



BAND 52

## **Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB)**

Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt

Eine Studie von Korinna Horta



# **DIE ASIATISCHE INFRASTRUKTUR INVESTMENT BANK (AIIB)**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE  
BAND 52**

# **Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB)**

Eine multilaterale Bank, in der China die  
Regeln bestimmt

**Eine Studie von Korinna Horta**

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit Urgewald e.V.**

## Die Autorin

Korinna Horta ist Umweltökonomin mit mehr als 20 Jahren Erfahrung in der Analyse und Beratung zu internationaler Menschenrechts- und Umweltpolitik. Von 2009 bis Oktober 2018 war sie die treibende Kraft im «Weltbank-Team» von Urgewald e.V. Zuvor arbeitete sie von 1990 bis 2009 im internationalen Programm der renommierten US-Umweltorganisation Environmental Defense Fund in Washington und war Vorstandsmitglied bei Greenpeace Deutschland. Zwischen 2010 und 2015 saß Korinna Horta als Expertin im Beschwerde-Ausschuss der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank in Washington. Sie lebt in Portugal und Washington.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB) – Eine multilaterale Bank,  
in der China die Regeln bestimmt

Eine Studie von Korinna Horta

Band 52 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit Urgewald e.V.

1. Auflage, Berlin, April 2019

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Constantin Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

Titelphoto: Bian peng – Imaginechina/laif

ISBN 978-3-86928-197-1

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

# INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
<b>Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB): Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt</b>	<b>13</b>
Die Etablierung der AIIB – Ein diplomatischer Sieg für Peking	13
AIIB-Governance – Machtkonzentration an der Spitze	14
Die AIIB und Chinas «One Belt, One Road Initiative» (BRI)	16
Das unzutreffend benannte «Accountability Framework»	18
Öffentlicher Zugang zu Information: Prinzipien versus spezifische Anforderungen	20
Das Regelwerk für Umwelt- und Sozialstandards (ESF)	25
Der Beschwerdemechanismus: Eine bürokratische Hindernisstrecke	32
Das Risiko der Ansteckung und einer beginnenden Abwärtsspirale	35
Wie kam es dazu?	37
Eine Reform-Agenda	40
Anhang	
Auswahl von AIIB-Dokumentationen und -Politikrichtlinien	43
Abkürzungen	44

Hauptsitz der AIIB in Peking



# VORWORT

Vor drei Jahren wurde die Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB) gegründet, als multilaterale Bank zur Finanzierung von Infrastruktur. China ist ihr größter Anteilseigner, und Chinas «neue Seidenstraße» soll auch von der AIIB finanziert werden.

Deutschland und weitere Länder Europas halten bedeutende Anteile und einen Sitz im Vorstand der Bank. In seinem Beschluss zum Beitritt zur AIIB verlangte der Bundestag, dass die Bundesregierung bei der AIIB hohe Umwelt-, Sozial-, Menschenrechts- und Governance-Standards einfordert, die mindestens denen der Weltbank entsprechen. Dazu gehören auch der Ausschluss von Investitionen in Atom- und Kohlekraftwerke, ein effizientes Monitoring, international übliche Standards hinsichtlich Rechenschaftspflicht und Transparenz und ein unabhängiger Beschwerdemechanismus.

Als «schlank, sauber und grün» bezeichnet die Bank sich selbst. Doch wie steht es tatsächlich um Transparenz, Menschenrechtsstandards und Beschwerdemechanismen der Betroffenen? Die Analyse von Korinna Horta zum Stand der Dinge nach drei Jahren Geschäftstätigkeit der AIIB ist sehr ernüchternd: Von einer Erfüllung der Anforderungen des Deutschen Bundestags kann nicht die Rede sein.

Was ist jetzt zu tun? Muss Deutschland sein komplettes Scheitern eingestehen und die Bank verlassen? Kann man noch Einfluss ausüben? Was sind dabei die Rollen von Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft?

Wenn man die AIIB völlig isoliert von jedem politischen und wirtschaftlichen Zusammenhang betrachtet, wäre in der Tat ein Austritt gerechtfertigt. Doch dieser Schritt würde Deutschland jeglichen Einflusses berauben, die anderen europäischen Mitglieder schwächen und auch geopolitisch schädliche Auswirkungen haben.

Also bleibt es Aufgabe Deutschlands, weiterhin für starke Umwelt- und Sozialstandards, größtmöglichen Zugang zu Informationen, Transparenz, einen starken, unabhängigen Beschwerdemechanismus und die Kontrolle und Begrenzung der Macht des Managements zu streiten.

Um diese Ziele weiter zu verfolgen, ist es Aufgabe des Bundestages, die deutsche Mitgliedschaft wie bisher eng und kritisch zu beobachten. Eine laufende Beobachtung der AIIB, ihrer Projekte, Strategien und Politiken kann nur gewährleistet werden, wenn die Zivilgesellschaft ihren Teil an Informationen zu Entwicklungen und Problemen beisteuert. Die ständige Aufmerksamkeit der Parlamente unterstützt die Position der europäischen Vertreterinnen und Vertreter im Direktorium der Bank.

Nur durch eine starke, aus den Hauptstädten unterstützte Positionierung können sie eine weitere Aufweichung von Standards abwehren. Es muss zentrales

Anliegen bleiben, den durch Projekte Betroffenen rechtzeitige und umfassende Information an die Hand zu geben und ihnen einen einfachen, unparteiischen Weg zu eröffnen, ihre Rechte einzufordern. Zudem muss gewährleistet sein, dass das Management kontrollierbar bleibt. Eine Ausweitung der Verfügungsmacht des AIIB-Präsidenten muss deshalb abgewehrt und diese wieder eingeschränkt werden.

Beim Thema Infrastruktur steht viel auf dem Spiel. Die Infrastruktur, die wir heute aufbauen, prägt entscheidend unser Leben von morgen. Eine öffentliche Infrastrukturbank muss den höchsten Standards in den Bereichen Umwelt, Menschenrechte und Governance gerecht werden. Bisher hat die AIIB einen schlechten Präzedenzfall geschaffen. Es ist höchste Zeit, einen neuen Kurs einzuschlagen.

Berlin, März 2019

Jörg Haas

*Referent Internationale Politik*

*Heinrich-Böll-Stiftung*

# ZUSAMMENFASSUNG

Die AIIB hat sich innerhalb von Rekordzeit zu einem der großen Akteure in der globalen Finanzarchitektur entwickelt. Im Januar 2016 nahm sie offiziell ihr Geschäft auf, und zu ihrem dritten Jahrestag in 2019 zählt die Institution mit Sitz in Peking schon 70 Mitgliedsstaaten mit weiteren 23 Staaten auf der Liste der Beitrittskandidaten. Zwei der führenden internationalen Volkswirtschaften, die USA und Japan, sind der AIIB bisher nicht beigetreten. Sie sehen die AIIB weitgehend als ein Instrument an, das zur Förderung chinesischer geopolitischer und wirtschaftlicher Interessen geschaffen wurde. Europäische Regierungen wollten jedoch nicht außen vor bleiben und argumentieren, dass sie die Institution besser als Mitglieder beeinflussen können. Sie traten der AIIB als Gründungsmitglieder bei und verliehen der Institution damit eine internationale Glaubwürdigkeit, die sie sonst nicht gehabt hätte.

Während ihrer dreijährigen Eingangsphase führte die Kombination verschiedener Faktoren dazu, dass die AIIB sich als mit anderen multilateralen Banken ebenbürtige Institution positionieren konnte. Dazu gehören ihre detaillierten Fachkenntnisse über die Funktionsweise der existierenden multilateralen Banken, hoch strategische und intelligente Führung und die Unterstützung von globalen Public-Relations-Agenturen. Die Tatsache, dass die AIIB bisher hauptsächlich an gemeinsam finanzierten Projekten mit anderen multilateralen Banken, wie der Weltbank, teilgenommen hat, trägt weiterhin dazu bei, dass sie als mit anderen Akteuren vergleichbare Institution wahrgenommen wird.

Der Diskurs der AIIB ist an westliche Empfindlichkeiten angepasst und betont die zentrale Rolle von Transparenz sowie Umwelt- und Sozialstandards. China selbst hat eine düstere Bilanz auf diesen Gebieten. Aber die AIIB stellte sich erfolgreich als multilaterale Institution mit einer vielfältigen Mitgliedschaft dar, die von der scharfen und kontinuierlichen Verschlechterung der Menschenrechtssituation in China unter Präsident Xi Jinping isoliert sei.

Die AIIB verspricht «schlank, sauber und grün» [lean, clean and green] zu sein. Kurz nach ihrer Geschäftsaufnahme etablierte sie ein Regelwerk für Umwelt- und Sozialstandards, dessen Konzeption die Hauptthemen von vergleichbaren Politikrichtlinien bei anderen multilateralen Banken widerspiegelt. Aber es handelt sich dabei um ein sehr offen gehaltenes und flexibles Instrument, und bisher ist nicht bekannt, wie es in der Praxis umgesetzt wird. Auch die Governance-Strukturen der AIIB scheinen die Organisation der Governance bei anderen multilateralen Banken zu spiegeln. Im Sommer 2017 führte dies dazu, dass die global führenden Rating-Agenturen der AIIB die höchste Bonitätsnote zuteilten und sie nun auf internationalen Kapitalmärkten das gleiche Triple A Kreditrating vorweisen kann wie die Weltbank und andere multilaterale Banken. Dies war das sehr erfolgreiche

Resultat einer gut orchestrierten Gestaltung ihres Images, denn zur Zeit der Vergabe des Ratings hatte die AIIB keine Bilanz eigenständig finanzierter Projekte. Wichtige Säulen ihrer Governance, wie eine endgültige Fassung ihrer Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Information, fehlten noch.

In ihrer Anfangsphase kultivierte die AIIB eine vorsichtige Distanz zu Chinas Belt and Road Initiative (BRI). Ihre Betonung, dass sie eine multilaterale Institution sei, die sich zur Einhaltung internationaler Standards verpflichtet, sollte sie von kontroversen BRI-Investitionen unterscheiden. Dieser Diskurs hat sich mittlerweile geändert, und in jüngerer Zeit beschrieb AIIB-Präsident Jin die AIIB und die BRI als die zwei Motoren eines Flugzeugs, die beide nötig sind, damit das Flugzeug problemlos und hoch fliegen kann.<sup>1</sup>

Diese Studie analysiert das AIIB Regelwerk von Umwelt- und Sozialstandards von 2016 und weitere Politikrichtlinien, die erst 2018 verabschiedet wurden und im Jahr 2019 in Kraft treten. Dazu gehören das unzutreffend benannte «Accountability Framework», das Entscheidungsmacht beim AIIB-Präsidenten konzentriert, die Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Information (PIP), das auf Prinzipien beruht und dabei klare Regeln für zeitliche Vorgaben zur Veröffentlichung von spezifischen Dokumenten auslöst, sowie der Beschwerdemechanismus [Project-Affected People's Mechanism – PPM]. Der PPM ist das AIIB-Gegenstück zu den Unabhängigen Rechenschaftsmechanismen (IAMs) bei anderen multilateralen Banken. IAMs sind unabhängige Abteilungen, die den Beschwerden von betroffenen Gemeinschaften Gehör verleihen sollen, wenn diese durch Bank-finanzierte Projekte zu Schaden kommen oder potentiell zu Schaden kommen können. Der PPM unterscheidet sich jedoch von guten internationalen Praktiken auf diesem Gebiet, indem er mühsame und in vielen Fällen unrealistische Vorbedingungen für die Betroffenen stellt, bevor sie sich an den Beschwerdemechanismus wenden können. Die institutionelle Einbettung des PPM und seine Verfahrensweisen sind nicht so konzipiert, dass unabhängige Untersuchungen der vorgetragenen Beschwerden garantiert werden können.

