

E-PAPER

Die von Peking ge- führte AIIB: Welt- marktführer in der Finanzierung von Infrastruktur, aber zu welchem Preis?

Eine Studie



ASIAN IN
INVESTMENT

VON KORINNA HORTA UND WAWA WANG

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2021

Die von Peking geführte Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB): Weltmarktführer in der Finanzierung von Infrastruktur, aber zu welchem Preis?

Von Korinna Horta und Wawa Wang

Inhalt

Zusammenfassung	3
Blick auf das Thema	6
Kurze Einführung in die AIIB	6
Warum der AIIB-spezifische Kontext wichtig ist	9
Die Gestaltung eines neuen Typs von Multilateralismus	9
Ein neues Governance-Modell: Konzentration von Entscheidungsmacht	11
Auf dem Weg zum Weltmarktführer bei der Finanzierung von Infrastruktur	14
Richtlinien der AIIB zu Transparenz	18
Die Richtlinie zu öffentlicher Information (Policy on Public Information – PPI)	18
Das «Environmental and Social Framework»(ESF) von 2016	20
Beispiele für schwache ESF-Implementierung	23
Das überarbeitete ESF (gültig ab 1. Oktober 2021)	28
Vage Politikrichtlinien und ausgehöhlt Standards	32
Die Autorinnen	34

Zusammenfassung

Die von Peking geführte Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) nahm ihre Tätigkeit 2016 auf und entwickelte sich schnell zu einem wichtigen Akteur in der globalen Finanzwelt. Ende des Jahres 2020 konnte die AIIB schon 102 Mitgliedsstaaten verzeichnen. Die Teilnahme der größeren Volkswirtschaften Europas als Gründungsmitglieder war entscheidend dafür, dass die global führenden Rating-Agenturen der AIIB eine Triple-A-Bonitätsbewertung gaben.

Diese Studie gibt einen Überblick über die besondere Ausrichtung der Institution an China und die Konzentration von Entscheidungsmacht in der Hand ihres Präsidenten. Sie untersucht die Politikrichtlinien der AIIB zu Transparenz und dem öffentlichen Zugang zu Information. Die Politikrichtlinien sind enthalten in der «Policy on Public Information» (PPI) von 2018 und in dem «Environmental and Social Framework» (ESF) von 2016, seinen Änderungen von 2019 und in der überarbeiteten Fassung des ESF, die im Oktober 2021 in Kraft trat.

Die AIIB spielt eine bedeutsame Rolle in Chinas Bemühungen, eine neue Art von Multilateralismus zu schaffen, in der China die Regeln definiert. Chinas Präsident Xi Jinping bezeichnet sie als einen neuen Typus von professioneller, effizienter und sauberer multilateraler Entwicklungsbank (MDB). Er hatte die Schaffung der AIIB und Chinas Strategie der «Belt and Road Initiative» (BRI) im gleichen Jahr und zum gleichen Zweck angekündigt. In den ersten Jahren nach ihrer Gründung bemühte sich die AIIB darum, sich klar von der BRI abzugrenzen. Aber dies ist nun nicht mehr der Fall. Die AIIB bezieht sich jetzt auf die natürliche Komplementarität zwischen den beiden. Ein Zeichen der Zusammenarbeit ist, dass die AIIB als Verwalter des «Multilateral Cooperation Center for Development Finance» (MCFD) agieren wird. Das Finanzministerium Chinas etablierte das MCDF, und chinesische Medien beschreiben es als eine Plattform für BRI-Investitionen. Das MCDF untersteht nicht der Überprüfung durch den AIIB-Aufsichtsrat.

Das spezifische Governance-Modell der AIIB wird als Innovation in Effizienz dargestellt. Der nicht in Peking residierende Aufsichtsrat («non-resident board») bewilligte das sogenannte «Accountability Framework», das 2019 in Kraft trat und zunehmend die Entscheidungen zur Finanzierung von Projekten an den AIIB-Präsidenten delegiert. Für diese Konzentration an Entscheidungsmacht gibt es keinen Präzedenzfall bei anderen multilateralen Entwicklungsbanken.

Das Geschäft der AIIB ist die Finanzierung großer Infrastrukturprojekte wie Kraftwerke, Staudämme und Transportkorridore. Solche Investitionen sind per Definition mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken verknüpft. Oft stehen sie auch in Zusammenhang mit Korruption und hoher Schuldenlast.

Standards für den öffentlichen Zugang zu Informationen im Vorfeld der Bewilligung von Finanzierungen sind normalerweise ein Schlüsselement bei der Bewältigung von Risiken. Sie erlauben eine öffentliche Prüfung und Partizipation, die entscheidend bei der Reduzierung negativer Auswirkungen und zu nachhaltigeren Ergebnissen beitragen können.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die AIIB vornehmlich Mittel zur Finanzierung von Projekten anderer MDBs beigetragen, bei denen die Politikrichtlinien der führenden Bank galten. Aber jetzt, wo die AIIB fest etabliert ist, plant sie zunehmend ihre eigene «Pipeline von Krediten» zu entwickeln mit dem Ziel, zur weltweit führenden Finanzinstitution für Infrastruktur zu werden. Ihre Standards werden fundamental wichtig sein.

Die AIIB-Standards zu Transparenz und dem öffentlichen Zugang zu Informationen sind in ihrer Policy on Public Information (PPI) (2018) und in dem Environmental and Social Framework (ESF) (2016) bzw. seiner überarbeiteten Version, die im Oktober 2021 in Kraft trat, enthalten.

Die PPI beschränkt sich hauptsächlich auf Auflistung einer Serie von Prinzipien und enthält keine Liste der zu veröffentlichenden Dokumente. Sie enthält Ausnahmen, wie das Nicht-Veröffentlichen von Informationen, die von einer Regierung als heikel angesehen werden.

Das ESF ist spezifischer und befasst sich mit dem öffentlichen Zugang zu Informationen, was vor allem Umwelt- und Sozialauswirkungen von AIIB-Investitionen angeht. Das überarbeitete ESF versucht auf die Anliegen von wichtigen Anteilseignern einzugehen, indem es eine Referenz zu den Fristen für den öffentlichen Zugang zu Entwürfen von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Projekte mit hohem Risiko enthält. Die gleichen Paragraphen enthalten jedoch Einschränkungen, die letztendlich dem AIIB-Management die Entscheidung überlassen, ob und wann Informationen veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung kann verschoben werden oder in Fällen, wenn Transaktionen als kommerziell heikel angesehen werden, gar nicht erst erfolgen. Die Vorgaben sind noch vager, wenn es um Kredite an Finanzintermediäre (FIs) wie Geschäftsbanken und Private-Equity-Fonds geht, und keine der Vorgaben des ESF gelten bei den Bemühungen der AIIB, bei denen es um die Mobilisierung von Privatkapitalmärkten geht, um Infrastrukturmaßnahmen zu fördern.

Die AIIB-Standards enthalten die richtigen Worte und kreuzen alle Kästchen an; sie sind so konzipiert, um scheinbar auf die Anliegen von einigen Anteilseignern einzugehen. Aber eine nähere Betrachtung enthüllt – wie gesagt – Schlupflöcher und Einschränkungen, die Transparenz unterminieren und den öffentlichen Zugang zu Informationen nicht gewährleisten.

Zusätzlich besteht nun das größere Risiko, dass der sog. «efficiency drive» der AIIB mit dem Versprechen auf weniger Bürokratie und schnellerer Kreditvergabe andere MDBs dazu

ermutigt, wiederum ihre Standards und ordentlichen Verfahren abzuschwächen, weil sie befürchten, Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten zu verlieren. Das droht gerade jetzt, wo die Notwendigkeit der engen Überwachung von Finanzströmen mit potentiell gravierenden Umwelt- und Sozialauswirkungen nie größer war.

AIIB-Anteilseigner müssen ihr volles politisches Kapital einsetzen, um sicherzustellen, dass von der AIIB finanzierte Infrastrukturmaßnahmen nicht zu lokalen und globalen Schäden führen. Sie sollten sich nicht an riskanten Unternehmungen mitschuldig machen, die nicht mit Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und dem Schutz der ökologischen Systeme der Erde vereinbar sind.

Blick auf das Thema

Das Geschäftsmodell der AIIB ist die Finanzierung von großen Infrastrukturmaßnahmen. Diese Maßnahmen sind mit schwerwiegenden Umwelt- und Sozialrisiken verknüpft. Der Klimanotstand und der Verlust der Artenvielfalt haben auch etwas mit schlecht durchdachten großen Infrastrukturmaßnahmen zu tun. Dazu gehören Kraftwerke und Anlagen für Erdgas, die den Ausstoß von Treibhausgasen über Jahrzehnte hinweg bestimmen, große Staudämme, Bergbauprojekte und Exportkorridore, die intakte Naturgebiete und Wälder durchschneiden. Zusätzlich zu den Konsequenzen auf globaler Ebene, führen solche Projekte oft zu schwerwiegenden Auswirkungen auf lokale Gemeinschaften, die von Umweltverschmutzung, Verlust von Lebensgrundlagen und Zwangsumsiedlungen betroffen sind.

Außerdem stehen große Infrastrukturmaßnahmen oft in Zusammenhang mit Korruption und der Akkumulation von Schulden, die längerfristige Entwicklungschancen unterminieren.

Standards zu Transparenz und also dem Zugang zu Informationen vor der Kreditbewilligung sind Schlüsselemente im Umgang mit diesen Risiken. Diese Studie analysiert daher die AIIB-Standards, die in ihrer Politikrichtlinie «Policy on Public Information (PPI) (2018) und in ihrem «Environmental and Social Framework» (ESF) (2016, 2021) enthalten sind.

Kurze Einführung in die AIIB

Die AIIB vergibt Kredite an Regierungen und an den Privatsektor. Aber das stärkste Wachstum ist auf den Gebieten der Kredite an Finanzintermediäre wie Geschäftsbanken und Private-Equity-Fonds zu erwarten sowie bei Investitionen in öffentlich gehandelte Wertpapiere, die eine erweiterte Rolle von Kapitalmärkten in Infrastruktur befördern.

Seit Aufnahme ihres Geschäfts im Jahr 2016 hat sich die AIIB als wichtiger Akteur in der multilateralen Finanzwelt etabliert. Die Zahl ihrer Mitglieder wuchs von 57 Gründungsmitgliedern zu 102 bewilligten Mitgliedsstaaten Ende 2020. Diese rasche Entwicklung spricht für die diplomatischen Fähigkeiten ihres Präsidenten und seines Teams, die jahrelang Erfahrungen bei der Weltbankgruppe und anderen multilateralen Banken (MDBs) sammeln konnten.

Bei der Einstellung von Personal anderer MDBs hat die AIIB große strategische Intelligenz bei der Rekrutierung von Beamten gezeigt, die zuvor wichtige Regierungsposten in Staaten inne hatten, die für die internationale Glaubwürdigkeit der AIIB wichtig sind. Die derzeitigen AIIB-Positionen des Vizepräsidenten für «Policy and Strategy» und des Vizepräsidenten und «Corporate Secretary» werden von früheren hohen Beamten des

Vereinigten Königreichs und Deutschlands besetzt. Sie spielten Schlüsselrollen bei den Verhandlungen, in denen es darum ging, dass ihre Länder der AIIB als Gründungsmitglieder beitraten – was sie auch taten.^[1] Sie arbeiten bei der AIIB – wie gesagt – auf höchster Ebene in ihrer persönlichen Kapazität.^[2]

Die größten Volkswirtschaften Europas – das Vereinte Königreich, Deutschland, Frankreich und Italien – wurden entgegen des Wunsches der Obama-Administration, nicht beizutreten, Gründungsmitglieder der AIIB. Die USA sind der AIIB bis heute nicht beigetreten, auch Japan nicht, und so war die Mitgliedschaft anderer westlicher Staaten entscheidend für die internationale Reputation der AIIB. Denn aufgrund deren Mitgliedschaft erhielt die AIIB von den global führenden Ratingagenturen die höchste Bonitätsstufe (Triple A). Ein weiterer Aspekt für die internationale Reputation der AIIB ist ihr zumindest nomineller Anspruch, auf der Basis von robusten Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien zu arbeiten. Dieser Anspruch hätte wenig Chancen gehabt, ernst genommen zu werden, wenn er nur auf der Reputation der drei größten Anteilseigner – China, Indien und Russland – basierte. Das Top-Rating ermöglicht es der AIIB, auf internationalen Kapitalmärkten zusätzliche Mittel zu ihrer gezeichneten Kapitalbasis von \$ 100 Milliarden zu mobilisieren.

Als die treibende Kraft hinter der AIIB ist China dabei, eine neue Form von Multilateralismus zu gestalten – ein Multilateralismus, in der China die Regeln definiert. Das Governance-Modell der AIIB ist eine radikale Abkehr von bestehenden Verfahren anderer MDBs.^[3] Im Namen der Effizienz konzentriert sich die Entscheidungsmacht zunehmend in den Händen des AIIB-Präsidenten.^[4] Dies folgt der Annahme, dass ein schneller und flexibler («efficient») Ansatz bei der Bewilligung von Krediten Kunden anziehen wird und die AIIB dazu befähigt, ab 2021 zur global führenden Institution bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen zu werden.^[5]

1 Sie dienten als «Chief Secretary to the Treasury» (UK) und als Chef-Ökonom im Bundesfinanzministerium – Institutionen, die im Aufsichtsrat der AIIB vertreten sind und dort Aufsichtsfunktionen haben; siehe AIIB (July 22, 2021): AIIB Makes Changes to Leadership Team, <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2021/AIIB-Makes-Changes-to-Leadership-Team.html>

2 Es gab manchmal eine Fehlwahrnehmung, dass Europäer, die bei der AIIB Führungspositionen einnehmen, ihre Heimatländer repräsentieren. Das ist nicht der Fall. Sie verfolgen ihre eigenen Karriereinteressen.

3 Siehe K. Horta (2019): Die Asiatische Infrastruktur-Investment-Bank (AIIB): Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt, Berlin, Heinrich-Böll-Stiftung und Urgewald, <https://www.boell.de/de/2019/04/09/asian-infrastructure-investment-bank-aiib-multilateral-bank-where-china-sets-rules>

4 AIIB: Paper on the Accountability Framework (kein Datum), S. 1, Paragraph 3, gültig ab Januar 2019.

5 AIIB: Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure (February 9, 2018).

Transparente Governance, Fairness und Nachhaltigkeit in von der AIIB finanzierten Projekten zu gewährleisten wird weiterhin eine große Herausforderung für AIIB-Anteilseigner sein. Die wachsende Tendenz, in Private-Equity-Fonds und in andere Finanzintermediäre zu investieren, wie auch die Betonung auf die Unterstützung privater Kapitalmärkte wird eine detaillierte Aufsicht noch mehr komplizieren. Die Risiken, die sich dabei für die Umwelt ergeben, können kaum übertrieben werden. Betroffene Gemeinschaften riskieren, im Namen von Infrastrukturmaßnahmen an den Rand gedrückt zu werden.

Große Infrastrukturmaßnahmen leisten einen entscheidenden Beitrag zur Klimakrise und dem irreversiblen Verlust an Artenvielfalt. Beide haben aber ein kritisches Niveau erreicht. Es war daher noch nie notwendiger, dass die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards öffentlich überwacht werden kann. Aber gleichzeitig hat sich der politische Freiraum für öffentliche Aufsicht in vielen Ländern dramatisch verringert oder existiert gar nicht mehr.

Das erhöht die Verantwortung der Anteilseigner, die der AIIB internationale Glaubwürdigkeit verliehen haben, sicherzustellen, dass die dringend notwendige Dokumentation zu Umwelt- und Sozialauswirkungen von Projekten, einschließlich Plänen für Landerwerb und Umsiedlungen, in festgelegten Fristen öffentlich zugänglich gemacht werden.

Eine Veröffentlichung innerhalb bestimmter Zeiträume entscheidet, ob betroffene Gemeinschaften oder andere Dritte dazu beitragen können, Projektrisiken zu minimieren, das Projektdesign zu modifizieren oder Alternativen aufzuzeigen. Detaillierte Projektinformation hilft auch bei Bemühungen, gegen Korruption vorzugehen und den Aufbau von Schulden zu verhindern, die keinen Zweck erfüllen. Das bezieht sich nicht nur auf die Finanzierung von spezifischen Projekten, sondern auf alle Instrumente der Kreditvergabe.

Öffentlicher und parlamentarischer Druck in den Ländern einiger wichtiger, hauptsächlich europäischer Anteilseigner hat zu einigen Offenlegungsfristen in dem überarbeiteten ESF, das im Oktober 2021 in Kraft trat, geführt. Unsere Analyse zeigt, dass, was zunächst als willkommene Entwicklung erscheint, sofort von anderen Vorgaben, Schlupflöchern und Vorbehalten unterminiert wird. Letztendlich werden Entscheidungen zur Offenlegung von Dokumenten dem AIIB-Management und seinen Kunden überlassen. Hinzu kommt, dass das ESF bei dem neuen AIIB-Engagement zur Mobilisierung von Privatkapitalmärkten zur Finanzierung von Infrastruktur gar nicht angewendet werden muss.

Die vorliegende Studie verschafft einen Überblick über die Konzentration von Entscheidungsmacht in der Hand des AIIB-Präsidenten. Sie untersucht die Politikrichtlinien der AIIB, was Transparenz und öffentlichen Zugang zu Information angeht, und die Positionierung bzgl. einer neuen vorgesehenen dynamischen Wachstumsphase. (Die Politikrichtlinien sind enthalten in der PPI von 2018 und in dem ESF von 2016, seinen Änderungen von 2019 und in der überarbeiteten Fassung des ESF, das im Oktober 2021 in Kraft trat.)

Warum der AIIB-spezifische Kontext wichtig ist

Die Gestaltung eines neuen Typs von Multilateralismus

In seiner Ansprache bei der Eröffnung des AIIB-Jahrestreffens 2020 erklärte der chinesische Präsident Xi Jinping:

«In late 2013, I proposed on China's behalf the establishment of the AIIB. The initiative is designed to develop infrastructure and connectivity in Asia and deepen regional cooperation for shared development. On 16. January 2016, the AIIB was officially launched. In the ensuing years or more, the AIIB has followed the operating model and principles of multilateral development banks and acted as a truly international, rule-based and high standard institution. ... With more good friends and partners getting on board for higher quality cooperation, the AIIB has established itself in the world as a new type of professional, efficient and clean multilateral development bank.»^[6]

Diese konzise Übersicht zur Entwicklung der AIIB von Präsident Xi bietet einen guten Zugang zu unserem Verständnis der AIIB. Indirekt lenkt sie unsere Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass Chinas «Belt and Road Initiative» (BRI) und die AIIB von der gleichen Führung, im gleichen Jahr und für die gleichen Zielsetzungen geschaffen wurden. Schon vorher hatte AIIB-Präsident Jin Lique gesagt, dass die AIIB und die BRI beide von der chinesischen Regierung etabliert wurden und als die «zwei Motoren eines Flugzeugs» den gleichen Zweck erfüllen.^[7]

In ihren Anfangsjahren, als die AIIB sich noch als internationaler Akteur konsolidierte, bestand sie darauf, als separat von der BRI eingestuft zu werden. Etwaige Überschneidungen seien purer Zufall, da beide ja in große Infrastrukturmaßnahmen investieren.

6 Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At the Opening Ceremony of the Fifth Annual Meeting of the Asian Infrastructure Investment Bank, Beijing, 28. Juli 2020. Inoffizielle Übersetzung: «Ende 2013 habe ich im Namen von China die Schaffung der AIIB vorgeschlagen. Die Initiative dient dazu, Infrastruktur und Konnektivität in Asien zu entwickeln und regionale Zusammenarbeit für gemeinsame Entwicklung zu vertiefen. Am 16. Januar 2016 nahm die AIIB offiziell ihr Geschäft auf. In den darauf folgenden Jahren, wandte die AIIB das Betriebsmodell und die Prinzipien multilateraler Entwicklungsbanken an und verhielt sich wie eine wahre internationale, auf Regeln basierte und hohe Standards vertretende Institution. ... Mit mehr guten Freunden und Partnern an Bord für eine Zusammenarbeit mit höherer Qualität hat die AIIB sich in der Welt als eine neue Art von professioneller, effizienter und sauberer multilateraler Entwicklungsbank etabliert.»