Jetzt, wo die AIIB fest etabliert ist, wird sie eine neue Phase beginnen. Ihre Strategie ist es, sich zunehmend als Alternative zu den bestehenden multilateralen Banken darzustellen. Sie will sich weniger an gemeinsam finanzierten Projekten beteiligen, mit dem Ziel, ein eigenständiges Portfolio aufzubauen.<sup>2</sup> Um Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten an sich zu ziehen, vermarktet sie sich als flexibler, effizienter und besserer Ansprechpartner als die konkurrierenden multilateralen Banken. Gewinne an Effizienz, Flexibilität und Ansprechbarkeit sind sicher wünschenswert, aber der Subtext hier ist die Mitteilung an potentielle Kunden, dass die AIIB ihre Kredite schneller bewilligen und sich nicht durch das Ansprechen von «good governance», verbindlichen Regeln und Rechenschaftspflicht in ihre internen Angelegenheiten einmischen wird.

<sup>1</sup> China Daily, «AIIB Vows Support to Connect African Continent», 4. September 2018.

<sup>2</sup> AIIB, «Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure», 9. Februar 2018.

Mit der AIIB hat sich China ein multilaterales Instrument geschaffen, in dem Peking die Regeln bestimmt. Damit verfügt es über ein Instrument, das potentiell besser dazu geeignet ist, chinesische Interessen zu fördern, als ein unilateraler Ansatz, der nur auf eigener Wirtschaftsmacht beruht. Es ist wirklichkeitsfremd, die AIIB als nur einen weiteren multilateralen Akteur zu betrachten, der von Chinas opakem politischem System abgespalten ist.

Die Risiken von großen Infrastrukturprojekten, die unter solchen Einschränkungen gebaut werden, können kaum überschätzt werden. Sie schließen nicht rückgängig zu machende Umweltschäden, soziale Erschütterung, Repression, weit verbreitete Korruption und Verschuldung ein.

Es gibt ein weiteres Risiko, das dringend bedacht werden muss: Der Wettbewerb unter den multilateralen Entwicklungsbanken hat zu ersten Anzeichen geführt, dass die AIIB einen korrosiven Einfluss auf die Standards anderer Institutionen haben kann. Aus Furcht vor dem Verlust von Geschäftsmöglichkeiten können sie dazu neigen, ihre eigenen hart erkämpften Anforderungen abzuschwächen. Dazu gehört der öffentliche Zugang zu Information, Beteiligung der Öffentlichkeit und Nachhaltigkeit. Im Wettbewerb um geschäftliche Interessen können solche Anforderungen zunehmend als lästige Hindernisse betrachtet werden.

AIIB-Anteilseigner, insbesondere europäischen Staaten, die der AIIB internationale Glaubwürdigkeit verliehen haben, haben die Verantwortung, geplante AIIB-Investitionen und ihre Implementierung engmaschig zu überwachen. Es ist ihre Pflicht für ein robustes Monitoring zu sorgen und die Qualität der AIIB-Investitionen zu garantieren. Wenn nötig, müssen sie auch bereit dazu sein, die AIIB-Führung mit unangenehmen Wahrheiten zu konfrontieren und sich nicht von möglichen verärgerten Reaktionen Chinas einschüchtern zu lassen. Es geht hier um mehr als Geld und Macht, die mit großen Infrastrukturmaßnahmen zusammenhängen – es geht auch um demokratische Werte. Das Versäumnis, für diese Werte einzustehen, birgt das Risiko, dass europäische und andere Anteilseigner, wenn auch unbeabsichtigt, zu Helfern für den Export eines Ansatzes zur globalen Governance werden, der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ablehnt.

Hinzu kommt, dass Regierungen nicht nur die Erosion von Standards bei anderen Institutionen verhindern, sondern auch daran arbeiten müssen, die Art, wie diese Institutionen funktionieren, zu verbessern, um ein auf Regeln basiertes internationales System zu stärken. Andere multilaterale Banken werden oft zu Recht dafür kritisiert, dass sie Eliteinteressen fördern und die wirklichen Umwelt- und Sozialkosten von schlecht konzipierten Investitionen außer Acht lassen. Gestärkte und rechenschaftspflichtige multilaterale Institutionen sind die beste Antwort der internationalen Gemeinschaft auf unilateralem Despotismus.



Der Präsident Aserbaidshans, Ilham Aliyev, als Gast der chinesischen Seidenstraßen-Initiative in Davos, Januar 2019

# Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB): Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt

## Die Etablierung der AIIB – Ein diplomatischer Sieg für Peking

China gab schon im Jahr 2013 bekannt, die AIIB gründen zu wollen. Ein symbolischer Meilenstein wurde am 12. März 2015 erreicht, als das Vereinigte Königreich als erstes europäisches Land seinen Beitritt zur AIIB bekannt gab. Dies war ein dramatischer Schritt angesichts der Bemühungen der Obama-Administration, europäische Regierungen vom Beitritt zur AIIB abzuhalten. Das Vereinigte Königreich, der traditionell engste Verbündete der USA in Europa, ignorierte die Vorbehalte der US-Regierung. Unter den Vorbehalten war die Befürchtung, dass die AIIB der Ausweitung von Chinas Soft Power dienen und dass sie eine Herausforderung für andere multilaterale Banken darstellen würde, in denen westliche Staaten und Japan formell dominieren. Außerdem war klar, dass der US-Kongress aufgrund strikter gesetzlicher Vorgaben für den US-Beitrag zur Finanzierung multilateraler Banken keine Geldmittel für die AIIB zur Verfügung stellen würde. Diese Vorgaben stammen von hart erkämpften Errungenschaften der Zivilgesellschaft, die mit führenden Mitgliedern des Kongresses zusammengearbeitet hatten. Darunter ist eine Vorgabe, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens vor der Bewilligung eines Projekts öffentlich gemacht werden müssen. Die AIIB verfügt über keine derartige Regel.

Kurz nachdem das Vereinigte Königreich seine Entscheidung öffentlich machte, folgten die Bundesrepublik, Frankreich und andere europäische Staaten. Peking hat mit der Aufsplitterung der G7, die einen fragmentierten Westen und die Anziehungskraft Chinas widerspiegelt, einen großen diplomatischen Sieg errungen.

Wie steht es mit dem Argument, dass Chinas Unterrepräsentation bei der Weltbank und bei anderen multilateralen Banken die chinesische Regierung dazu veranlasste, die AIIB zu gründen? Auch wenn wir die Motivationen der chinesischen Führung nicht erraten können, hört sich dieses Argument plausibel an. Es ist jedoch kaum die ganze Geschichte. Die Tatsache, dass der US-Kongress eine Verwässerung US-amerikanischer Stimmrechte ablehnte, und die Weigerung europäischer Regierungen, einen ihrer Sitze im Aufsichtsrat der Weltbank abzugeben,

sind der Grund dafür, dass China keine seiner wirtschaftlichen Macht angepasste formelle Repräsentation in der Weltbank erreichte. Aber trotz seiner Wirtschaftsmacht ist China auch weiterhin einer der wichtigsten Kreditnehmer der Weltbank und hat aus diesem Grund beträchtliche Einflussmacht. Die Weltbank braucht China mehr, als China die Weltbank braucht. Chinas Einfluss hat zum Beispiel dazu geführt, dass Vorschläge zur Einführung eines Standards zur Sorgfaltspflicht in Sachen Menschenrechte in Projekten mit hohen Risiken abgelehnt wurden.<sup>3</sup> Resümierend: Wir wissen nicht, ob die Etablierung der AIIB aus der Frustration Chinas mit seiner Unterrepräsentation bei der Weltbank und anderen multilateralen Banken hervorgegangen ist, oder ob die AIIB unabhängig von solchen Betrachtungen etabliert wurde, als ein Instrument zur Projektion der Macht und des Einflusses von China.

### **AIIB-Governance – Machtkonzentration an der Spitze**

Im Januar 2016 nahm die AIIB offiziell ihr Geschäft auf. Die AIIB «Articles of Agreement» sind ihr grundlegendes Dokument, das ihre Zwecke, Funktionen, Mitgliedschaft, Operationen und, ganz besonders wichtig, ihre Governance-Strukturen und Verfahren festlegt.<sup>4</sup> Der Inhalt ist auch hier wieder so konzipiert, um die Sprache in den vergleichbaren Dokumenten anderer multilateraler Banken widerzuspiegeln. Aber das Dokument enthält auch deutlich Chinas Vetorecht bei allen wichtigen Entscheidungen.

Jedes AIIB-Mitglied ist auf dem «Board of Governors» vertreten, das sich routinemäßig einmal im Jahr trifft, es sei denn ein Sondertreffen wird einberufen. Das «Board of Governors» delegiert alle Entscheidungsmacht zur Verabschiedung von Politikrichtlinien, Jahresplänen und Haushalt sowie die Beaufsichtigung des AIIB-Managements und Operationen an das «Board of Directors». Damit wird das «Board of Directors» zum wichtigsten Governance-Organ der AIIB. Dieses Direktorium besteht aus zwölf Direktoren, die von ihrem entsprechenden Mitgliederkreis gewählt werden. Neun dieser Direktoren repräsentieren regionale Mitgliedsstaaten, und drei Direktoren sind aus dem nicht-regionalen Umfeld. Europa besetzt zwei dieser Direktorenposten. Ein europäischer Direktor repräsentiert die AIIB-Anteilseigner, die Mitglieder der Euro-Zone sind. Zunächst stellte die Bundesrepublik, der stärkste nicht-regionale Anteilseigner, diesen Direktor. Der andere europäische Direktor repräsentiert die weiteren europäischen Mitgliedsstaaten, einschließlich Skandinaviens und der Schweiz, und wird vom Vereinigten Königreich geführt.

Stimmrechte der Mitgliedsstaaten beruhen auf der Summe von elementaren Stimmrechten plus extra Stimmrechte für Gründungsmitglieder und dem wohl

- 
- <sup>3</sup> Während der Überarbeitung der Weltbankstandards (2012–2017) haben die USA, die Bundesrepublik und andere Staaten vorgeschlagen, dass die Evaluierung von Menschenrechtsauswirkungen bei Projekten mit hohen Risiken in das neue Regelwerk der Weltbank integriert werden. Quellen aus dem Management der Weltbank haben NGOs darüber informiert, dass diese Vorschläge von einer Gruppe von China-geführten Kreditnehmern blockiert wurden.
- <sup>4</sup> [www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html](http://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html)

wichtigsten Stimmanteil, der sich aus dem finanziellen Beitrag des Mitglieds zum Kapitalstock der Bank ergibt.

Der gemeinsame Anteil an Stimmrechten aller nicht-regionalen Mitglieder beläuft sich auf knapp unter 25 % der Gesamtsumme. Die Bundesrepublik mit 4,19 % steht hier an der Spitze, gefolgt von Frankreich mit 3,21 % und dem Vereinigten Königreich mit 2,93 %.

Unter den regionalen Mitgliedsstaaten ist China ganz oben mit 26,58 % der Stimmanteile, wozu wir auch noch die 0,85 % von Hong Kong rechnen können, das für AIIB-Zwecke als separates Mitglied geführt wird. Sehr weit hinter China folgt Indien mit 7,63 % und Russland mit 6,01 % der Stimmrechte.

China sitzt hier fest im Fahrersitz, weil alle wichtigen Entscheidungen eine Mehrheit von nicht weniger als 75 % der Stimmanteile benötigen.

Das AIIB-«Board of Directors» ist ein nicht-residentes Gremium. Es trifft sich regelmäßig im Laufe des Jahres und kann ebenfalls elektronische Treffen abhalten oder Entscheidungen auch ohne ein Treffen fällen. Die Bundesrepublik, der wichtigste nicht-regionale Anteilseigner, hatte für die Schaffung eines residenten Boards plädiert, um ihrer Aufsichtspflicht von Peking aus und nicht aus dem entfernten Berlin gerecht zu werden. Aber der Vorschlag der Bundesrepublik wurde zurückgewiesen. Die Bundesrepublik, die von Januar 2016 bis Juni 2018 die Mitglieder der Euro-Zone vertrat, entschied daraufhin, ihren Direktor bei der deutschen Botschaft in Peking zu stationieren. Österreich, das im Juni 2018 die Führung der Mitgliedsstaaten der Euro-Zone für ein Jahr übernahm, entschied sich ebenfalls dafür, seine Direktorin in der österreichischen Botschaft in Peking unterzubringen. Die vom Vereinigten Königreich geführten europäischen Mitglieder haben ihren Direktor in London belassen.