7 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3231704 (chinesisch)

In klug gewählten Worten bestand die AIIB darauf, dass sie eine internationale Institution sei und zwar im Gegensatz zur BRI, die von der chinesischen Regierung etabliert wurde.^[8]

Im Hinblick auf ihre Mitgliedschaft ist die AIIB eine internationale Institution. Aber angesichts der wachsenden Besorgnis um fehlende Rechenschaftslegung und Transparenz, die mit von Peking geleiteten Investitionen und Projekten in vielen Ländern assoziiert werden, müssen europäische und ähnlich gesonnene Mitgliedsstaaten ihre Bemühungen, AIIB-Investitionen detailliert zu überprüfen, verstärken. Die Gewährleistung von Transparenz und öffentlichen Zugang zu Informationen zu bestimmten Fristen sind entscheidend in dem Bemühen, die AIIB zu beaufsichtigen. Transparenz und öffentlicher Zugang zu Informationen sind allerdings bei allen Infrastrukturmaßnahmen essenziell, egal ob die finanzierende Bank in Washington, Manila, Frankfurt oder sonst wo zuhause ist. Pressefreiheit, Freiheit des Internets und Freiheit der Zivilgesellschaft, sich zu organisieren, bieten ein wichtiges Maß von Kontrolle («checks & balances»). So konnten Dorfgemeinschaften in Indien, die durch ein Projekt einer in Washington sitzenden Bank zu Schaden kamen, ihren Fall bis vor den Höchsten Gerichtshof in den USA bringen. Der Deutsche Bundestag stellt häufig Fragen, die dazu dienen, die Bundesregierung wegen ihrer Beteiligung an multilateralen Banken an die Rechenschaftspflicht zu erinnern. Solche Checks & Balances sind nicht perfekt, aber sie sind essenziell für die Werte demokratischer Systeme.

Die politische Kultur des größten Anteilseigners der AIIB erlaubt allerdings wenig oder gar keinen Raum für freie Meinungsäußerung, öffentliche Fragestellungen oder einfach Dissens. Der Zwangsapparat von Chinas Einparteiensystem durchdringt in der Praxis alle Sektoren, und selbst eine geringfügige Abweichung von offiziellen Vorgaben ist strafbar. Präsident Xi verschärft ständig seine Kontrolle über die Medien und zivilgesellschaftliche Stimmen, einschließlich derer, die sich zu Menschenrechten, Umweltschutz und zur öffentlichen Gesundheit äußern. Dieser Zusammenhang erhöht die Verantwortung der AIIB-Anteilseigner, die Projekte der Bank und ihre Auswirkungen detailliert zu prüfen.

In seiner o.g. Ansprache erwähnt Präsident Xi, dass die AIIB in den Jahren nach ihrer Geschäftsaufnahme die Modelle und Prinzipien multilateraler Banken übernommen hätte. Die AIIB hat dabei große strategische Intelligenz bewiesen. Sie belegte die Top-Positionen des Managements mit früheren hohen Beamten aus Staaten, die für die internationale Glaubwürdigkeit und politische Reputation der AIIB wichtig sind, und ebenso mit Managern, die langjährige Erfahrungen in anderen multilateralen Banken mitbrachten. Es ist kaum überraschend, dass das Gründungsdokument (Articles of Agreement) und andere Politikrichtlinien weitgehend die entsprechenden Dokumente von anderen Institutionen übernahm.

8 J. Linqun (ohne Jahr): The AIIB as a New Player in Infrastructure Financing, OAV, <https://www.oav.de/iap-32018/artikel-915.html>

Aber, wie Präsident Xi in seiner Ansprache erklärte, hat die AIIB nun ein neues Kapitel aufgeschlagen. In seinen Worten hat sich die AIIB nach den anfänglichen Jahren der Konsolidierung («With more good friends and partners getting on board for higher quality cooperation...»)^[9] nun als ein neuer Typ einer effizienteren Institution etabliert.

Ein neues Governance-Modell: Konzentration von Entscheidungsmacht

Mit dem Ziel, als effizienter, schneller und flexibler als andere Banken wahrgenommen zu werden, hat die AIIB ein Governance-Modell eingeführt, dass Finanzierungsentscheidungen beschleunigen soll. Unter dem Namen «Accountability Framework»^[10] formalisiert es die Delegation von Entscheidungsmacht zur Finanzierung von Projekten an den AIIB-Präsidenten. Das Accountability Framework trat im Januar 2019 in Kraft und wurde zu Beginn nur unter bestimmten Bedingungen angewendet. Das erste Projekt in einem bestimmten Sektor oder in einem bestimmten Land sowie Projekte in anderen Regionen werden weiterhin vom Aufsichtsrat bewilligt. Aber alles weitere kann dann vom AIIB-Präsidenten entschieden werden. Gegenwärtig kann er im Alleingang Projekte von bis zu \$ 200 Millionen für den öffentlichen Sektor, \$ 100 Millionen für den Privatsektor und \$ 35 Millionen für Kapitalbeteiligungen bewilligen. Doch diese Summen sowie die Proportion der Projekte, die der Präsident bewilligen kann, erhöhen sich mit der Zeit.

Die Betonung auf Effizienz und beschleunigter Kreditbewilligung birgt das Risiko, alles andere abzukürzen, was als zeitraubend und als unnötig aufwendige bürokratische Hürde angesehen wird. Dazu gehört die Einhaltung von fristgebundenen Regeln bei der Veröffentlichung von Informationen, die es der Öffentlichkeit und insbesondere betroffenen Gemeinschaften ermöglicht, Veränderungen bei Infrastrukturprojekten einzufordern, wenn die Projekte zum Beispiel mit Zwangsumsiedlung und dem Verlust von Lebensgrundlagen verbunden sind.

Das «lean» («schlanker») im AIIB-Slogan «Lean, clean and green» impliziert weniger Bürokratie und weniger Arbeitsaufwand in Sachen Sorgfaltspflicht. Dieser Ansatz kann hochproblematisch werden, wenn es darum geht, Umweltfolgen und negative Sozialauswirkungen von großen Infrastrukturmaßnahmen, die das zentrale Geschäft der AIIB sind, zu minimieren oder gar zu vermeiden. Es benötigt nämlich substantielle Ressourcen an Fachkräften und Zeit, um angemessene Basisstudien, sinnvolle Beratungen mit betroffenen Gemeinschaften und andere fundamentale Vorsorgen durchzuführen. In diesem Fall scheint

9 Ansprache von H.E: Xi Jinping, a.a.O.

10 AIIB (ohne Jahr): Paper of the Accountability Framework (in Kraft seit Januar 2019).

die AIIB diese Aufgaben weitgehend ihren Kunden zu überlassen und sich selbst auf ein Minimum an Sorgfaltspflicht zu beschränken.

Dieser Ansatz ist auch in der Funktionsweise des AIIB-Aufsichtsrat erkennbar.

Entgegen der Wünsche Deutschlands und anderer Anteilseigner hat die AIIB einen nicht-residenten Aufsichtsrat. Die AIIB hat von den Bedenken über diesen nicht-residenten Status abgelenkt, indem sie auf die nicht-residente Struktur der Europäischen Investment-Bank hinwies. Aber die Prinzipien der Europäischen Investment-Bank beruhen primär auf dem Recht und den Richtlinien der EU, einschließlich der Charta der Grundrechte, die die Prinzipien und das Recht auf Zugang zu Dokumenten gewährleisten und Transparenz und demokratische Legitimität sicherstellen.

Der nicht-residente und nicht vollzeit arbeitende Aufsichtsrat scheint von den Effizienz-Argumenten überzeugt worden zu sein. Er stimmte dem Accountability Framework zu, ohne vorher sicherzustellen, dass Regeln für den öffentlichen Zugang zu Informationen zu den Projekten etabliert waren. Selbst der Grad der Detailliertheit der Informationen, die dem Aufsichtsrat zugänglich gemacht werden, ist unklar. Der Aufsichtsrat hat Zugang zu einer zwei Jahre umfassenden Liste von Projektvorschlägen, die nicht mehr als den Namen, den Sektor, das Land und die Projektsumme wiedergibt. Zu einem späteren Zeitpunkt erhält der Aufsichtsrat eine kurze Zusammenfassung des Projekts («Project Summary Document»). Die Frage ist, ob eine kurze Zusammenfassung ausreicht, um die bedeutenden Risiken, die mit großen Infrastrukturmaßnahmen einhergehen, zu reflektieren.

Der Begriff «Accountability Framework» ist ein Beispiel dafür, wie die AIIB die gängige Terminologie anderer Banken benutzt, ihr aber eine andere Bedeutung gibt. Bei der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und anderen multilateralen Banken ist der Begriff «Accountability» eng an ihre «Accountability Mechanisms» gebunden. Innerhalb der letzten 25 Jahre, sind diese Mechanismen wichtige Säulen in der Governance der Banken geworden. Sie stellen Bottom-up-Verantwortlichkeit dar, denn ihre Aufgabe besteht darin, im Fall von Beschwerden wegen fehlender Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards unabhängige Untersuchungen durchzuführen oder Mediationsprozesse zu leiten. Das Accountability Framework der AIIB ist bestenfalls ein Top-down-Verfahren.

Die AIIB hat angekündigt, dass sie eine Überprüfung des Accountability Framework vornehmen wird. Dabei wollte sie einen Evaluierungsbericht der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) berücksichtigen. Diese Evaluierung identifizierte

ernsthafte Probleme bei der Delegation von Entscheidungsmacht über Projektfinanzierungen bei viel geringeren Finanzierungssummen.^{[11] [12]}

Die Tatsache, dass die AIIB Entscheidungsmacht in den Händen ihres Präsidenten konzentriert, was bei den traditionellen multilateralen Banken in diesem Maß unbekannt ist, macht es noch wichtiger, klare und verbindliche Regeln zu Transparenz und der zeitigen Veröffentlichung von Dokumenten auf allen Gebieten der Kreditvergabe und Investitionen zu etablieren. Da die AIIB einen großen Teil der Verantwortung für das Umwelt- und Sozialmanagement von AIIB-finanzierten Projekten an ihre Kunden abtritt, muss die Dokumentation der AIIB ihre Bewertung der Umwelt- und Sozialmanagementsysteme, der Erfahrung mit der Umsetzung dieser Systeme und der Implementierungskapazitäten ihrer Regierungs- und Privatsektorkunden mit einschließen. Das gleiche gilt für AIIB-Investments, die über Finanzintermediäre und Vermögensverwalter laufen.

Unter dem Accountability Framework hat die AIIB bis zum August 2021 sechs große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energie, Wasser und Transportsektor vergeben.^[13] Laut der kurzen Projektbeschreibungen, die am Tag der Bewilligung oder am folgenden Tag veröffentlicht wurden, sind zumindest zwei der Projekte mit großer Landbeschaffung und Umsiedlung verknüpft. Aber die späte und geringfügige öffentliche Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen bedeutet, dass weder der Aufsichtsrat noch unabhängige Stimmen die Möglichkeit hatten, Verbesserungen am Projektdesign vor der Bewilligung des Kredits vorzuschlagen.