Zu den allerwichtigsten Funktionen des «Board of Directors» gehören die Verabschiedung von Politikrichtlinien und die Beaufsichtigung von AIIB-Management und -Operationen. Es ist allerdings unklar, bis zu welchem Grad das weit verstreute Board überhaupt detaillierte und rechtzeitige Informationen zu spezifischen AIIB-Investitionen hat. In ihrem Streben, eine effiziente Institution zu sein, die nicht von zeitraubenden Verfahren belastet ist, neigt die AIIB dazu, die Board-Beteiligung klein zu halten und Entscheidungsmacht an der Spitze des Bankmanagements, nämlich beim AIIB-Präsidenten, zu konzentrieren.

Mit der Entscheidung, die Aufsicht über die AIIB in die Hände eines nicht-residierenden Board zu legen, hat die AIIB schon früh die Tendenz angekündigt, die sich jetzt herauskristallisiert. Weiter unten beschäftigt uns das sogenannte «Accountability Framework», das im Endeffekt die Entscheidungsmacht über die Finanzierung von bestimmten Projekten an den AIIB-Präsidenten delegiert. Diese Entscheidungsmacht soll mit der Zeit weiter zunehmen. Die Tendenz führt dahin, die Rolle des «Board of Directors» auf breite strategische Betrachtungen zu beschränken. Strategien sind allerdings oft wohlmeinende Zielsetzungen, die einer Vielfalt von Interessen Rechnung tragen. Ein Beispiel ist die AIIB-Energiestrategie von 2017. Sie betont die Notwendigkeit, den Klimawandel zu bekämpfen,

aber schließt die Finanzierung von Kohle- und anderen fossilen Energieprojekten nicht aus.

## **Die AIIB und Chinas «One Belt, One Road Initiative» (BRI)**

Drei Jahre vor der Geschäftsaufnahme der AIIB im Januar 2016 kündigte China seine Pläne für eine Neue Seidenstraße an, die jetzt hauptsächlich unter dem Namen «One Belt, One Road Initiative» (BRI oder OBOR) bekannt ist. Im Jahr 2013 legte Chinas Präsident Xi Jinping zuerst die große Vision seines Landes dar, ein Netzwerk massiver Infrastrukturprojekte zu bauen, das China mit Zentralasien, Westasien, dem Mittleren Osten und Europa verbinden soll. Hinzu kommt eine maritime Seidenstraße, die Südost-Asien, den Indischen Ozean, Ozeanien und Teile von Afrika verknüpfen soll.

Der Plan besteht darin, eine Billion USD oder mehr in ein weitläufiges Netz von Straßen, Bahnlinien, Häfen, Ölpipelines, Energie- und extraktive Industrieprojekte zu investieren. Aber BRI verfügt bis heute über keinen übergreifenden Masterplan. Bei BRI scheint es sich mehr um eine allgemeine Anordnung der Zentralregierung zu handeln, die durch konkrete Investitionen umgesetzt wird, wenn sich wirtschaftliche und politische Gelegenheiten dazu ergeben. BRIs geographische Ausdehnung erweitert sich ständig und umfasst bereits ungefähr 70 Länder und 65 % der Weltbevölkerung.

China vermarktet seine Initiative als Plattform für internationale Kooperation. Sicherlich kann der Bau von Infrastruktur, der nachhaltig ist und auf die Bedürfnisse und Prioritäten lokaler Bevölkerungen eingeht, einen positiven Beitrag zur sozialen Entwicklung und besserem allgemeinen Wohlergehen leisten. Aber eine Reihe von Bedingungen müssen erfüllt werden, wenn Nachhaltigkeit und soziale Zielsetzungen erreicht werden wollen. Dazu gehören Transparenz, eine freie Presse und öffentliche Debatte. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, dass BRI sich in diese Richtung bewegt.

Politische Entscheidungsträger in Washington und Brüssel sind jetzt zunehmend darüber besorgt, dass BRI vornehmlich der Ausdehnung geopolitischer und wirtschaftlicher Interessen Chinas auf globaler Ebene dient. Gleichzeitig würde sich China dabei die Ressourcen sichern, die sein Wirtschaftswachstum braucht, und seine großen, mit dem Bau von Infrastruktur zusammenhängenden Überkapazitäten exportieren. Westliche Regierungen kämpfen nun damit, ihre eigenen Investitionsstrategien zur Eindämmung des Einflusses von China zu artikulieren.

Kritiker deuten darauf hin, dass es sich bei BRI um «Schuldendiplomatie» handelt. Das heißt, dass China seine Kreditvergabe dazu nutzt, um politischen Einfluss zu gewinnen. Dabei würden Korruption und autokratische Regierungen gefördert werden. Hinzu käme, dass chinesisches Geld an Bedingungen geknüpft ist: Kreditnehmer erhalten die Auflage, chinesische Firmen und Technologien für den Bau der Projekte zu bevorzugen. Einige potentielle Kreditnehmer befürchten, dass BRI-Projekte weder rentabel noch notwendig sind, außer für China.

Chinas Finanzierung des Hafens Hambantota in Sri Lanka ist ein Beispiel dafür. Obwohl das Projekt vor der Ankündigung von BRI lanciert wurde, bezeichnet China es als einen Meilenstein entlang der Neuen Seidenstraße. Der Bau des Hafens verursachte einen so hohen Schuldenberg, dass Sri Lanka sich dazu gezwungen sah, den Hafen und das umliegende Land für einen Zeitraum von 99 Jahren an China zu übergeben. Damit sicherte sich China einen wertvollen geopolitischen Vorteil, der nur ein paar hundert Meilen von der indischen Küste entfernt liegt.<sup>5</sup>

Während BRI internationale Schlagzeilen macht, erhält die AIIB wesentlich weniger öffentliche Aufmerksamkeit. Was ist die Beziehung zwischen der AIIB und BRI? Der AIIB-Diskurs dazu hat sich im Laufe der Zeit dazu verändert. Zunächst betonte das AIIB-Management, dass es zwar zufällige Überschneidungen gäbe, weil beide in große Infrastrukturvorhaben investieren, aber die AIIB müsse als völlig getrennt von der BRI angesehen werden. Sie unterstrichen dabei, dass die AIIB keine chinesische, sondern eine multilaterale Institution sei, die sich durch die Anwendung höchster, internationaler Standards auszeichne.

Aber ab einem gewissen Zeitpunkt änderte sich der Ton. Nach der Konsolidierung der AIIB durch die rasche Zunahme an Mitgliedsstaaten und ihrer Einstufung mit der begehrten höchsten Bonitätsnote durch die drei führenden globalen Rating-Agenturen modifizierte die AIIB die Charakterisierung ihrer Beziehung zur BRI. AIIB-Präsident Jin Liqun sagte, dass sowohl China als auch die AIIB sehr hohe Standards hätten und es daher natürlich sei, dass sie kooperieren würden. In einem Interview mit *China Daily* zu AIIB-Investitionen in Afrika bezeichnete er die Partnerschaft zwischen AIIB und BRI als die zwei Motoren eines Flugzeugs, bei dem beide notwendig sind, um problemlos und hoch zu fliegen.<sup>6</sup>

Wir können nur darüber spekulieren, ob die wachsende Macht an der Spitze der chinesischen Regierung und ihre zunehmende ideologische Kontrolle zu einer Situation geführt haben, wo auch nur eine leichte Andeutung, dass China nicht den höchsten Standards folgt, nicht länger akzeptabel ist.

Was jedoch klar erscheint, ist, dass die Etablierung der AIIB einen Schleier von Multilateralismus für BRI-bezogene Investitionen geschaffen hat. Jetzt ist eine große Zahl an Regierungen, die scheinbar bedeutende Rollen in der Governance der AIIB spielen, potentiell in die *Finanzierung von Infrastruktur* eingebunden, von der sie sonst Abstand gehalten hätten. Damit erhöht sich die Notwendigkeit für AIIB-Anteilseigner, AIIB-Investitionen in der Planungsphase genau zu überprüfen und die Implementierung zu beaufsichtigen. Aber, wie der folgende Abschnitt zeigen wird, besteht die Tendenz, Entscheidungsmacht an der Spitze der AIIB zu konzentrieren und die Rolle des AIIB-«Board of Directors» einzuschränken.

5 Ein detaillierter Bericht zu Hambantota wurde von der *New York Times* veröffentlicht: «Paying China with Territory», June 28, 2018 / [www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html](http://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html)

6 *China Daily*, 7. September 2018 / [www.chinadaily.com.cn/a/201809/07/WS5b91e867a31033b-4f4654cd3.html](http://www.chinadaily.com.cn/a/201809/07/WS5b91e867a31033b-4f4654cd3.html)

Diese Abtretung von Entscheidungsmacht wird als die Effizienz einer wirklich modernen Bank für das 21. Jahrhundert dargestellt.

### **Das unzutreffend benannte «Accountability Framework»**

Das AIIB-«Accountability Framework» formalisiert die Delegation von Entscheidungsmacht über Projektfinanzierungen vom «Board of Directors» an den Präsidenten der Bank. Es trat am 1. Januar 2019 in Kraft und wird zunächst nur unter bestimmten Bedingungen angewendet.<sup>7</sup> Worte sind wichtig, und der Begriff «Accountability Framework» ist dazu geeignet, Verwirrung zu stiften. Bei den anderen multilateralen Banken, wie der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank, ist der institutionelle Gebrauch des Begriffs «accountability» (Rechenschaftspflicht) mit der Einrichtung von «Accountability Mechanisms» (Beschwerdemechanismen) verbunden, die unabhängige Abteilungen innerhalb der Institutionen sind. Diese Abteilungen sind damit beauftragt, Beschwerden über die fehlende Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards zu untersuchen und Mediationsverfahren zu fördern, wenn es Konflikte gibt. Die Weltbank schuf ihr «Inspection Panel» vor mehr als 25 Jahren, und seit dieser Zeit sind die als «Independent Accountability Mechanisms» (IAMs) bekannten Einrichtungen zu einem wichtigen Governance-Instrument in multilateralen Institutionen geworden.

Aber das AIIB «Accountability Framework» benutzt den Begriff «Accountability» in einem anderen Sinn. Es beschreibt die Bedingungen, unter denen der AIIB-Präsident die Finanzierung von Projekten bewilligen kann, ohne das «Board of Directors» einzubeziehen. Das «Accountability Framework» enthält zwar Ausnahmen, Anforderungen an Berichterstattung und eine Überprüfung seiner Funktionsweise in der Zukunft, aber es repräsentiert eine radikale Abwendung von dem etablierten Vorgehen bei anderen multilateralen Banken. Dort gehört es zur Rolle des Boards, die Vorschläge für Kredite im Detail zu überprüfen, einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfungen und Umsiedlungspläne, und darüber zu entscheiden, ob ein Projekt finanziert wird oder nicht.

Die AIIB selbst beschreibt das «Accountability Framework» als etwas, dass «der AIIB ein neues Modell für Governance» verleiht.<sup>8</sup> Das übergeordnete Ziel dieses neuen Modells ist ein effektiver und effizienter Kundenservice, der daraus besteht, dass der AIIB-Präsident Kredit bis zu einer gewissen Höhe, die mit der Zeit wachsen soll, bewilligt.

Es gibt Ausnahmen für diese Delegation von Entscheidungsmacht. Das erste Projekt in einem Land, das erste Projekt in einem Sektor und Projekte in nicht-regionalen Mitgliedsstaaten sollen weiterhin vom «Board of Directors» bewilligt werden. Ansonsten kann der Präsident Kredite bewilligen, die anfänglich für den öffentlichen Sektor auf 200 Millionen USD, für den Privatsektor auf 100 Millionen

7 AIIB, Accountability Framework, [www.aiib.org/en/about-aiib/governance/accountability-framework/index.html](http://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/accountability-framework/index.html) (Online 30. Oktober 2018).