- 11** Die EBRD erlaubt ihrem Management Projekte bis zu einer Höhe von € 25 Millionen zu bewilligen, das schon eine Erhöhung im Vergleich mit der Pilotphase war, wo die oberste Grenze bei € 10 Millionen lag. Um institutionelle «Checks and Balances» zu gewährleisten führte die EBRD Evaluierungsabteilung eine Überprüfung der Delegation von Entscheidungsmacht durch und fand, dass die Qualität der Projekte darunter gelitten hatte. Zum Beispiel gab es nur vage Beschreibungen des Mitteleinsatzes, Mängel beim Projektdesign, bei der Bewilligung und beider Berichterstattung. Außerdem unterstrich die Evaluierung, dass es kein System dafür gab, den Aufsichtsrat über materielle Änderungen an über Delegation bewilligte Projekte zu informieren.
- 12** Special Study on Delegated Authority, EBRD-Evaluierungsabteilung, März 2019.
- 13** Punjab Municipal Services Improvement Project (India, April 2021); Rural Water, Sanitation and Hygiene for Human Capital Development Project (Pakistan, October 2020); Dhaka and Western Zone Transmission Grid Expansion Project (Bangladesh, January 2020); Power System Upgrade and Expansion Project (Bangladesh, March 2019); Karachi Bus Rapid Transit Project (Pakistan, November 2019); and Rajasthan 250 MW Solar Project (India, December 2019).

Auf dem Weg zum Weltmarktführer bei der Finanzierung von Infrastruktur

In ihren ersten Jahren beschränkte sich die AIIB zumeist darauf, sich an den Investitionen anderer multilateraler Banken zu beteiligen. Dabei galten immer die Politikrichtlinien der führenden Bank, was Umwelt- und Sozialschutz und Transparenz angeht. Die AIIB nutzte diese Zeit zu ihrer Konsolidierung und dem Aufbau eigener Kapazitäten.

Obwohl die AIIB sich weiterhin an den Investitionen anderer MDBs beteiligt, bereitet sie sich jetzt auf den Beginn einer neuen Phase vor, wo sie zunehmend ihre eigenen Projekte entwickelt. Laut ihrer Strategie zur Maximierung von Privatkapital ist es ihr Ziel, ab 2021 die global führende Rolle bei der Finanzierung großer Infrastrukturmaßnahmen zu übernehmen.^[14] Ihre Investitionen sollen nicht auf Asien begrenzt, sondern auch Afrika, Lateinamerika und Europa zum Ziel haben.

Auch wenn die Finanzierung der AIIB aus öffentlichen Kassen wichtig bleibt, deutet alles darauf hin, dass es in den öffentlichen Haushalten keinen Spielraum für Wachstum gibt. Begrenzte öffentliche Mittel dazu zu nutzen, um Privatkapital zu mobilisieren, geschieht jetzt häufiger bei MDBs. Die Kanalisierung von Mitteln über Finanzintermediäre, wie Privatbanken und Private-Equity-Fonds, soll ihre Reichweite steigern.^[15] Auch wenn diese Art der Auslagerung mit Risiken für alle multilateralen Institutionen verbunden ist, so sind Korrekturen doch eher möglich, wo Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit herrschen und Checks and Balances existieren.

Risikogeschäft mit ESG (Environmental, Social and Governance)

Ein Beispiel für die AIIB-Bemühungen, privates Kapital zu mobilisieren, ist ihre Investition von \$ 150 Millionen in den Keppel Asia Infrastructure Fund (April 2020), ein in Singapur sitzender privater Aktienfonds der Keppel Corporation.^[16] Ein anderer Firmenableger der Keppel Corporation ist Keppel Offshore & Marine, der im Dezember 2017 eine Strafe von \$ 422 Millionen zahlen musste, weil er \$ 50 Millionen an Schmiergeldern gezahlt hatte, um an lukrative Geschäfte in Brasiliens Ölsektor zu kommen.^[17]

14 AIIB, „Strategy on Maximizing Private Capital“, 9. Februar 2019.

15 AIIB (2021, Mai) Environmental and Social Framework, S. 8, Para. 28.

16 TEMSAK, Singapurs Staatsfonds, hält ca. 20% der Anteile in der Muttergesellschaft, Keppel Corporation.

17 <https://www.channelnewsasia.com/news/business/keppel-o-m-bribery-case-what-you-need-to-know-9836154>

Die AIIB delegiert Entscheidungen zur Finanzierung von Sub-Projekten, die über Finanzintermediäre (FIs) wie der Keppel-Fonds laufen, an die FI-Manager, die auch damit beauftragt sind, die Anwendung von Umwelt- und Sozialstandards auf der Basis eines ESG-Systems zu implementieren, das sie selbst für jedes Sub-Projekt etablieren.^[18] Auch wenn die AIIB behauptet, dass dies in Übereinstimmung mit ihren eigenen Umwelt- und Sozialrichtlinien geschieht und dass sie in anfänglichen Sub-Projekten eine Aufsichtsfunktion haben wird, ist dies nicht überzeugend, solange es keine öffentliche Informationen zu den Umwelt- und Sozialstandards, der Implementierungskapazität und der Erfahrung mit der Umsetzung dieser Systeme der FIs gibt.

Außerdem will die AIIB ihre Investitionen im Bereich von öffentlich gehandelten Wertpapieren steigern, um damit den Privatkapitalmarkt im Infrastrukturbereich zu unterstützen. Diese Investitionen sollen innerhalb eines undefinierten ESG-Rahmenwerks vonstatten gegen, das von Vermögensverwaltern angewendet wird.

Obwohl die Entwicklung von Infrastrukturen, unabhängig von der Quelle ihrer Finanzierung, reelle Auswirkungen auf Umwelt und Menschen hat, hat es die AIIB vorgezogen, auf eigene Standards für diese neue dynamische Investitionsgrenze zu verzichten.

ESG-Standards sind bekanntermaßen schlecht definiert, und es gibt wachsende Sorgen wegen «Greenwashing» in den ESG-Anleihemärkten. Eine Reihe von Artikeln in der Financial Times betonen die Notwendigkeit von unabhängigen Daten zur Überprüfung von ESG-Behauptungen und von sehr viel verbesserter Aufsicht, damit ESG-Investitionen nicht einfach zu Geldvergeudung werden und damit auch die Chance verspielen, einen Beitrag zu etwas Positivem zu leisten.^[19] Es gibt keinen Hinweis darauf, dass Anteilseigner oder die Öffentlichkeit Zugang zu irgendeiner Art investitions-spezifischer Information haben werden. Das beabsichtigte Zurückhalten von Informationen darüber, wie ein Portfolio sich zu konkreten Sub-Projekten entwickelt, stellt ein großes Hindernis für nachteilig Betroffene von Investitionen dar, wenn jede Art von Rechenschaftslegung und Wiedergutmachung verweigert wird.

Multilaterale Zusammenarbeit mit der BRI im Zentrum

Ein weiteres Beispiel für die zunehmende Macht der AIIB ist ihre Rolle als Verwalter und als Sitz des Multilateral Cooperation Centers for Development Finance (MCDF). Das MCDF soll Mittel für die Finanzierung von Infrastruktur und von Konnektivität

18 Siehe: <https://www.aiib.org/en/projects/details/2020/approved/Multicountry-Keppel-Asia-Infrastructure-Fund.html>

19 Financial Times (2020, August 4), Sustainable Funds Must Work Harder to Vet Their Investments; Financial Times (2021, May 13), Swiss Private Banks at Odds with Clients over ESG; Financial Times (2021, July 16), The Activist Antidote to ESG Guff; Financial Times (2021, July 18), The Private Equity Backlash against ESG.

koordinieren und mobilisieren, die dann von der AIIB verwaltet und vermutlich investiert werden. Das MCDF wird als funktionell unabhängig von der AIIB dargestellt, das bedeutet, dass es nicht gegenüber dem AIIB-Aufsichtsrat verantwortlich ist, sondern gegenüber einem separaten Leitungsgremium.

Aber auch wenn das MCDF ein eigenes Leitungsgremium haben wird, das dafür verantwortlich sein soll, dass alle Projekte «akkreditierte IFI-Standards» erfüllen,^[20] bestehen keine Hinweise darauf, dass es eigenes Personal haben wird, um Projektfinanzierungen vorzubereiten. In Abwesenheit klarer Richtlinien zu Geschäftstätigkeiten und Standards, einschließlich der Anwendung ihrer eigenen Politikrichtlinie zur Veröffentlichung von Informationen, erließ die AIIB eine Anweisung (Februar 2021), dass der AIIB-Vize-Präsident für «Policy and Strategy» die administrativen Aufgaben beaufsichtigen wird. Die weiteren spärlichen Informationen weisen darauf hin, dass das MCDF-Sekretariat von einem Chief Executive Officer (CEO) geleitet wird, aber die AIIB hat nicht darüber informiert, dass dieser CEO der Generaldirektor der Abteilung für Internationale Wirtschaftliche und Finanzielle Zusammenarbeit des chinesischen Finanzministeriums ist.^[21]

Das MCDF wurde auf Initiative des Finanzministeriums Chinas geschaffen und laut chinesischen Regierungsberichten ist es eines der geplanten Ergebnisse des Belt and Road Forum for International Cooperation, das 2017 in Peking abgehalten wurde.^[22] Während chinesische Medien das MCDF als Plattform für BRI-Investitionen darstellen, erwähnt ein «Memorandum of Understanding» (MOU) zum MCDF, das 2019 von acht multilateralen Banken unterzeichnet wurde, keine Beziehung zur BRI.^[23] Einige Beobachter vermuten, dass das MCDF wirklich eng mit der AIIB verbunden ist, um potentiell die Feuerkraft der AIIB in der BRI einzusetzen,^[24] und Chinas «Whitepaper on International Development and Cooperation (2021) bestätigt, dass der primäre Zweck des MCDF darin besteht, «mehr Investitionen in die BRI anzuziehen».^[25]

20 Governing Instrument of the Finance Facility of the Multilateral Cooperation Center for Development Finance.

21 China's International Development Cooperation in the New Era, The State Council Information Office of the People's Republic of China (January 2021), http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-01/10/content_4876879_4.htm

22 http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c_136286376.htm

23 Memorandum of Understanding on Collaboration on Matters to Establish the Multilateral Cooperation Center for Development Finance (March 25, 2019).

24 ODI (2020, September 15), Broadening the Belt and Road: China's New Fund for Multilateral Cooperation, <https://odi.org/en/insights/broadening-the-belt-and-road-chinas-new-fund-for-multilateral-cooperation/>

25 Siehe: http://www.mod.gov.cn/topnews/2021-01/10/content_4876879.htm

Das MOU bezieht sich auf Zusammenarbeit, aber es enthält keine finanziellen Zusagen. Laut öffentlich bekannter Information haben zusätzlich zu China fünf andere Staaten – Ägypten, Saudi Arabien, Ungarn, Kambodscha und die Philippinen – Mittel von insgesamt \$ 180,2 Millionen für das MCDF bereitgestellt. ^[26] Sie alle sind für ihre fragwürdige Haltung zu Rechtsstaatlichkeit bekannt. ^[27]

Da die AIIB nun zunehmend in eigene Projekte investieren und ihre Investitionen und Kredite an Finanzintermediäre und Kapitalmärkte erweitern will und gleichzeitig die Verwaltungsrolle des MCDF übernimmt, ist es fundamental wichtig sicherzustellen, dass Anteilseigner und die Öffentlichkeit die Fähigkeit haben, die Umwelt- und Sozialfolgen der von der AIIB unterstützten Investitionen zu überwachen. Das erfordert die zeitnahe Veröffentlichung von Dokumenten zu Auswirkungen auf Umwelt und Soziales, wie diese Auswirkungen angegangen werden, wie dies unabhängig überwacht wird und wie Monitoring- und Evaluierungsergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

²⁶ Siehe: <http://www.chinadaily.com.cn/a/202007/08/WS5f0582c6a3108348172581cf.html>

²⁷ Laut des Protokolls des 12. Treffens des Koordinationskommittees vom Juli 2021 nahmen Italien, Korea, Schweiz und das Vereinigte Königreich als Beobachter teil. Die UK beteiligte sich als Teil des UK-China-Finanzdialogs von 2019.

Richtlinien der AIIB zu Transparenz

Bestimmte Informationen, zum Beispiel zu Personal oder Geschäftsgeheimnissen, sind nicht öffentlich. Das ist berechtigt und gängige Praxis. Aber Informationen zum Standort oder zu Details von Projekten, einschließlich ihrer direkten und indirekten Umwelt- und Sozialfolgen, gehören nicht in diese Kategorie. Es gibt keine Rechtfertigung dafür, diese Art lebenswichtiger Informationen als vertraulich zu behandeln – egal welche Art von Finanzierungsinstrument genutzt wird.

Die Richtlinie zu öffentlicher Information (Policy on Public Information – PPI)

Bei der Verabschiedung der PPI (2018) erklärte der AIIB-Präsident: «Transparenz und Rechenschaftspflicht sind die zwei wichtigsten Säulen der AIIB-Governance.»^[28]

Die PPI betont ihre Absicht, für ein Maximum an Veröffentlichung und Transparenz zu sorgen. Aber die PPI ist ein auf «Prinzipien basierendes» und kein auf «Listen basierendes» Dokument. Das bedeutet, dass sie sich auf «übergreifende Absichten» konzentriert, auf Prinzipien und Ausnahmen, bei denen die Prinzipien nicht zur Anwendung kommen. Das PPI enthält aber keine Liste von spezifischen, zu veröffentlichenden Dokumenten und den Zeitpunkt der Veröffentlichung.

Das wichtigste Prinzip ist «presumption in favor of disclosure», also die Annahme, dass die Veröffentlichung von Informationen befürwortet wird. Das ist gut, aber unzureichend. Eine detaillierte Liste der Dokumente, die veröffentlicht werden, und der Dokumente, die davon ausgenommen sind, ist notwendig.^[29] Das Prinzip an sich hat nämlich keinen Einfluss auf die leider gängige Praxis, Dokumente, die von öffentlichem Interesse und für einen Dialog aller Stakeholder wichtig ist, vertraulich zu behandeln. Zu diesen Dokumenten gehören Berichte

28 Siehe: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/AIIB-Modernizes-its-Policy-to-Increase-Transparency.html> Originaltext: «Transparency and accountability are the main pillars of the AIIB's Governance.»

29 Es ist das Vorrecht des AIIB-Präsidenten, Direktiven zu den Richtlinien zu bestimmen. Die Direktive zu öffentlicher Information vom November 2019 enthält eine Liste von einigen Dokumenten, die veröffentlicht werden, aber ohne Fristen für die Veröffentlichung von Dokumenten zu Umwelt- und Sozialauswirkungen; siehe: https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/role-of-law/.content/index/_download/Directive-on-Public-Information.pdf

zum Monitoring aller AIIB-Projekte^[30] und die Projektevaluierungen («Early Learning Assessments»), die als Grundlage für die Überarbeitung des Umwelt- und Sozialrahmenwerkes (ESF) dienen sollten.

Die «übergreifenden Absichten» enthalten eine Ausnahme, die eine «gebührende Rücksicht auf die Effizienz der Bank» betrifft.^[31] Dieses Schlupfloch erlaubt, dass Überlegungen in Sachen Effizienz und Kosten sich über das Prinzip, ein Maximum an Informationen verfügbar zu machen, hinwegsetzen können. Es ist dem Ermessen des AIIB-Managements überlassen, «Effizienz» an die erste Stelle zu setzen. Das schwächt die Anreize für die Implementierung von Standards und rechtfertigt – wie gesagt –, Informationen, die im öffentlichen Interesse sind, vertraulich zu behandeln.

Die PPI enthält auch eine Ausnahmeregelung, die die Nichtweitergabe von Informationen erlaubt, die «den internationalen Charakter der Bank gemäß Artikel 31 der Articles of Agreement beeinträchtigen könnten oder mit der Pflicht der Bank zur Einhaltung der nationalen Gesetze und Vorschriften unvereinbar sind».^[32]

Der internationale Charakter der Bank und die Pflicht, sich nicht in interne Angelegenheiten von Mitgliedsstaaten einzumischen, sind Gegenstand der Articles of Agreement. Es ist aber unklar, wie diese Klauseln sich auf die Implementierung der PPI beziehen.^[33]

Die Klausel zur Berücksichtigung nationaler Gesetze und Regelungen ermöglicht es also, Informationen zu AIIB-Projekten vertraulich zu behandeln, wenn eine Regierung diese Informationen als heikel ansieht.

Die Zurückhaltung entscheidender Evaluierungs-Informationen

Ein Beispiel für die gravierenden Einschränkungen durch die PPI ist, dass sie Regeln zur Veröffentlichung von Informationen an andere Politikrichtlinien delegiert. So erlaubt es die «Learning and Evaluation Policy»^[34] der AIIB von 2021 nicht, das «Early Learning Assessment», das die Implementierung des ESF von 2016 evaluieren und die Grundlage für seine Überarbeitung darstellen sollte, zu veröffentlichen. Im Gegensatz zur Praxis bei anderen MDBs, die routinemäßig solche Evaluierungen veröffentlichen, schließt die AIIB

30 Die «Directive on Sovereign-backed and Non-sovereign-backed Financings» der AIIB (10. Juli 2019) besagt, dass die AIIB ihre Monitoring-Berichte für Projekte im öffentlichen Sektor veröffentlicht, aber sie bezieht sich nicht auf Monitoring-Berichte für Privatsektor-Projekte. Sie besagt auch, dass die Bank das ganze Projektdokument nach der Bewilligung der Finanzierung veröffentlicht.

31 AIIB (2018): Policy on Public Information, September 2018, Paragraph 4.3.

32 AIIB (2018): Policy on Public Information, September 2018, Paragraph 8.1.6

33 Siehe auch Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (2018): Recommendations for AIIB Policy on Public Information, 16. März 2018.

34 AIIB Learning and Evaluation Policy, approved May 19, 2021, Section X, paragraph 21.

eine öffentliche Diskussion ihrer Evaluierungsergebnisse und den daraus zu ziehenden Lehren aus.

In seiner Einführung im AIIB-Jahresbericht von 2020 sagte AIIB-Präsident Jin Lique: «Offen darüber nachzudenken, wie wir unsere Arbeitsprozesse, Produkte und Kommunikation im Interesse unserer Kunden und Mitglieder verbessern können, muss ein Kern des AIIB-Markenzeichens werden.»^[35] Dies galt nicht für das «Early Learning Assessment», obwohl es einen wichtigen Input in die Überarbeitung des ESF liefern sollte. Die sehr gute AIIB-Öffentlichkeitsarbeit darf die Tatsache nicht verschleiern, dass der chinesische Präsident Xi Jinping, der bei der AIIB-Jahrestagung 2020 die AIIB als ein modernes Modell für multilaterale Kooperation vorstellte, das «Markenzeichen AIIB» definiert.^[36]

Im Gegensatz zu den Erwartungen, die an die Verabschiedung der PPI geknüpft waren, bezieht sich die PPI nicht auf Informationen zu den Umwelt- und Sozialfolgen von Projekten. Die PPI verweist lediglich auf die Paragraphen 57 und 58 des Umwelt- und Sozialrahmenwerks (ESF), die das Thema behandeln.

Das «Environmental and Social Framework» (ESF) von 2016

Warum ist das AIIB-ESF von 2016, das schon 2019 entscheidend modifiziert wurde und das im Oktober 2021 von einem überarbeiteten ESF ersetzt wurde, weiterhin wichtig? Das ESF von 2016 wird auch in nächster Zukunft wichtig bleiben, weil es alle Projekte und Programme betrifft, die vor dem 1. Oktober 2021 bewilligt wurden. Das sind ca. 134 mit einer Gesamtsumme von \$ 26,45 Milliarden und wahrscheinlich auch ein Teil der Projekte aus der ca. \$ 50 Milliarden umfassenden Kreditpipeline, die in dem «Project Preparation Special Fund» enthalten sind. Wie bei allen Infrastrukturmaßnahmen dauert es mehrere Jahre, bis sie fertiggestellt sind, und einige ihrer Auswirkungen können erst Jahre später sichtbar werden.