8 AIIB, Paper on the Accountability Framework [kein Datum], S. 1, Paragraph 3.

USD und für die Beteiligung mit Eigenkapital an Projekten (Equity Investments) auf 35 Millionen USD begrenzt sind. Im Laufe der Zeit sollen sich die Kreditvolumina und der Anteil von Projekten, die vom Präsidenten bewilligt werden, erhöhen.

Das «Accountability Framework» versucht eine klare Linie zwischen den Verantwortlichkeiten des Präsidenten und des «Board of Directors» zu ziehen. Während der Präsident für Operationen, d.h. Entscheidungen zu Projekten, zuständig ist, soll das «Board of Directors» für die allgemeine strategische Ausrichtung verantwortlich sein (Paragraph 6).

Diese Aufteilung von Verantwortlichkeiten ist hoch problematisch. Ein Fokus auf allgemeine Richtung und Strategien ist übermäßig breit und nicht spezifisch. Strategien sind zumeist so angelegt, dass sie etwas für alle Interessenlagen enthalten. Die AIIB-Energiestrategie ist ein Beispiel. Sie unterstützt das Pariser Klimaabkommen, die Ziele des Programms der Vereinten Nationen «Energy for All», aber auch die Finanzierung von fossilen Energieprojekten, einschließlich Kohle, und den Bau großer Staudämme.

Noch wichtiger ist, dass die Aufteilung von Verantwortlichkeiten die Kette der Rechenschaftslegung, die ein Kennzeichen für demokratische Systeme ist, unterminiert. Die Mitglieder des «Board of Directors» sind gegenüber den Regierungen, die sie vertreten, rechenschaftspflichtig. Die Regierungen ihrerseits sind gegenüber den Bürgern dafür verantwortlich, dass die Vergabe von öffentlichen Mitteln mit der Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards einhergeht. Durch diese Verknüpfungen öffnet die Bewilligung von Krediten durch das «Board of Directors» einen politischen Raum für die Zivilgesellschaft und potentiell betroffene Bevölkerungsgruppen. Sie können gegenüber ihren Repräsentanten ihre Besorgnisse zur Sprache bringen und so dazu beitragen, dass Entscheidungen getroffen werden, die potentiellen Schaden berücksichtigen. Dieser politische Raum ist von fundamentaler Wichtigkeit, weil Investitionen in große Infrastrukturvorhaben praktisch immer mit hohen Umweltrisiken und oft negativen Auswirkungen auf Gemeinschaften und ganze Gesellschaften verbunden sind.

Das AIIB-«Board of Directors» verabschiedete das «Accountability Framework» im April 2018, ohne vorher sicherzustellen, dass das Board selbst und die Öffentlichkeit Zugang zu relevanten Informationen zu spezifischen Projekten haben. Es war und ist weiterhin unklar, wie detailliert die Information ist, die die Mitglieder des Boards erhalten. Das «Accountability Framework» besagt, dass das Board «[...] Sicht auf essentielle Projektinformation während des ganzen Projektzyklus hätte» (Paragraph 22). Bevor ein Projekt bewilligt würde, hätte das Board Zugang zu einer rotierenden zweijährigen Projektpipeline, die sich auf elementare Information begrenzt, wie Name des Projekts, Sektor, Land und Höhe des vorgeschlagenen Kredits. Zu einem späteren Zeitpunkt würde das Board eine endgültige Projektzusammenfassung erhalten (Project Summary Document – PSD). Es stellt sich die Frage, ob eine Zusammenfassung dazu geeignet ist, die hohen Risiken, die mit den meisten großen Infrastrukturvorhaben verbunden sind, adäquat zu reflektieren. Europäische Mitglieder des «Board of Directors» haben in Treffen mit der

Zivilgesellschaft angedeutet, dass der Projektverlauf oder die Projektzusammenfassungen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht öffentlich gemacht werden.

Die Verabschiedung des «Accountability Framework» deutet darauf hin, dass sich das «Board of Directors» von den Effizienzargumenten der AIIB hat überzeugen lassen. Die AIIB will «moderner» sein als die anderen multilateralen Banken, indem sie auf «effizientere Art und Weise» auf die Bedürfnisse ihrer Kunden des öffentlichen und des Privatsektors eingeht. Das bedeutet, dass Kredite schneller bewilligt werden. Aber Effizienz ist kein Selbstzweck und kann leicht mit übergreifenden Zielen, wie Transparenz und Beaufsichtigung, in Konflikt geraten.

Das «Accountability Framework» bezieht sich auch darauf, dass der Präsident gegenüber dem «Board of Directors» verantwortlich ist. Was dies in der Praxis bedeuten könnte, bleibt unklar.

Es wäre sehr problematisch, wenn wir die zugrundeliegenden politischen Realitäten ignorieren, in die die AIIB eingebettet ist. Der Präsident der AIIB wird von der Regierung der Volksrepublik China ernannt. Angesichts der wachsenden totalitären Tendenzen und der Forderung nach absoluter Loyalität zur Spitze der chinesischen Führung kann vom AIIB-Präsidenten nichts Anderes erwartet werden, als dass er seine Rolle in strikter Konformität mit den geopolitischen und wirtschaftlichen Interessen seiner Regierung wahrnimmt.

Das weit verstreute «Board of Directors» wird kaum als effektive Gegenkraft funktionieren und die notwendigen «checks and balances» durchführen können. Viele der regionalen und auch nicht-regionale Mitgliedsstaaten werben um AIIB-Investitionen, und die Volkswirtschaften, die sie repräsentieren, sind in unterschiedlichen Graden von chinesischen Investitionen oder dem Zugang zum chinesischen Markt abhängig. Sie werden kaum geneigt sein, kritische Fragen zu stellen.

Europäische Regierungen weisen darauf hin, dass es ihnen gelungen ist, eine sogenannte «One Director Rule» im «Accountability Framework» zu verankern. Diese Regel besagt, dass ein einziger Direktor die Diskussion über ein Projekt im Board beantragen kann. Diese Regel wird als Errungenschaft dargestellt. Unter normalen Umständen gehört die Diskussion von Projektvorschlägen routinemäßig zur Aufsichtspflicht eines Boards.

In der Praxis ist die Bedeutung dieser Regel unklar. Es ist vorhersehbar, dass die meisten Direktoren auf der Seite Chinas stehen werden. Ihr Hauptinteresse besteht in der schnellen und reibungslosen Bewilligung von Projekten, wobei fundamental wichtige Themen wie Transparenz und Nachhaltigkeit eher als zeitraubende Hindernisse betrachtet werden.

## **Öffentlicher Zugang zu Information: Prinzipien versus spezifische Anforderungen**

Der öffentliche Zugang zu Information über vorgeschlagene Projektfinanzierungen ist von fundamentaler Wichtigkeit, um öffentliche Beteiligung möglich zu machen und um potentiell irreversible Umweltschäden und soziale Störungen zu vermeiden oder zu minimieren. Transparenz ist auch essentiell, um die Korruption zu bekämpfen, die oft mit großen Infrastrukturvorhaben einhergeht. Außerdem ist

Transparenz die Grundlage für Investitionen mit hohem Qualitätsgrad und für positive Entwicklungsergebnisse.

Im September 2018 verabschiedete die AIIB ihre Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Information (Public Information Policy – PIP). Die Wichtigkeit der PIP kann kaum überschätzt werden. Diese Politikrichtlinie ist ein grundlegendes Dokument für die AIIB-Governance, denn so viel anderes hängt vom Zugang zu Information ab. Zum Beispiel hängen die Implementierung des Regelwerks zu Umwelt- und Sozialstandards und die Funktionsfähigkeit des Beschwerdemechanismus weitgehend davon ab, dass die Öffentlichkeit zeitgebundenen Zugang zu spezifischen Projektdokumenten hat.

In der Pressemitteilung, der die Verabschiedung der PIP begleitete, betont AIIB Präsident Jin Liqun, dass «Transparenz und Rechenschaftspflicht die zwei wichtigsten Säulen der AIIB-Governance, [...]» sind.<sup>9</sup> Aber während die PIP viele wichtige Schlagworte enthält, garantiert sie nicht, dass die Öffentlichkeit Zugang zu Projektdokumentation zu einem Zeitpunkt hat, wenn Anpassungen und Korrekturen im Design des Projekts noch möglich sind.

Während die erklärte Absicht der PIP, für ein Maximum an Veröffentlichung und Transparenz zu sorgen, sicherlich lobenswert ist (Paragraph 4.2), soll ihre Implementierung von operationaler Effizienz und finanziellen Ressourcen konditioniert werden (Paragraph 4.3). Natürlich sind Effizienz und der beste Einsatz von öffentlichen Finanzmitteln wichtige Themen für alle öffentlich finanzierten Institutionen. Aber Effizienz ist kein Selbstzweck und sollte nicht als Anreiz dazu dienen, den öffentlichen Zugang zu Informationen einzuschränken.

Die PIP ist ein auf «Prinzipien basierendes» und kein auf «(Positiv- oder Negativ-)Listen-basierendes» Dokument. Das bedeutet, dass die PIP sich auf übergreifende Prinzipien konzentriert und auf die Ausnahmen, wo diese Prinzipien nicht angewendet werden. Die PIP enthält keine Liste von spezifischen Dokumenten und die Zeitrahmen für ihre Veröffentlichung.

Prinzipien sind sicher sehr wichtig, aber sie reichen nicht aus. Was einer Informationspolitik Substanz verleiht, ist die Vorgabe zur zeitgebundenen Veröffentlichung von spezifischen Projektdokumenten, einschließlich der Zeitrahmen, wenn sie im Laufe des Projektzyklus öffentlich gemacht werden.

Das Prinzip Nr. 1 der PIP lautet im Originaltext «presumption in favor of disclosure», also die Annahme, dass die Veröffentlichung von Information befürwortet wird. Das ist sicherlich begrüßenswert. Aber im Gespräch mit Regierungsvertretern der Euro-Zone hat sich schon ergeben, dass die Anwendung des Prinzips sehr eingeschränkt sein wird. So ist nicht davon auszugehen, dass die AIIB die Pipeline vorgeschlagener Projekte, die Projektzusammenfassungen und die vierteljährlichen Monitoring-Berichte öffentlich macht. Diese Dokumentation soll nur dem Board zugänglich gemacht werden, obwohl ihre Veröffentlichung im Interesse eines informierten Dialogs unter allen Stakeholdern wäre.

<sup>9</sup> AIIB Pressemitteilung, «AIIB Modernizes its Policy to Increase Transparency», 11. Oktober 2018.

Die PIP liegt weit hinter dem, was sowohl einige Anteilseigner als auch die Zivilgesellschaft gefordert hatten. So hatte zum Beispiel die Vertretung der Euro-Zonen-Mitgliedsstaaten dafür plädiert, dass die PIP klare Zeitrahmen für die Veröffentlichung von Projektdokumentation einschließt, um damit eine aktive Beteiligung der Stakeholder zu ermöglichen.<sup>10</sup>

Die aktive Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der direkt Betroffenen, setzt die Veröffentlichung von Information voraus, bevor über die Finanzierung eines Projekts entschieden wird. Unter den wichtigsten Dokumenten sind:

- Umweltverträglichkeitsprüfungen, einschließlich einer Evaluierung der Gender-Auswirkungen;
- Umsiedlungspläne bei Zwangs- und freiwilliger Umsiedlung;
- Dokumentation über öffentliche Konsultationen;
- Evaluierung der Äquivalenz, wenn die Standards von Kreditnehmern, seien es Regierungen oder der Privatsektor, die AIIB-Standards ersetzen sollen;
- Dokumentation zu Krediten an Finanzintermediäre, wie Privatbanken und Equity Fonds, wenn AIIB-Finanzierungen indirekt für die Finanzierung von Projekten mit hohen Risiken eingesetzt werden;
- Monitoring-Berichte zur Implementierung, insbesondere was Maßnahmen zum Umweltschutz und dem Schutz von Bevölkerungen angeht.