Eine bewusste Schwächung der informierten Entscheidungsfindung

Wie in der PPI erwähnt, enthält das ESF von 2016 zwei Paragraphen zur Veröffentlichung von Informationen. Sie betreffen die Verpflichtungen des AIIB-Kunden (Paragraph 57) und

35 AIIB (ohne Jahr): 2020 AIIB Annual Report and Financials, https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2020/home/index.html?utm_source=i4t%20newsletter&utm_medium=mailchimp&utm_campaign=July%20issue

36 Siehe: C. K. Tan (2020): Xi Vows to Revamp AIIB As model for Multilateral Cooperation, Nikkei Asia, <https://asia.nikkei.com/Economy/Xi-vows-to-revamp-AIIB-as-model-for-multilateral-cooperation>

der AIIB (Paragraph 58). Die Paragraphen enthalten die richtigen Schlagworte, aber nicht die notwendigen, konkreten Anforderungen für die Veröffentlichung von Informationen wie Dokumentationen zu Umwelt- und Sozialauswirkungen oder Umsiedlungsplänen. Sie erfordern lediglich die «zeitige» Veröffentlichung. Im Fall von Krediten mit staatlichen Garantien solle dies vor der Bewertung des Projekts stattfinden. Bei Krediten an den Privatsektor soll es «so früh wie möglich» während der Bewertung geschehen.^[37]

Im Februar 2019 wurde hinter verschlossenen Türen eine technische Änderung dieser Paragraphen entschieden. Diese Änderung ist eine weitere Abschwächung der schon vagen Vorgaben.^[38] Die Änderung bestimmt, dass der Kunde die Informationen öffentlich machen soll «sobald sie verfügbar sind». Das ist eine weitere Herabstufung von der vorherigen Anforderung, die Information vor der Bewertung (öffentlicher Sektor) und sobald wie möglich während der Bewertung (Privatsektor) öffentlich zu machen.

Außerdem erlaubt die technische Änderung dem Bank-Management die Veröffentlichung von Projektinformationen auf einen undefinierten Zeitpunkt in der Zukunft zu verschieben, wenn geschäftlich sensible oder finanzielle Vermögenswerte eines Unternehmens betroffen sein könnten. Das bedeutet, dass kommerzielle und Unternehmensinteressen das öffentliche Interesse überwiegen können, wenn es um Informationen zu Umwelt- und Sozialauswirkungen geht, die möglicherweise zu unwiderruflichen Schäden in betroffenen Regionen führen oder zu globalen Krisen beitragen können.

Das ESF überlässt es dem Bank-Management und seinen potentiell willkürlichen Entscheidungen, ob und wann Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden.

Schon vor der Einführung dieser technischen Modifizierungen hatten einige europäische Anteilseigner die Paragraphen zur Veröffentlichung von Dokumenten für zu vage gehalten. In Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen drückten sie ihre Überzeugung aus, dass die Lücken von der sich zu der Zeit in Erarbeitung befindlichen Politikrichtlinie «Policy on Public Information» (PPI) geschlossen würden und es dann klare Regeln für die zeitgebundene Veröffentlichung von Informationen geben würde. Diese Erwartungen wurden nicht erfüllt, wie wir oben gesehen haben.

Das ESF von 2016 war bis zum 30. September 2021 in Kraft. Alle Projekte, die bis zu diesem Datum von der AIIB bewilligt wurden, unterliegen ihren Bestimmungen während des Projektzyklus', das bedeutet für viele Jahre.

37 AIIB (2016): Environmental and Social Framework, Paragraphen 57 und 58, Februar 2016.

38 Siehe: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf

Baustelle eines von Beijing Gas betriebenen Terminals für verflüssigtes Erdgas (LNG)



Beispiele für schwache ESF-Implementierung

Kasten 1: Ein Projekt vor der Haustür der AIIB: Beijing Gas

Ein Beispiel für die mangelnde Bereitschaft der AIIB, Projektinformationen auf Anfrage öffentlich zu machen, ist der von ihr 2017 eigenständig finanzierte Kredit in Höhe von \$ 250 Millionen für Beijing Gas, ein Privatunternehmen. Das Ziel des Projekts ist die Verbesserung der Luftqualität in Peking durch die Umstellung von Kohle auf Naturgas, was ca. 200.000 in der Mehrheit arme Haushalte in der Umgebung betrifft. In der Dokumentation zum Projekt fehlen entscheidende Informationen, insbesondere die Liste und die Standorte der betroffenen 510 Dörfer. Da dieses Projekt direkt vor der Haustür der AIIB liegt, sollte diese Art von Informationen leicht zugänglich sein. Aber als europäische Regierungsvertreter diese Informationen anforderten, lehnte die AIIB die Anfrage mit dem Argument ab, dass Beijing Gas, als Privat-Unternehmen, nicht dazu verpflichtet sei, detaillierte Projektinformationen zugänglich zu machen. Ungefähr ein Jahr später wurden etwas mehr Informationen öffentlich gemacht, aber nur zu den Dörfern, wo das Projekt schon realisiert worden war, aber nicht für die restlichen noch ausstehenden Ortschaften.

Es gibt keine Protokolle zu den Bedenken der Dorfbevölkerungen zum Design oder der Umsetzung des Projekts. Es gibt keine Angaben dazu, ob die Umstellung auf Erdgas für die mehrheitlich armen Haushalte bezahlbar ist. Für viele kann es einfach bedeuten, dass Energie zum Heizen und Kochen unerschwinglich wird.

Trotz der Kontroverse um Beijing Gas listete die AIIB im September 2019 einen neuen Kreditvorschlag von \$ 500 Millionen für Beijing Gas zum Ausbau von Infrastruktur für Flüssigerdgas. Es handelt sich um ein Hochrisiko-Projekt Kategorie A, das bedeutende Umwelt- und Sozialauswirkungen auf lokaler Ebene und bei der Emission von Treibhausgasen auf globaler Ebene haben wird.

Nicht nur im Fall Beijing Gas, auch bei vielen anderen Projekten fehlen fundamental wichtige Informationen in der Planungsphase und vor der Projektbewilligung, einschließlich Projektstandort, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Informationen oder detaillierte Dokumente zu Umsiedlungsplänen oder Plänen zur Wiederherstellung der Lebensgrundlage der Betroffenen.

Luftaufnahme von Kuta Mandalika, Lombok, Indonesien



Kasten 2: Tourismus-Entwicklung auf der Insel Lombok, Indonesien: Das Mandalika-Projekt^[39]

AIIB-Vizepräsident Joachim von Amsberg erklärte, dass die Bank Landbeschaffung bei der Einschätzung ihrer Investitionen in Infrastruktur in Indonesien ernsthafter berücksichtigen würde und dass Landbeschaffung in der Tat «ein ziemlich herausforderndes und kritisches Thema für die meisten Infrastrukturprojekte ist».^[40]

Ein Beispiel dafür ist das «Mandalika Urban Development and Tourism Project,» ein Kategorie-A-Projekt mit bedeutenden und irreversiblen Auswirkungen auf die Umwelt und die örtlichen Gemeinschaften, zu denen auch indigene Völker gehören. Es ist das erste von der AIIB eigenständig finanzierte Projekt in Indonesien. Die sogenannte ökologische und soziale Sorgfaltspflichtbewertung für das Projekt hat die entscheidenden Aspekte zu Umsiedlung, Landerwerb und der Wiederherstellung der Lebensgrundlage ausgelassen, die für den Schutz der Rechte der betroffenen Menschen am wichtigsten sind. Außerdem enthält der AIIB-Monitoring-Bericht keine Informationen zum Einsatz von Militär- und Sicherheitskräften während der «Landbeschaffung» zwischen 2018 und 2020.^[41] Diese Art rücksichtsloser Landbeschaffung ging kurz nach einem Dialog zwischen AIIB und Zivilgesellschaft während des AIIB-Jahrestreffens in Luxemburg im Juli 2019 noch schneller voran.^[42]

Die AIIB und auch ihr Kunde, die Indonesia Tourism and Development Corporation (ITDC), behaupteten, dass 92,70 Prozent des Landes für das Projekt «Clean and Clear» war, daher frei von Problemen mit Landtiteln oder Konflikten. Aber Landraub und Zwangsumsiedlungen haben in der Mandalika-Region auf Lombok über viele Jahre vor der Bewilligung des Projekts stattgefunden, einschließlich der Gebiete, wo das AIIB-Projekt geplant wurde und die in seinem Einflussbereich liegen. Die Provinzregierung in West Nusa Tenggara (Lombok), wo das Projekt realisiert wird, veröffentlichte im Oktober 2018 eine Mitteilung, die ITDC dringend dazu aufforderte, die Land- und die anderen sozialen Konflikte im Mandalika-Projekt zu lösen. Das war zwei Monate, bevor die AIIB den Kredit bewilligte.^[43]

39 Auszüge aus Monitoring-Berichten der Infrastructure Monitoring Coalition of Indonesia und dem Verein für Sozio-Ökologischen Wandel (2019 und 2020)

40 «AIIB to highlight land issues in loans assessment» via <https://www.urbangateway.org/news/aiib-highlight-land-issues-loans-assessment> (eingesehen im September 2020)

41 Institute for National and Democracy Studies (2019): AIIB Financial Support for Indonesia's Mandalika SEZ Deprives People's Rights.

42 Berichtet in 2018 von rri.co.id. (indonesisches Media Outlet) und von unabhängigen Beobachtern, die im Lauf von 2018-2020 mehrere Besuche vor Ort gemacht haben.

43 Government of West Nusa Tenggara Province Regional Secretariat, 29 October 2018 Notice Number (120/230/Pem/2018).

Die AIIB-Umwelt- und Sozialprüfungen verschweigen, dass die ESF-Anforderungen zu öffentlicher Konsultation und Entschädigungen vor der Zwangsumsiedlung und der Landbeschaffung routinemäßig mit Bezug auf das indonesische Gesetz 2/2012 zu Landbeschaffungen im öffentlichen Interesse umgangen wurden. Die AIIB veröffentlichte einen von ihrem Kunden erstellten Umsiedlungsaktionsplan erst 15 Monate nach Bewilligung des Projekts.

Was die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen betrifft, hat die AIIB dem ITDC grünes Licht dafür gegeben, eine bestimmte Summe einseitig festzulegen – ohne sinnvolle öffentliche Beteiligung –, anstatt denjenigen, deren Lebensgrundlagen auf dem Land beruhen und deren Land beschlagnahmt wurde, in einem fairen Verfahren Land für Land zu geben. Die Anforderung des ESF, eine Entschädigung zu gewähren, die den Kosten für die Wiederbeschaffung von Vermögenswerten entspricht und/oder diese angemessen abdeckt, wurde eindeutig nicht erfüllt.

Indem sie ihre «Lückenanalyse» («gap analysis») der Sorgfaltspflicht ihres Kunden, die sich hauptsächlich auf die Rechtsgrundlagen des Landes bezieht (oft als «country system» oder «client system» bezeichnet), nicht veröffentlicht, unterlässt es die AIIB, transparent zu machen, welche Maßnahmen sie ergreift, um sicherzustellen, dass ein Minimum an Umwelt- und Sozialschutz eingehalten wird. Die Konsequenzen davon bekommen die betroffenen Gemeinschaften zu spüren, die aller Schutzmaßnahmen beraubt sind.