Die PIP beschäftigt sich nicht mit Regeln für die Veröffentlichung dieser fundamental wichtigen Dokumentation und verweist darauf, dass die Anforderungen zu Informationen an Betroffene, andere Stakeholder und die breitere Öffentlichkeit in zwei Paragraphen des Regelwerks zu Umwelt- und Sozialstandards (ESF) enthalten ist, das im Februar 2016 verabschiedet wurde.

In der Tat beziehen sich die Paragraphen 57 und 58 des ESF auf Anforderungen der Veröffentlichung von Informationen seitens der AIIB und ihrer Kunden. Während sie richtige Schlagworte enthalten, schließen sie jedoch beispielsweise zeitspezifische Vorgaben für die Veröffentlichung von Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht ein. Die Paragraphen erfordern die «zeitliche» Veröffentlichung, was im Fall von Krediten an Regierungen vor der Bewertung («appraisal») von Krediten und bei anderen Krediten (*i.e.* an den Privatsektor) so früh wie möglich während der Bewertung stattfinden soll.<sup>11</sup>

Diese Vorgaben stehen im Gegensatz zu international besten Praktiken, wie sie von der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank gehandhabt werden. Bei diesen Institutionen und anderen regionalen Entwicklungsbanken besteht die Praxis darin, Umweltverträglichkeitsprüfungen im Fall von Krediten an Regierungen 120 Tage vor der Entscheidung des Boards zu veröffentlichen. Bei Krediten

<sup>10</sup> Bundesministerium der Finanzen, Schreiben an den Finanzausschuss des deutschen Parlaments, 24. Januar 2017.

<sup>11</sup> AIIB, Environmental and Social Framework, Paragraphen 57 und 58, Februar 2016

an den Privatsektor verlangt die Privatsektortochter der Weltbank (International Finance Corporation), die Veröffentlichung von Unterlagen zu Umwelt- und Sozialauswirkungen für Projekte mit hohen Risiken 60 Tage und bei Projekten mit weniger hohen Risiken 30 Tage vor einer Entscheidung.<sup>12</sup> Das Fokus der AIIB auf große Infrastrukturprojekte bedeutet, dass die meisten ihrer Projekte mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken behaftet sind. Projekte mit hohen Risiken erfordern bestimmte Zeitrahmen für die Veröffentlichung von Unterlagen, um eine Grundlage für den Dialog mit allen Stakeholdern zu schaffen, insbesondere mit den Betroffenen, die oft nur begrenzt Zugang zu modernen Kommunikationstechnologien haben und die in abgelegenen Gebieten leben.

Eine weitere wichtige Komponente der PIP ist ihre Liste von Ausnahmen. Es ist völlig legitim, dass gewisse Informationen nicht öffentlich zugänglich gemacht werden, nur muss dies klar definiert werden. Unter den Ausnahmen befinden sich Informationen, die die Kreditwürdigkeit der Bank oder ihren Zugang zu internationalen Kapitalmärkten zu für die AIIB akzeptablen Preisen kompromittieren könnten (Ausnahme 5). Diese Ausnahme befand sich schon in einem früheren Entwurf der PIP und wurde vom Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen kritisiert als «[...] besonders subjektiv und anfällig für Missverständnisse oder Missbrauch zu sein und in Gegensatz zu den Zielen der Transparenz der Bank zu stehen».<sup>13</sup>

Ähnlichen Raum für Vieldeutigkeit charakterisiert die PIP-Ausnahme, die sich auf Information bezieht, die den internationalen Charakter der Bank kompromittieren könnte oder die mit der Verpflichtung der Bank, nationale Gesetze und Regeln zu respektieren, inkonsistent ist (Ausnahme 6). Der internationale Charakter der Bank und ihre Verpflichtung, sich nicht in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedsstaaten einzumischen, sind schon eindeutig in den «Articles of Agreement» der AIIB beschrieben.<sup>14</sup> Es ist nicht notwendig, diese Punkte in der PIP zu wiederholen. Außerdem eröffnet der Bezug der PIP auf nationale Gesetze und Regeln die Möglichkeit, dass es keine öffentliche Information zu AIIB-Krediten und Projekten gibt, wenn eine Regierung dies als zu empfindlich ansieht.

Die PIP erlaubt die Möglichkeit eines Einspruchs, wenn die Veröffentlichung von Information verweigert wird (Paragraph 10). Ein Einspruch muss an den

**12** International Finance Corporation, Access to Information Policy, 1. Januar 2012. Diese Politikrichtlinie verweist auch auf Ausnahmen, die nur unter sehr begrenzten Umständen möglich sind und fordert, dass das Board of Directors umgehend über eine Verspätung der Veröffentlichung informiert wird: [www.ifc.org/wps/wcm/connect/98d8ae004997936f9b7bffb2b4b33c15/IFCPolicyDisclosureInformation.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98d8ae004997936f9b7bffb2b4b33c15/IFCPolicyDisclosureInformation.pdf?MOD=AJPERES) (online 8. November 2018).

**13** Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Recommendations for AIIB Policy on Public Information, Submission 1, 16. März 2018, Paragraph 32. (Originaltext: «particularly subjective and amenable to misunderstanding or misuse and contrary to the Bank's transparency objectives»).

**14** AIIB, Articles of Agreement, Article 31 (The International Character of the Bank).



NGO-Treffen zum Thema Infrastruktur-Finanzierung in Mumbai, Juni 2018

Geschäftsführer der Abteilung für Beschwerden-Lösung, Effektivität und Integrität (Complaints Resolution, Effectiveness and Integrity Unit – CEIU) adressiert werden. Die CEIU hat verschiedene Mandate, die sowohl das Monitoring und die Evaluierung von Projekten als auch den Beschwerdemechanismus (Project-Affected People's Mechanism – PPM) einschließt. Interessenkonflikte sind in diese Anhäufung von Aufgaben, die bei anderen Institutionen getrennt gehandhabt werden, eingebaut. Es kann kaum von der CEIU erwartet werden, dass sie eine Beschwerde unabhängig bewertet, wenn sie nicht mit ihren eigenen Monitoring- und Evaluierungsergebnissen übereinstimmt. Außerdem kann die CEIU nur eine an den AIIB-Präsidenten gerichtete Empfehlung geben, der dann entscheidet, wie und in welchem Zeitrahmen geantwortet wird.

Insgesamt ist der AIIB-Präsident mit beträchtlicher Entscheidungsmacht ausgestattet. Er bestimmt den Zeitrahmen, wann auf eine externe Anfrage nach Information geantwortet wird (Paragraph 7.2). Er bestimmt, welche Ausnahmen überstimmt werden können (Paragraph 9.1.1). Er macht dem Board Empfehlungen bezüglich der Nicht-Veröffentlichung von Information, die unter der PIP öffentlich sein sollte (Paragraph 9.1.2). Er verabschiedet ein internes Klassifizierungssystem für Information, das mit der PIP konsistent sein soll (Paragraph 11). Er garantiert die Einhaltung der PIP und stellt die notwendigen Ressourcen zu ihrer Implementierung (Paragraph 13.1) bereit.

## **Das Regelwerk für Umwelt- und Sozialstandards (ESF)**

Der Bau von großen Infrastrukturvorhaben, wie Straßen- und Bahnnetzen, Häfen und Staudämmen, birgt per Definition hohe Umwelt- und Sozialrisiken. Zusätzlich zu den direkten Risiken führen die unbeabsichtigten Konsequenzen von Infrastrukturbauten oft zu Situationen von Missbrauch und sozialer Ungerechtigkeit und zu irreversiblen Umweltschäden. Neue Transportkorridore führen oft zu unkontrollierbarem Druck auf die Natur und auf entlegene Regionen, der Entwaldung, illegalen Bergbau und Landraub einschließen kann. Vertreibung und der Verlust von Lebensgrundlagen sind oft das Ergebnis des Landerwerbs für Infrastrukturprojekte.

Die AIIB verabschiedete ihr ESF im Februar 2016, kurz nachdem sie ihr Geschäft aufgenommen hatte. Das ESF war ein Schlüsselement dafür, dass die AIIB sich als gleichwertig mit anderen multilateralen Banken darstellen konnte und trug dazu bei, kritischen Vorbehalten entgegenzuwirken, die befürchteten, dass eine von China geführte Bank sich wenig um die ökologischen und sozialen Auswirkungen ihrer Investitionen kümmern würde. Die nicht-regionalen Anteilseigner der AIIB waren überzeugt, dass das ESF die AIIB vor Reputationsschaden bewahren würde.

Die AIIB beauftragte einen Berater mit der Ausarbeitung des ESF. Dieser hatte sich vor kurzem von der Weltbank in den Ruhestand verabschiedet und ist dafür bekannt, viel Erfahrung im Bereich von Umwelt- und Sozialstandards zu haben. Noch bei der Weltbank, leitete er die Anfangsphase der Überarbeitung der Weltbank-Standards, die zu einem neuen System für Umwelt- und Sozialstandards

führte, das im Oktober 2018 in Kraft trat. Diese Überarbeitung wurde weitgehend vom Wettbewerb mit dem wachsenden chinesischen Investment geprägt und sollte dazu beitragen, der Weltbank größere Flexibilität im Umgang mit Umwelt- und Sozialauswirkungen zu verleihen, um damit mehr Investitionsmöglichkeiten an sich zu ziehen.

Weitgehend auf der Basis von ersten Entwürfen des überarbeiteten Weltbanksystems schuf der Berater das ESF als eine stark kondensierte Version dieser Entwürfe. Das ESF enthält alle die richtigen Sprachformeln, die auf die Sensibilität von westlichen Regierungen zugeschnitten sind. Es deckt eine ganze Reihe von den wichtigsten Themen ab wie Klimaschutz, Biodiversität, Arbeitsrechte, öffentliche Partizipation bei Umsiedlungen und die Teilhabe von indigenen Völkern am Projektnutzen. Es schließt auch den AIIB-Ansatz zu den Gender-Auswirkungen ihrer Kredite ein.

Der Berater beschrieb das ESF als «aspirational», d.h. als etwas Anstrebenswertes.<sup>15</sup> Das scheint eine korrekte Beschreibung zu sein, obwohl das ESF sich selbst als verbindliches Regelwerk darstellt. Aufmerksames Lesen des ESF zeigt, dass es genug Spielraum dafür lässt, «verbindliche» Anforderungen auf sehr flexible Art zu handhaben. Projekte brauchen zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung keine spezifischen Standards zu erfüllen, da wichtige Aspekte des Projekts zu dieser Zeit vielleicht noch nicht bekannt sind.

Dieser lockere Ansatz, wenn die Erfüllung von Standards nicht vorab programmiert werden muss, verringert den Aufwand bei der Vorbereitung von Projekten und beschleunigt die Kreditbewilligung. Damit einhergehend gibt es bedeutende Risiken wie die Überschätzung von Projektnutzen und das Ignorieren von Umwelt- und Sozialkosten. Wenn die Finanzierung erst einmal bewilligt ist und der Bau begonnen hat, wird ein Projektsponsor wenige Anreize dazu haben, aufkommende Umwelt- und Sozialrisiken anzugehen, weil das zeitraubend und kostspielig sein könnte.

Wissenschaftler aus verschiedenen Ländern, die große Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere im Kontext mit der Neuen Seidenstraße, beobachtet haben, beschreiben das ESF als «[...] zu vage und zahnlos. Als Wissenschaftler haben wir zu viele Desaster bei Infrastrukturbauten überall in der Welt erlebt, um solche Plattitüden für wahre Münze zu nehmen».<sup>16</sup>

Auch wenn einige der Charakteristiken des ESF so ähnlich sind wie bei vergleichbaren Regelwerken anderer multilateralen Banken, so darf das nicht über einen grundlegend fundamentalen Unterschied hinwegtäuschen: Die AIIB verfügt über keine unabhängigen Untersuchungs- und Evaluierungsabteilungen, die, falls nötig, für eine Kurskorrektur sorgen könnten. Angesichts der Unterdrückung von Stimmen der Zivilgesellschaft in China sind öffentliche Proteste und unabhängige, investigative Medienarbeit extrem eingeschränkt. Der öffentliche Druck,

<sup>15</sup> Aussage des Beraters in einem Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen während der AIIB-Jahrestagung in Mumbai, 25. Juni 2018 (Aufzeichnung der Autorin).

<sup>16</sup> Laurence, W., «Why Scientists Fear the AIIB», in *China Dialogue*, 12. Juli 2018.

um Reformen zu erzielen, dem die von westlichen Staaten dominierten Banken ausgesetzt sind, wird fast gänzlich im Heimatland der AIIB fehlen.

#### *Das Outsourcen von Umwelt- und Sozialmanagement*

Das ESF erlaubt das Outsourcing von Umwelt- und Sozialstandards. AIIB-Standards dürfen durch die Standards der AIIB-Kunden, seien sie öffentlich oder privat, ersetzt werden, solange ihr Standardsystem mit den Zielen des ESF materiell konform geht. Diese Vorgehensweise läuft unter der Bezeichnung «the use of country or corporate systems». Die Anwendung des Systems eines Kunden kann sicherlich zur Stärkung eigener Kapazitäten und Standards beitragen. Aber es gibt keine Anhaltspunkte dafür, wie die Konsistenz dieser Systeme mit dem ESF er-messen werden soll. In Fällen, wo das Kundensystem Lücken aufweist, würde die AIIB in Konsultation mit dem Kunden Aktionen identifizieren, um diese Lücken zu füllen. Auch hier bleibt offen, wie solche Lückenfüllung evaluiert würde.

Eine andere Art von Outsourcing erfolgt durch Kredite an Finanzintermediäre (FI), wie Geschäftsbanken und Private-Equity-Fonds. Bei FI-Krediten delegiert die AIIB-Entscheidungen über den Gebrauch von AIIB-Mitteln an den Kreditnehmer. Der Kunde ist auch damit beauftragt, die Sorgfaltspflicht in Bezug auf Umwelt- und Sozialrisiken und das Monitoring der Performanz durchzuführen. All dies soll mit dem ESF konsistent sein, aber wie es überprüft wird, ist unklar.

Andere Banken, wie die International Finance Corporation (IFC), die Privatsektortochter der Weltbank, haben sich dazu verpflichtet, größere Reformen in ihrer Kreditvergabe an FIs vorzunehmen.<sup>17</sup> Der Beschwerdemechanismus der IFC (Compliance Advisor Ombudsman – CAO) hat verschiedene weitreichende Untersuchungen im FI-Bereich durchgeführt und ist zu dem Schluss gekommen, dass die IFC sehr wenig darüber weißt, wie FIs die Mittel der IFCs einsetzen. Dabei ist offensichtlich, dass FI-Kredite dazu gebraucht werden, um Umwelt- und Sozialstandards zu umgehen. Als Antwort auf diese Untersuchungsergebnisse hat die IFC sich dazu verpflichtet, mehr Mitarbeiter für die Beaufsichtigung von FI-Krediten zur Verfügung zu stellen, selektiver bei der Auswahl von FIs zu sein und größere Transparenz bei dem Einsatz von FIs walten zu lassen. Das Problem ist, dass die AIIB kein dem CAO vergleichbares Instrument hat und daher unabhängige Untersuchungsergebnisse nicht zu korrigierenden Maßnahmen führen können.

#### *Das Fehlen von zeitgebundenen Vorgaben für die Veröffentlichung von Information*

Im Abschnitt zur PIP haben wir schon gesehen, dass die AIIB-Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Informationen auf das ESF verweist, wenn es um Veröffentlichung von Projektdokumenten geht. Das ESF enthält zwar zwei Paragraphen, die sich auf die Veröffentlichung von Information beziehen, aber sie enthalten keine zeitgebundenen Vorgaben für die Veröffentlichung. Sie besagen nur, dass die

<sup>17</sup> Siehe, zum Beispiel, Artikel von IFC-Geschäftsführer Philippe Le Houérou, [www.devex.com/news/opinion-here-s-how-the-ifc-is-working-with-financial-institutions-91223](http://www.devex.com/news/opinion-here-s-how-the-ifc-is-working-with-financial-institutions-91223) (online 25. November 2018).

Veröffentlichung vor der Bewertung eines Projekts oder sobald wie möglich während der Bewertung geschehen soll. Das garantiert keinen adäquaten Zeitrahmen für informierte und sinnvolle öffentliche Partizipation.

Das ESF gibt zu, dass die AIIB selbst unterschiedliche Grade von Information zu Umwelt- und Sozialrisiken haben kann. Wenn die ganze Information zu Risiken nicht verfügbar ist, kann die AIIB einfach von den Risiken und Auswirkungen ähnlicher Projekte anderswo extrapolieren und diese Information als Entscheidungsgrundlage für die Finanzierung eines Projekts anführen.<sup>18</sup>

Außerdem erlaubt das ESF einen «schrittweisen Ansatz» unter besonderen Umständen. Dieser Ansatz erlaubt es dem Kunden eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Bewilligung des Kredits durchzuführen.<sup>19</sup>

Alle diese Schlupflöcher deuten auf eine Situation, wo die ganze Betonung auf «Effizienz» liegt und auf die Beschleunigung der Kreditvergabe. Das geht zu Lasten des öffentlichen Zugangs zu Information und zu Partizipation.

### **Peking Gas – Ein Testfall für die Veröffentlichung von Information**

Im Dezember 2017 bewilligte die AIIB einen Kredit von 250 Millionen USD an Beijing Gas, eine private Firma. Das Ziel des Projekts ist es, die Luftqualität in Peking zu verbessern, indem in den ländlichen Gegenden um Peking herum von Kohle auf Gas umgestellt wird. Hier handelt es sich um eines der bisher wenigen eigenen Projekte der AIIB, an der keine andere multilaterale Bank beteiligt ist. Das bedeutet, dass das ESF und seine Paragraphen zur Veröffentlichung von Information angewendet werden müssen, einschließlich der Veröffentlichung von Berichten über die Konsultationen mit den betroffenen Gemeinden.

Als Projekt auf der Türschwelle der AIIB in Peking sollte davon ausgegangen werden, dass detaillierte Informationen relativ leicht zu erhalten seien. Das hat sich allerdings nicht so bestätigt. Obwohl die AIIB den «Environmental and Social Management Plan» (ESMP) des Projekts auf ihrer Webseite veröffentlicht hat, fehlt hier fundamental wichtige Information, wie die Liste und Standorte der 510 betroffenen Dörfer und eine Karte der Baupläne, einschließlich der dazu gehörigen Einrichtungen.<sup>20</sup>

Der ESMP enthält Fotos von Treffen mit Dorfbewohnern als Beweis für öffentliche Konsultationen. Die meisten Fotos benennen nicht den Namen des Dorfs, und es scheint sich um allgemeine Treffen zur Sicherheit von Gas zu handeln. Foto 6.3 zeigt angeblich das Protokoll eines solchen Treffens.

<sup>18</sup> AIIB, Environmental and Social Framework, S. 12, Paragraph 19.

<sup>19</sup> Ibid., S. 18, Paragraph 50.

<sup>20</sup> [www.aiib.org/en/projects/approved/2017/\\_download/beijing/environment-social-management-plan.pdf](http://www.aiib.org/en/projects/approved/2017/_download/beijing/environment-social-management-plan.pdf) (Online 25. November 2018).

Das Protokoll bezieht sich jedoch auf eine Diskussion zu Ausgaben im letzten Quartal von 2016, und es ist nicht klar, wie dies mit dem Projekt zusammenhängt.

Es gibt keine Aufzeichnungen über mögliche Bedenken der Dorfbewohner über das Design und die Durchführung des Projekts. Es gibt keine Hinweise darauf, ob die mehr als 200.000 betroffenen Haushalte, die zum großen Teil sehr arm sind, die Umstellung auf Gas überhaupt bezahlen können. Für viele könnte es bedeuten, dass der Zugang zu Energie zum Heizen und Kochen außer Reichweite gerät.

Europäische Anteilseigner und zivilgesellschaftliche Organisationen haben bei der AIIB nach Information zu dem Standort der betroffenen Dorfgemeinschaften angefragt. Diese Information wurde nicht herausgegeben mit dem Argument, dass Beijing Gas sich an das ESF gehalten hätte und die private Firma nicht dazu verpflichtet sei, detailliertere Information zur Verfügung zu stellen.<sup>21</sup>

### *Biodiversität*

Biodiversität wird zunehmend durch die Expansion schlecht geplanter Infrastrukturvorhaben bedroht. Straßen durch Wälder fragmentieren Habitate und können die Migrationsrouten von bedrohten Arten abschneiden. Staudämme entziehen Habitaten, die schon mit Dürre zu kämpfen haben, frisches Wasser. Das ESF erkennt an, dass negative Auswirkungen auf Biodiversität vermieden werden müssen. Aber seine Vorgaben enthalten viele Schlupflöcher, die negative Auswirkungen selbst auf die wichtigsten Habitate zulassen. Ein Beispiel ist ihr Ansatz zu kritischen Habitaten, die als Gebiete mit bedeutender Biodiversität definiert werden. Dazu gehören Gebiete mit kritisch bedrohten und endemischen Arten sowie mit bedrohten und einzigartigen Ökosystemen. Das ESF besagt zwar, dass Aktivitäten in kritischen Habitaten mit negativen Auswirkungen auf Biodiversität verboten sind, aber es erlaubt auch Ausnahmen. Aktivitäten in kritischen Habitaten können finanziert werden, wenn es keine vorhersehbaren und messbaren Auswirkungen gibt, wie zum Beispiel die Reduktion von kritisch bedrohten Arten, oder wenn die Auswirkungen vermindert werden können.<sup>22</sup> Wir können davon ausgehen, dass Projektspensoren fast immer behaupten werden, dass Auswirkungen gemildert werden können, auch wenn es keine nachgewiesene Erfolgsbilanz oder wissenschaftlichen Belege für ein Gelingen der Milderung gibt. Die ESF-Vorgaben

- <sup>21</sup> Treffen zwischen NGOs und den Anteilseignern der Euro-Zone in Berlin (1. Juni 2018) und in Wien (18. September 2018) – Aufzeichnung der Autorin. Ein schriftlicher Austausch mit der AIIB wurde von Green Watershed, China, CEE Bankwatch, Europe and Eurasia, NGO Forum on the ADB, Phillippines, initiiert: «Concerns Relating to AIIB Standalone Beijing Air Quality Improvement Project», Sommer 2018.
- <sup>22</sup> AIIB, Environmental and Social Framework, S. 32.

zu kritischen Habitaten und Schutzgebieten öffnen die Tür für den irreversiblen Verlust von Artenvielfalt.

### *Indigene Völker*

Das ESF enthält wiederum die richtigen Schlagworte, was den Respekt vor der Identität indigener Völker und ihre Partizipation in Projekten, die sie betreffen, angeht. Aber es erlaubt auch ein Vorgehen unter der Bezeichnung «Indigenous Peoples Framework Planning», bei dem die Finanzierung von Projekten, die wahrscheinlich indigene Völker betreffen, bewilligt werden kann, ohne vorab Pläne zu entwickeln, die sie vor Schaden schützen.<sup>23</sup>

### *Zwangsumsiedlung*

Dieser Standard erlaubt die Bewilligung von Projekten mit wahrscheinlichen Zwangsumsiedlungen, ohne vorab das Ausmaß und Details der Zwangsräumung zu identifizieren.<sup>24</sup>

Erfahrung mit Projekten, die Indigene Völker betreffen oder Zwangsumsiedlungen einschließen, zeigt, dass Pläne zum Schutz und zur fairen Behandlung der Menschen in der Vorbereitungsphase des Projekts erstellt werden müssen. Die Kosten für die Umsetzung der Pläne müssen ein integraler Teil des Projekthaushalts sein. Es gibt wenig Beweise dafür, dass Maßnahmen, um Menschen vor Schaden zu schützen, getroffen werden können, wenn der Bau der Infrastruktur im Gang ist. Während der Bau weiter vorangeht, bleiben die «weichen Komponenten» des Projekts, die vulnerable Bevölkerungsgruppen schützen sollten, zurück, wenn sie nicht ganz vergessen werden.