Noch Ende September 2020 haben lokale Gemeinschaften darüber berichtet, dass Landerwerb durch Kauf und Verkauf unter Bedingungen von Einschüchterung und Zwang stattfanden. Indonesiens Menschenrechtskommission hat die Eskalation vor Ort genau beobachtet und gab eine öffentliche Erklärung dazu ab, in der sie die ITDC dafür kritisierte, willkürliche Landbeschaffung ohne jegliche rechtliche Grundlage zu betreiben.^[44] Die Bemühungen der Kommission, Ende August 2020 in die nicht-autorisierte Landbeschaffung einzugreifen, verdeutlichen – entgegen der Behauptungen der AIIB –, dass Zwangsumsiedlungen zur Strategie des AIIB-Kunden gehören.^[45]

44 Komnas HAM RI Dorong Perlindungan Hak atas Tanah Warga Terhadap Pratik Pengusuran Paksa di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika, NTB. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Keterangan Pers, Nomor: 036/Humas/KH/IX/2020)

45 Antwort der Bank enthalten in der Aussage der Bundesregierung zu einer parlamentarischen Anfrage (IC3-BIF5059/15/10044:001, DOK 2020/0864354), 8. Sep. 2020.

Anfang 2021 haben unabhängige Experten der UN Human Rights Council Special Procedures^[46] die AIIB-Praktiken und ihre mangelnde Sorgfaltspflicht kritisiert, nachdem sie persönliche Zeugnisse von indigenen und anderen Gemeinschaften berücksichtigt hatten, die schwere Folgen erlitten, als sie ihre Rechte auf Information und Partizipation angesichts des drohenden Verlusts von Land und Lebensgrundlagen geltend machen wollten.^{[47][48]}

Diese Ergebnisse unterstreichen, warum die verbindliche frühe Veröffentlichung der AIIB-Analyse zur Sorgfaltspflicht des Kunden bzgl. Umwelt- und Sozialstandards sowie auch die eigene Sorgfaltspflicht der Bank vor Projektbewilligung fundamental wichtig sind, um Risiken zu mindern und Auswirkungen auf oft schon sehr verarmte Bevölkerungsgruppen zu reduzieren. Das schließt die indigenen Völker ein, denen die AIIB Linderung ihrer Armut versprochen hat.^[49]

Nach seiner Fertigstellung wird das Mandalika-Projekt Fünf-Sterne-Hotels mit Meeressblick an den Stränden und Küstenstreifen gebaut haben, die zuvor die Lebensgrundlage von Fischern und von Frauen ausmachten. Das Projekt wird auch eine «Grand Prix»-Rennstrecke für Motorradrennen einschließen. Nichts davon, aber auch rein gar nichts hat mit den Bedürfnissen nachhaltiger Entwicklung der zumeist zwangsweise vertriebenen kleinbäuerlichen Gemeinschaften zu tun.^[50]

- 46** Die «Special procedures»-Experten sind: Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights; Francisco Cali Tzay, Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples; Ms. Mary Lawlor, Special Rapporteur on the situation of human rights defenders; Mr. Obiora Okafor, Independent Expert on human rights and international solidarity; Mr. Balakrishnan Rajagopal, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context; Mr. Livingstone Sewanyana, Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order; the UN Working Group on human rights and transnational corporations and other business enterprises (known as the Working Group on Business and Human Rights): Mr. Dante Pesce (Chairperson), Mr. Surya Deva (Vice-Chairperson), Ms. Elżbieta Karska, Mr. Githu Muigai, and Ms. Anita Ramasastry.
- 47** OHCHR (2021): Letter to Jin Liqun, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26078>
- 48** OHCHR (2021): Indonesia: UN Experts Flag Rights Concerns over \$3bn Tourism Project, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26962&LangID=E>
- 49** Siehe: https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/indonesia-mandalika/Indigenous-Peoples-Development-Plan.pdf
- 50** Definiert in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern R (2018).

Das überarbeitete ESF (gültig ab 1. Oktober 2021)

Die Annahme des ersten AIIB-ESF im Jahr 2016 enthielt die Bestimmung, dass das Dokument nach drei Jahren Implementierung überprüft werden sollte. Diese Überprüfung hat nun stattgefunden, und das überarbeitete ESF wurde im Mai 2021 vom Aufsichtsrat bewilligt. Es trat am 1. Oktober 2021 in Kraft.

Das Fehlen von spezifischen Fristen für die Veröffentlichung von Basisdokumenten zu AIIB-Krediten und -Investitionen hat über mehrere Jahre hinweg zu öffentlichem Druck, parlamentarischen Anfragen und einem gewissen Grad an Unbehagen bei verschiedenen AIIB-Anteilseignern bzw. deren Regierungen geführt.

Die deutsche Bundesregierung, zum Beispiel, der größte nicht-regionale Anteilseigner und frühere Vorsitzende – und jetzige stellvertretende Vorsitzende – der Gruppierung der Mitgliedsstaaten aus der Eurozone, hatte 2017 ein klares Endergebnis in dieser Sache gefordert. Ein Anschreiben des Bundesfinanzministeriums an den deutschen Bundestag stellte die deutsche Position klar da: «In ihrer Kommunikationsstrategie soll die Bank Kommunikationsfristen und Zeiträume eindeutig benennen, um eine aktive Stakeholder-Kommunikation zu ermöglichen.»^[51]

Auch das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen empfahl, dass die AIIB konkrete Zeiträume für die rechtzeitige Veröffentlichung von Projektinformationen zu Umwelt- und Sozialauswirkungen vor der Bewilligung der Finanzierung festhalten sollte.^[52]

Beide Aussagen reflektieren das Anliegen, dass der Mangel an klaren zeitlichen Regeln zur Veröffentlichung von relevanter Information den öffentlichen Einfluss und die Prüfung von großen Infrastrukturmaßnahmen schwierig oder unmöglich macht, obwohl dabei ganze Regionen oder Länder verändert werden können.

Als Reaktion auf diese öffentlichkeitswirksame und leicht verständliche Forderung nach Festlegung spezifischer Fristen für die Offenlegung wichtiger Umwelt- und Sozialdokumente enthält der überarbeitete ESF einen solchen Hinweis auf Fristen für Projektdarlehen und FI-Operationen mit höchstem Risiko.

51 Bundesfinanzministerium (2017): Anschreiben an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Bundestags, 24. Januar 2017.

52 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2018): Recommendations for AIIB Policy on Public Information, 16. März 2018.

Projektkredite

Im Fall von Projekten, die wahrscheinlich erhebliche negative Umwelt- und Sozialauswirkungen haben werden, die irreversibel, kumulativ, vielfältig und beispiellos sind (Kategorie-A-Projekte), sollen Entwürfe der Umwelt- und Sozialdokumentation 60 Kalendertage vor der Bewilligung der Finanzierung öffentlich gemacht werden. Im Fall von Projekten mit einer begrenzten Anzahl von potentiell negativen Umwelt- und Sozialauswirkungen – auch wenn manche von ihnen irreversibel und kumulativ sind – (Kategorie-B-Projekte) – soll diese Dokumentation 30 Tage vor der Bewilligung der Finanzierung veröffentlicht werden. Die gleichen Paragraphen besagen jedoch, dass es unter außergewöhnlichen Umständen dem AIIB-Management überlassen bleibt, über eine angemessene Veröffentlichungsfrist zu entscheiden.^[53]

Es gibt keine Fristen für die «Veröffentlichung von anderer Umwelt- und Sozialdokumentation», die lediglich «zeitig, nachdem sie vom Kunden zugänglich gemacht wurde», veröffentlicht werden soll.^[54]

Die Notwendigkeit, Querverweise in anderen Sektionen des ESF mit berücksichtigen zu müssen, und ihre komplexe Ausdrucksweise machen die Lektüre der relevanten Paragraphen allerdings nicht leicht.

Paragraph 66 «Aufschub der Veröffentlichung» ist jedoch sehr klar. Er begründet das definitive Vorrecht des Bank-Managements, die Veröffentlichung in bestimmten Fällen aufzuschieben. Das schließt Fälle ein, wo rechtliche oder regulatorische Anforderungen ins Spiel kommen oder eine Transaktion geschäftlich als sensibel angesehen wird.^[55]

Das lässt viel Raum für die Entscheidungsfreiheit des AIIB-Managements, dessen Priorität es ist, Kredite und Investitionen zu bewegen. Es deutet auch darauf hin, dass der Schutz von privaten kommerziellen Interessen und das Geschäftsinteresse der AIIB das öffentliche Interesse deutlich überwiegen, das Zugang zu Umweltprüfungen, Plänen zum Landerwerb und zu Zwangsumsiedlungen und andere wichtige Informationen voraussetzt.

53 AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Section VII – A. Disclosure of Environmental and Social Information, Paragraph 65.2.

54 Ebd., Paragraph 65.3.

55 AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Section VII – A. Disclosure of Environmental and Social Information, Paragraph 66.

Kredite an Finanzintermediäre (FIs)

Ähnliche Bestimmungen gelten für Kredite an FIs. Entwürfe von Umwelt- und Sozialdokumentationen für «Aktivitäten mit höherem Risiko» (Kategorie A), die von der AIIB über einen FI unterstützt werden, sollen 60 Tage vor der Projektbewilligung öffentlich gemacht werden. Jedoch gilt auch hier, dass es im Ermessen des Bank-Managements liegt, eine andere Frist, die kürzer ist, zu bestimmen. Für Projekte der Kategorie B, die über FIs laufen, gibt es keine Bestimmungen, auch wenn sie potentiell irreversible Umwelt- und Sozialauswirkungen haben können.

Alle weitere Umwelt- und Sozialdokumentationen sollen für die vorausgegangenen 12 Monate jährlich veröffentlicht werden. Allerdings ist selbst eine solche Veröffentlichung nicht erforderlich, wenn regulatorische Einschränkungen oder Marktsensibilitäten ins Spiel kommen oder die Zustimmung des Projektponsors nicht vorliegt.^[56]

Auch wenn FIs von der AIIB-unterstützte Projekte mit den höchsten Umwelt- und Sozialrisiken durchführen dürfen, wird das Umwelt- und Sozialmanagementsystem des FI «normalerweise nicht öffentlich gemacht».^[57] In anderen Worten, es gibt keine Möglichkeit für die Öffentlichkeit zu wissen, ob ein FI – sei es eine Geschäftsbank oder ein Private-Equity-Fonds – die Strukturen, Kapazität und Erfahrung hat, um mit den irreversiblen und kumulativen Auswirkungen, die seine Aktivitäten auf Menschen und Umwelt haben können, umzugehen.