### *Arbeitsrechte*

Das ESF legt dar, dass die AIIB die wichtige Rolle der Arbeiter wahrnimmt und stellt eine Liste mit wünschenswerten Maßnahmen auf, die für Sicherheit am Arbeitsplatz und faire Behandlung sorgen sollen. Aber wenn es um den Respekt vor dem Recht auf freie Versammlung und um Tarifverhandlungen geht, begrenzt sich das ESF darauf, seine Kunden des Privatsektors anzuhalten, nationale Gesetze zu befolgen.<sup>25</sup>

Auch wo solche Gesetze auf dem Papier stehen, werden sie oft nicht befolgt. Angesichts der starken Restriktionen der chinesischen Regierung, was Arbeitsrechte angeht, ist kaum zu erwarten, dass eine von Peking geführte Bank Arbeitsrechte in anderen Ländern fördern würde.

### *Gender*

In vielen Ländern sind hauptsächlich Frauen für das Wohlergehen ihrer Familien zuständig. Infrastruktur, die dabei hilft, Zugang zu Wasser und zu nachhaltiger

<sup>23</sup> Ebd., S. 43.

<sup>24</sup> Ebd., S. 39.

<sup>25</sup> Ebd., S. 4/5 und S. 36.

und erschwinglicher Energieversorgung zu haben, und die es leichter für Kinder macht, zur Schule zu kommen und kranke Menschen in ein Krankenhaus zu bringen, würden das Leben von Frauen und von ganzen Gemeinschaften verbessern.

Aber diese Art von Infrastruktur ist normalerweise nicht mit Konnektivität, grenzüberschreitenden Transportkorridoren und Energieprojekten von groß angelegten Investitionen assoziiert. Diese Art von Investition hat per Definition größere Auswirkung auf Gemeinschaften, und die häusliche Rolle von Frauen bedeutet, dass sie besonders betroffen sind. Infrastruktur bedeutet normalerweise die Umwandlung von Land für andere Nutzungen. Das schließt oft den Verlust von Land ein, das für die von Frauen geleistete Subsistenzbewirtschaftung notwendig ist, und schneidet den Zugang zu Gemüsegärten, frischem Wasser und Feuerholz ab. Hinzu kommt, dass Kompensationszahlungen an betroffene Haushalte oft an das männliche Familienoberhaupt gehen. Das Resultat ist, dass Frauen und Kinder ihren traditionellen Unterhalt verlieren und sie dadurch weitgehend wehrlos gemacht werden.

Unter den besonderen Risiken für Frauen und Mädchen sind sexueller Missbrauch und Überfälle seitens der Arbeiter, die in eine Region gebracht werden, um dort Infrastruktur zu bauen. Wachsende Armut und das Fehlen jeglicher Alternativen machen Frauen und Mädchen anfällig für sexuelle Ausbeutung. Die Ausbreitung von Geschlechtskrankheiten entlang von Transportkorridoren ist gut dokumentiert.

Hinzu kommt eine hauptsächlich unsichtbare Seite der Auswirkungen von großen Infrastrukturmaßnahmen, die auch bedacht werden muss. Zum Beispiel kann der Bau einer Straße dazu führen, dass die Männer aus ihren Dorfgemeinschaften abwandern, während Frauen zurückgelassen werden, weil ihnen nicht erlaubt ist, außerhalb ihres Haushalts zu arbeiten und sich frei zu bewegen.

Das ESF enthält verschiedene Paragraphen zu Gender. Es erkennt die Wichtigkeit von Gender-Gleichstellung an und fordert von ihren Kunden, die Chancen und Risiken für Frauen in von der AIIB-finanzierten Projekten zu identifizieren. Die Kunden werden auch dazu angehalten, Projekte so zu konzipieren, dass das sozioökonomische «Empowerment» von Frauen gefördert wird.<sup>26</sup>

Die AIIB verfügt über eine Beraterin, die Spezialistin für Gender und soziale Themen ist. Als diese Beraterin gefragt wurde, wie die AIIB ihre Gender-bezogenen Vorgaben umsetzt, antwortete sie, dass die AIIB nur 200 Mitarbeiter hat und dass es daher effizienter sei, auf diesem Gebiet mit anderen zusammen zu arbeiten. Sie fügte hinzu, dass die AIIB weibliche Stakeholder anhören und von ihnen lernen will.<sup>27</sup>

Aber wohlklingende Worte reichen nicht aus. Angesichts der realen Risiken für Frauen im Kontext von großen Infrastrukturprojekten muss das Thema mit mehr als symbolischen Gesten angegangen werden.

<sup>26</sup> AIIB, Environmental and Social Framework, S. 4 und 34.

<sup>27</sup> AIIB's Gender-Erklärung beim Workshop «Infrastructure and Gender» während der AIIB-Jahrestagung in Mumbai, 25. Juni 2018 (Aufzeichnung der Autorin).

## *Überprüfung des Regelwerks*

Das ESF selbst sieht vor, dass es nach drei Jahren seiner Implementierung überprüft werden soll. Das wäre im Laufe des Jahres 2019. Aber es ist unklar, ob eine Überprüfung stattfinden wird. Die AIIB hat sich auch bisher nicht dazu bereit erklärt, eine solche Überprüfung mit sinnvoller öffentlicher Partizipation durchzuführen.

## **Der Beschwerdemechanismus: Eine bürokratische Hindernisstrecke**

Die Weltbank war die erste multilaterale Bank, die schon 1993 einen unabhängigen Beschwerdemechanismus, das Inspection Panel, einrichtete. Die Idee für die Schaffung eines solchen Mechanismus war das Resultat von öffentlichem Druck. Dieser bildete sich wegen Versäumnissen bei großen Investitionen wie dem Bau der Sardar-Sarovar-Staudämme in Indien, die Auswirkungen auf lokale Bevölkerungen zu berücksichtigen.

Der Sinn von unabhängigen Beschwerdemechanismen (Independent Accountability Mechanisms – IAMs) ist es, Menschen Gehör zu verschaffen, die aufgrund von Projekten, die von internationalen Finanzinstitutionen unterstützt werden, zu Schaden kommen. Durch sie sollen die höchsten Governance-Organe dieser Institutionen auf die Probleme aufmerksam gemacht werden. IAMs schaffen den politischen Raum für die Lösung der Probleme von Betroffenen durch die Verbesserung oder Veränderung des Projektdesigns. IAMs tragen auch dazu bei, die interne Kultur von Finanzinstitutionen zu verändern, indem sie die Aufmerksamkeit nicht nur auf die Bewilligung von Krediten, sondern auch auf Umwelt- und soziale Themen lenken, einschließlich der Notwendigkeit von Partizipation und öffentlichen Konsultationen. IAMs können Finanzinstitutionen helfen, sich mehr mit den Prioritäten und Bedürfnissen von Bevölkerungen auseinanderzusetzen, die letzten Endes ja die Nutznießer von Entwicklungs- und Infrastrukturfinanzierung sein sollen.

Während der vergangenen 25 Jahre ist die Einrichtung von IAMs zu allgemeiner guter Praxis bei multilateralen und zunehmend auch bei bilateralen Finanzinstitutionen geworden. Es gibt nun ca. 18 IAMs, die sich als Netzwerk einmal im Jahr treffen.

Die AIIB schuf ihren eigenen Beschwerdemechanismus, um mit internationaler guter Praxis Schritt zu halten. Nach dreijähriger Vorbereitung und der Beobachtung der jährlichen Treffen der IAMs verabschiedete die AIIB im Dezember 2018 eine Politikrichtlinie für einen «Project-Affected People's Mechanism» (PPM), der im zweiten Quartal 2019 in Kraft treten soll.

Auch wenn es erhebliche Unterschiede unter IAMs gibt, zeichnet sich der PPM dadurch aus, dass er ein Mechanismus ist, der den Zugang für betroffene Gemeinschaften besonders schwierig und mühsam macht. Wenn wir die unabhängigen Beschwerdemechanismen der Weltbank, das Inspection Panel für Kredite an Regierungen und den Compliance Advisor Ombudsman (CAO) für Kredite an den Privatsektor, als Prototypen ansehen, dann ist der PPM weit von besten internationalen Praktiken entfernt. Anders als bei anderen IAMs repräsentiert die

PPM-Politikrichtlinie einen unnötig komplexen Hürdenlauf für Betroffene, der scheinbar so entworfen wurde, um Betroffene vom Einreichen einer Beschwerde abhalten soll, insbesondere wenn es dabei um die Überprüfung der Einhaltung von Standards geht (Compliance Review).

#### *Eingebauter Interessenkonflikt*

Der PPM ist einer Abteilung zugeordnet, die bis vor kurzem als Compliance, Evaluation and Integrity Unit (CEIU) bekannt war. Sie ist im Dezember 2018 in Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit umbenannt worden, weil der Begriff «compliance», der auf die Überprüfung der Einhaltung von Standards hinweist, als zu kontrovers betrachtet wird. Das Mandat der CEIU umfasst verschiedene Funktionen, die bei anderen multilateralen Banken von separaten Abteilungen gehandhabt werden. Darunter sind das Monitoring und die Evaluierung von Projekten. Vom PPM kann kaum erwartet werden, dass er unabhängige Untersuchungen von Beschwerden durchführen kann, deren Resultate nicht mit dem Monitoring und den Evaluierungen der CEIU übereinstimmen. Der Geschäftsführer der CEIU leitet auch den PPM und repräsentiert den PPM in allen Angelegenheiten vor dem AIIB-«Board of Directors» und vor dem AIIB-Präsidenten.

#### *Die Rolle vom öffentlichen Zugang zu Information*

Ein gut funktionierender Beschwerdemechanismus erfordert klare Regeln zur zeitgebundenen Veröffentlichung von Projektdokumentationen wie Umweltverträglichkeitsprüfungen. Wie bereits oben gezeigt wurde, enthält die AIIB-Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Information (PIP) keine solchen Regeln. Die PIP verweist auf das Regelwerk der Umwelt- und Sozialstandards (ESF) als die zuständige Politikrichtlinie für die Veröffentlichung von Information. Das ESF enthält jedoch keine zeitgebundenen Vorgaben. Das Ergebnis ist, das Betroffene vielleicht noch nicht einmal von den Projekten und der Rolle der AIIB in den frühen Stadien der Projektvorbereitung wissen, wenn eine Beschwerde an das PPM noch zu korrektiven Maßnahmen wie Änderungen am Projektdesign, um möglichen Schaden zu verhindern oder zu mildern, führen könnte.

#### *Vorbedingungen für die Zulässigkeit von Beschwerden*

Der PPM erfordert von betroffenen Gemeinschaften zwei vorhergehende Prozessschritte, bevor sie sich an den PPM wenden dürfen. Zunächst müssen sie versuchen, ihre Probleme mit einem Beschwerde- bzw. Wiedergutmachungsmechanismus (Grievance Redress Mechanism – GRM) zu lösen, den die Projektsponsoren selbst einrichten. Natürlich wollen betroffene Gemeinschaften, dass potentieller oder reeller Schaden so schnell wie möglich abgewendet wird. Wenn ein AIIB-Kunde einen effektiven GRM einrichtet, kann das nur willkommen heißen werden. Aber es gibt bisher keine Erfolgsbilanz der Effektivität von GRMs auf Projektebene, die ja von den gleichen Akteuren geleitet werden, die angeklagt werden, für den schon eingetroffenen oder potentiellen Schaden verantwortlich zu sein. Ein effektiver GRM auf Projektebene setzt Respekt vor den Rechten lokaler Bevölkerungen

und die Abwesenheit von Angst vor Vergeltungsmaßnahmen und Repressalien voraus.

Aber GRMs sind kein vielversprechender Weg, um bedeutende Umwelt- und Sozialschäden zu beheben, wenn der politische Raum für die Zivilgesellschaft eingeschränkt ist. Oft geht es um Situationen, wo das Land und die Lebensgrundlage lokaler Gemeinschaften von großen Infrastrukturmaßnahmen bedroht wird.

Die nächste Hürde für Betroffene ist, dass sie versuchen müssen, gemeinsam mit dem AIIB-Management eine Lösung für ihre Probleme zu finden. Bevor sie eine Beschwerde bei dem PPM einreichen dürfen, müssen sie dem PPM gegenüber unter Beweis stellen, dass sie sich aufrichtig («good faith efforts») darum bemüht haben, ihre Probleme durch den GRM und das AIIB-Management zu lösen, und sie müssen zur Zufriedenheit des PPM aufzeigen, warum es ihnen nicht gelungen ist («[...] indicate to the satisfaction of the PPM»).<sup>28</sup>

#### *Ausschluss von Beschwerden*

Eine Beschwerde beim PPM ist nicht zulässig, wenn substantielle Aspekte einer Beschwerde von einem schiedsrichterlichen oder gerichtlichen Verfahren im Kreditnehmerland behandelt werden. Eine Ausnahme kann gemacht werden, wenn das AIIB-«Board of Directors» die Bearbeitung der Beschwerde trotzdem autorisiert. Es ist evident, dass der PPM sich nicht in nationale schiedsrichterliche oder gerichtliche Verfahren einmischen darf. Aber das Mandat PPM ist per Definition ganz anders als derartige Verfahren, weil es ausschließlich darauf begrenzt ist, sich mit der Einhaltung der eigenen Umwelt- und Sozialstandards der AIIB zu beschäftigen. Nationale Verfahren hingegen werden sich mit Aktionen oder Versäumnissen von Regierungsstellen oder privaten Firmen beschäftigen, die vom Mandat des PPM ausgeschlossen sind.

Menschen, deren Leben zutiefst von potentiell oder schon erlittenem Schaden beeinträchtigt wird, sollten das Recht haben, alle ihnen verfügbaren Rechtsmittel zu nutzen, um ihre Probleme zu lösen. Es ist beunruhigend, dass Zugang zum PPM andere Möglichkeiten des Rekurses ausschließt.

#### *Überprüfung der Einhaltung von Standards – ein schwieriges Verfahren*

Nachdem die Betroffenen die oben angeführten Hürden überwunden haben, stehen sie vor drei Modalitäten, wie eine Beschwerde eingereicht werden kann. Die erste ist eine sogenannte «Project Processing Query» für Probleme in der Vorbereitungsphase eines Projekts. Die zweite Modalität besteht aus einem Schlichtungsverfahren («Dispute Resolution»), bei dem der PPM den Dialog zwischen den verschiedenen Seiten fördern soll, wenn sich während der Vorbereitung und der Implementierung des Projekts negative Umwelt- und Sozialauswirkungen bemerkbar machen. Als dritte Modalität gibt es die Möglichkeit, eine Überprüfung der Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards («Compliance Review») zu beantragen. Diese Modalität kann jedoch erst nach der Bewilligung eines Projekts

<sup>28</sup> AIIB, Policy on the Project-Affected People's Mechanism, 7. Dezember 2018, Paragraph 5.1.8.

genutzt werden. In Fällen, wo diese Überprüfung zu dem Ergebnis kommt, dass das AIIB-Management die AIIB-Umwelt- und Sozialstandards nicht adäquat angewendet hat, soll das Management einen Aktionsplan entwickeln, um potentiellen oder realen Schaden zu beheben.

Der PPM zieht inhärent die zwei ersten Modalitäten vor und sie können auch der bevorzugte Weg von Betroffenen sein, die Schaden fürchten oder schon erleiden. Aber die Überprüfung der Einhaltung von Standards ist ein Kennzeichen von unabhängigen Beschwerdemechanismen (IAMs), weil sie zwei essentielle Funktionen erfüllen sollen: Wiedergutmachung für Betroffene zu erreichen und institutionelles Lernen zu ermöglichen, damit die gleichen Fehler nicht immer wiederholt werden. Außerdem sendet diese Art von Überprüfungen ein klares Signal an die Mitarbeiter der Bank, dass die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards wichtig ist und es nicht nur darum dreht, Kredite schnell zu bewilligen.

Der PPM-Ansatz zur Überprüfung der Einhaltung von Standards repräsentiert einen ernsthaften Rückschritt im Vergleich zu internationalen besten Praktiken. Der PPM schließt die Möglichkeit einer «Compliance Review» vor der Bewilligung eines Projekts aus. Aber es ist vor der Entscheidung der Finanzierung eines Projekts, dass Korrekturen und Änderungen am Projektdesign am ehesten machbar sind. Aber selbst wenn Betroffene nach der Erfüllung aller Bindungen und der Bewilligung des Projekts ein Überprüfungsverfahren beantragen, hat der PPM die Befugnis, sich unilateral für eine andere Vorgehensweise zu entscheiden.<sup>29</sup>

#### *Einschränkung externer Repräsentation*

Angesichts von Kapazitätsbeschränkungen und der oft schwierigen politischen Atmosphäre für Organisationen vor Ort ist es nicht ungewöhnlich, dass internationale Organisationen betroffenen Gemeinschaften bei ihren Anträgen an unabhängige Beschwerdemechanismen helfen. Bei dem PPM ist Repräsentation durch Organisationen außerhalb des Landes unter nur außergewöhnlichen Umständen erlaubt, wenn Organisationen im Land selbst nicht verfügbar sind.<sup>30</sup> Aber die Entscheidung, wer sie repräsentiert, sollte bei den betroffenen Menschen selbst liegen. Die PPM-Politikrichtlinie äußert sich nicht zu diesem Punkt.

### **Das Risiko der Ansteckung und einer beginnenden Abwärtsspirale**

Die Welt hat keinen Mangel an Kapital zur Finanzierung von Infrastruktur. Reelle langfristige Zinssätze sind niedrig, und es gibt viel Geld, das nach profitablen Anlagemöglichkeiten sucht. Das Problem ist vielmehr, dass es schwierig ist, bankfähige Projekte zu finden. Das sind Projekte mit einem für Investoren akzeptablen Risikoprofil. Alle multilateralen Banken stehen vor der Herausforderung, bankfähige Projekte zu identifizieren. Alle versuchen zusätzliches privates Kapital für

<sup>29</sup> AIIB, Policy on the Project-Affected People's Mechanism, 7. Dezember 2018, Paragraph 6.8.2.

<sup>30</sup> Ebd., Paragraph 3.1.

ihre Projekte zu gewinnen. Dadurch erhöht sich der Druck, Investitionsmöglichkeiten mit überschaubaren Risiken zu finden.

Die Tatsache, dass die AIIB-Vereinbarungsprotokolle («Memoranda of Understanding») mit den führenden multilateralen Banken unterzeichnet hat und bisher hauptsächlich an mit anderen Banken gemeinsam finanzierten Projekten teilnimmt, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Banken miteinander konkurrieren. Die AIIB drückt klar aus, dass ihre Beteiligung an gemeinsam finanzierten Projekten dazu dient, eigene Operationen und Kapazitäten zu entwickeln, mit dem Ziel mittel- und langfristig ein führender Kreditgeber für eigenständige Projekte zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen will sich die AIIB von den anderen Banken unterscheiden, indem sie Produkte anbietet, «die flexibel implementiert» werden und die zu einer «effizienten Kundenerfahrung» führen.<sup>31</sup>

Klare und verbindliche Regeln sind notwendig, um Umwelt und Mensch vor der Degradation von Ökosystemen zu bewahren, die oft mit großen Infrastrukturmaßnahmen verbunden sind.

Dabei geht es um den Verlust von Fischereien und Wäldern, Erosion und Verfügbarkeit von sauberem Wasser und anderen oft irreversiblen Problemen.

Der flexible Ansatz und die Effizienz, mit der die AIIB versucht, ihr Geschäft zu fördern, sind nicht leicht mit solchen Regeln vereinbar. Wie weiter oben beschrieben, benutzen die AIIB-Politikrichtlinien zu Transparenz, Umwelt und Sozialstandards und dem Beschwerdemechanismus eine Sprache, die auf die Empfindlichkeiten eines westlichen Publikums zugeschnitten ist. Aber näheres Lesen zeigt, dass es ihnen an substantiellen Verpflichtungen und verbindlichen Erfordernissen fehlt. Das Fehlen solcher Erfordernisse kann nur als Versuch der AIIB verstanden werden, ihre Attraktivität in den Augen von potentiellen Kreditnehmern zu erhöhen, die solche Erfordernisse für unangemessen beschwerlich halten.

Das Risiko besteht darin, dass der Wettbewerb um Kunden andere multilaterale Banken dazu veranlassen könnte, es der AIIB gleichzutun. Anstatt für bessere Implementierung von bestehenden institutionellen Regeln zu sorgen, die der Förderung von Nachhaltigkeit und «Good Governance» dienen, könnten sie diese Regeln allmählich hinter sich lassen.

Ein erstes Anzeichen dafür ist das neue Regelwerk für Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank, das im Oktober 2018 in Kraft trat. Auch wenn es viel detaillierter und umfassender ist als das der AIIB, ist es nicht überraschend, dass es in vieler Hinsicht dem ESF der AIIB ähnlich ist. Und das ist nicht nur, weil derselbe Berater für die Weltbank und die AIIB gearbeitet hat. Wichtiger sind zwei weitere Faktoren. Einerseits verschärfte die Etablierung der AIIB die schon starke Konkurrenz von Krediten chinesischer Banken, die an keine mit Standards verbundenen Bedingungen geknüpft sind. Die Weltbank befürchtet, dass Vorgaben zu Themen wie Umwelt und «Good Governance» Regierungen davon abhalten, ihre Kredite zu beantragen. Andererseits ist der Einfluss von China, Indien und weiteren wichtigen

<sup>31</sup> AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure, 9. Februar 2018.

Kreditnehmerländern innerhalb der Weltbank nicht zu unterschätzen. Auch wenn ihre formellen Stimmrechte begrenzt sind, weil die USA und Europa ihre eigenen Stimmrechte nicht reduzieren wollen, ist ihre informelle Macht als wichtigste Kreditnehmer beträchtlich. Sie blockierten erfolgreich Menschenrechtsorganspflicht und anderen Maßnahmen, die das Regelwerk hätten stärken sollen. Das Endresultat ist, dass das Weltbank-Regelwerk die Wahrnehmung reflektiert, dass die Anwendung von Umwelt- und Sozialstandards ein Hindernis für das Bankgeschäft ist und dass Kunden woanders ihre Kredite bekommen, wenn sie sich von Verfahrensvorgaben belastet fühlen.

Aber was auch immer die Schwächen des neuen Regelwerks der Weltbank sein mögen, die Institution hat robuste Politikrichtlinien zu Transparenz und zum Beschwerdemechanismus. Beides ermöglicht frühzeitige korrektive Maßnahmen. Die AIIB hat dies nicht. Außerdem funktioniert die Weltbank in einem politischen Kontext, wo Menschen sich organisieren und sie an friedlichen Protesten teilnehmen können, wo sie sich frei in allen Medienkanälen ausdrücken und in gemeinsamer Arbeit mit Parlamentariern für Reformen plädieren können. Nichts davon ist unter den harschen Restriktionen auf Versammlungsfreiheit und freie Meinungsäußerung in China möglich.

Das Risiko, dass der AIIB-Ansatz andere multilaterale Banken dazu veranlassen könnte, ihre eigenen Vorgaben herabzustufen, ist reell. Im Wettbewerb um Investitions- und Geschäftsmöglichkeiten kann es dazu kommen, dass andere Banken dem Druck nachgeben und ihre Transparenz-, Umwelt- und Sozialstandards abschwächen.

## Wie kam es dazu?

Große Hoffnung wird auf die europäische Beteiligung an der AIIB gesetzt, die garantieren soll, dass AIIB-Investitionen wirtschaftlich, ökologisch und sozial verantwortlich sind. Europäische Mitglieder haben sich dazu verpflichtet, die höchsten internationalen Standards und Praktiken bei der AIIB zu fördern. Tatsächlich war die europäische Beteiligung an der AIIB essentiell, um der AIIB internationale Glaubwürdigkeit in der globalen Finanzarchitektur und auf internationalen Kapitalmärkten zu verleihen.

Die Bundesrepublik als Repräsentant der Mitgliedsstaaten der Euro-Zone hat wichtige