Ausnahmen, Schlupflöcher und Vorbehalte

Die Einführung von Fristen in das überarbeitete ESF wird wahrscheinlich als Beweis angeführt werden, dass die AIIB auf die Bedenken von Anteilseignern und der Öffentlichkeit eingegangen ist. Aber die gleichen Paragraphen enthalten schlecht-definierte Ausnahmen, Schlupflöcher und Vorbehalte, die es letztendlich dem Ermessen des AIIB-Managements überlassen, ob und wann entscheidende Informationen zu Umwelt- und Sozialauswirkungen öffentlich gemacht werden.

Es gibt zahlreiche weitere Abschnitte im ESF, die auf eine umfassende Entscheidungsmacht des AIIB-Managements deuten, Finanzierungen über ihre Kredit- und Investitionspipeline so laufen zu lassen, dass eine Veröffentlichung in sinnvollen Zeitrahmen umgangen werden kann.

⁵⁶ AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Environmental and Social Standard 1, Paragraph 21.3.

⁵⁷ AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Environmental and Social Standard 1, Paragraph 21.4.

Ein Beispiel ist der sogenannte «stufenweise Ansatz» unter nicht-definierten Umständen, die für außergewöhnlich gehalten werden. Laut diesem Ansatz können die Umweltverträglichkeitsprüfung des Kunden und die eigene Sorgfaltspflicht der Bank erst beginnen, wenn die AIIB die Finanzierung schon bewilligt hat.^[58]

Delegation der Verantwortung für die Veröffentlichung an den Kunden

Daneben gibt es ein ganzes Gebiet, wo die Umwelt- und Sozialmanagementsysteme der Kunden des öffentlichen oder des privaten Sektors das ESF der AIIB ersetzen können.^[59] Dabei würde die AIIB das System ihres Kunden, seine Implementierungspraktiken und sein Engagement überprüfen. Wo die AIIB Lücken im System des Kunden aufdeckt, würden Aktionen zur Schließung dieser Lücken unternommen werden, um das System materiell dem ESF anzupassen. Die AIIB sagt, dass sie laut Abschnitt 65 des ESF ihre Erkenntnisse öffentlich machen würde.^[60] Diese Bestimmung kann allerdings auch aufgeschoben werden, und die Erkenntnisse der AIIB brauchen nicht vor der Bewilligung einer Finanzierung, bei der das System des Kunden angewendet wird, öffentlich zu sein.

Was die Regeln zur Veröffentlichung in dem überarbeiteten ESF auch hier zeigen, ist, dass die kommerziellen Interessen der AIIB-Kunden und das eigene Geschäftsinteresse der AIIB das öffentliche Interesse jeder Zeit überwiegen.

Neue Grenze: Kapitalmarktgeschäfte

Die AIIB sieht Investitionen in Kapitalmärkte als die neue Grenze, um größere Finanzierungssummen für Infrastrukturmaßnahmen zu mobilisieren. Das ESF wird jedoch nicht für diesen Tätigkeitsbereich gelten. Stattdessen wird die AIIB Vermögensverwalter mit der Entwicklung geeigneter ESG-Rahmenbedingungen beauftragen, anhand derer die Risiken bewertet werden können. Aber ESG-Rahmenbedingungen sind dafür bekannt, schlecht definiert zu sein, und sie werden immer mehr als ein Marketing-Instrument mit wenig Substanz kritisiert.^[61]

Die AIIB erklärt, «Kapitalmärkte sind der Schlüssel, um Billionen Dollar freizuschalten, die notwendig sind, um unsere globale Wirtschaft nachhaltig und inklusiv zu machen».^[62]

58 AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Environmental and Social Policy, Paragraph 52.1.

59 AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Environmental and Social Policy, Paragraphen 54–55.

60 AIIB (o.J.): Environmental and Social Framework, approved February 2016, amended February 2019 and May 2021, Environmental and Social Policy, Paragraph 56.

61 Financial Times (2021): Greenwashing in Finance, Europe's Push to Police ESG Investing, 10. März 2021.

62 AIIB (2019): The Rise of the Sustainable Capital Market, 12. Juli 2019.

Aber Infrastrukturmaßnahmen, die die Umwelt- und Sozialrisiken auf lokaler Projektebene nicht angehen, führen zu unvorhersehbaren Folgen, die sich die Welt nicht leisten kann. Die Bewältigung dieser Risiken erfordert aber – um es noch einmal zu sagen – die Veröffentlichung von Informationen, die öffentliche Partizipation erlauben, bevor potentiell schädliche Finanzierungsentscheidungen gefällt werden.

Vage Politikrichtlinien und ausgehöhlte Standards

Europäische und andere ähnlich gesonnene Regierungen rechtfertigten ihren AIIB-Beitritt damit, sich für die höchsten internationalen Standards und besten Praktiken bei der AIIB einsetzen zu wollen. Die AIIB reagierte darauf, indem sie dafür sorgte, dass ihre Politikrichtlinien und Standards die Sprachformen und Terminologie anderer Institutionen, wie der Weltbank, widerspiegeln. Aber bei näherer Betrachtung stellt sich heraus, dass, während die Sprache auf westliche Sensibilitäten zugeschnitten wird, der Inhalt eher substanzlos bleibt und so viele Vorbehalte, Schlupflöcher und Ausnahmen enthält, dass letztendlich die Entscheidungsmacht bei dem vom AIIB-Präsidenten geleiteten Management liegt.

Unsere Analyse zeigt, dass die AIIB-Verpflichtungen, Informationen öffentlich zu machen, uns in Wirklichkeit mit leeren Händen zurücklassen. Klare Regeln sind für das Stakeholder-Engagement essentiell, bei dem es um Entscheidungen geht, die die Stakeholder direkt betreffen. Solche Regeln sind auch für das Funktionieren des Beschwerdemechanismus der AIIB («Project-affected Peoples Mechanism» – PPM) wichtig, der – analog zu den Rechenschaftsmechanismen anderer MDBs – Gemeinschaften ein Maß an Rückansprüchen bieten soll, wenn sie durch fehlende Implementierung der AIIB-Umwelt- und Sozialrichtlinien benachteiligt werden. Während die Rechenschaftsmechanismen der anderen Institutionen regelmäßig Beschwerden erhalten, die sie untersuchen – was zeigt, dass Betroffene transparente Regressmöglichkeiten haben –, hat der PPM der AIIB, der seit März 2019 in Kraft ist, wenig Vertrauen erweckt und bleibt noch zu prüfen.

Unabhängig vom Finanzierungsinstrument, das eingesetzt wird, dienen klare Anforderungen zur zeitgebundenen Veröffentlichung von Informationen in großen Infrastrukturprojekten dazu, bessere langfristige Investitionen und Entwicklungsergebnisse zu erzielen und gleichzeitig die Möglichkeiten für politische Vereinnahmung und Korruption einzuschränken.

Die primäre Betonung der AIIB auf Effizienz lässt solche Erfordernisse als unnötige Bürokratie erscheinen. Aber solche Regeln bei anderen MDBs sind das Resultat hart erkämpfter Erfolge der Zivilgesellschaft in Indien, Brasilien und anderen Ländern des Südens. Mit der Unterstützung von Parlamentariern wurden diese Regeln zu Politikrichtlinien, die der Transparenz, dem Umweltschutz und dem Zugang zu Regressmöglichkeiten dienen.

Wettbewerbsdruck durch die AIIB, Wettbewerb durch Kredite ohne jegliche Bedingungen von anderen chinesischen Finanzinstitutionen wie auch der wachsende Einfluss Chinas in den existierenden MDBs wird es zunehmend erschweren, für eine bessere Implementierung von Politikrichtlinien zum Schutz von Mensch und Umwelt sorgen.

Eine gute Aufsicht seitens der zuständigen Parlamentsausschüsse in den AIIB-Anteilseignerländern ist von entscheidender Bedeutung. Parlamentarische Aufsicht sind Anreize für die Ministerien wie das Bundesfinanzministerium, die direkt mit der AIIB verhandeln. Forderungen von parlamentarischer Seite kann ihre Position in Verhandlungen mit dem AIIB-Management stärken.

Die bisherige Erfahrung mit der AIIB deutet allerdings darauf hin, dass Forderungen auf starken Widerstand stoßen werden. Die AIIB spielt eine bedeutende Rolle in Chinas Bemühungen, eine neue Form von Multilateralismus entstehen zu lassen, in der Peking den Ton bestimmt und die Regeln definiert. Anteilseigner müssen ihr politisches Kapital nachdrücklich einsetzen, um sicherzustellen, dass von der AIIB unterstützte große Infrastrukturmaßnahmen keine Schäden auf lokaler und globaler Ebene verursachen. Sie sollten nicht zu Komplizen in risikoreichen Unternehmungen werden, die sich nicht mit Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und dem Schutz der Lebenserhaltungssysteme der Erde vereinbaren lassen.

Die Autorinnen

Korinna Horta ist eine unabhängige Forscherin und Umweltökonomin. Sie hat umfangreiche Feldforschungen in Afrika, Lateinamerika und Südostasien durchgeführt. In jüngster Zeit war sie bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen daran beteiligt, die ökologische und soziale Rechenschaftspflicht von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zu stärken. Frau Horta ist Stimson Fellow der Yale University und war Gastdozentin an US-amerikanischen und europäischen Universitäten. Sie spricht fünf Sprachen fließend und hat an der School of Oriental and African Studies der Universität London promoviert. Außerdem hat sie einen M.A. von der School of Advanced International Studies in Washington, D.C., und einen Abschluss in Literatur von der Universität Lissabon.

Wawa Wang (Master in Rechtswissenschaften) ist Programmdirektorin von Just Finance International, einer Tochtergesellschaft von VedvarendeEnergi. Frau Wang arbeitet mit Umwelt- und Menschenrechtsaktivisten sowie Nichtregierungsorganisationen zusammen, um den Zugang zu Informationen und den Entscheidungsprozessen in der Entwicklungsfinanzierung zu verbessern. Zuvor war sie als Beraterin und Forscherin für internationale und europäische Nichtregierungsorganisationen tätig.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Helena Hoffmeister ✉ hoffmeister@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2021

Covermotiv: N509FZ/Wikimedia Commons (CC BY-SA 4.0)

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Paper zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen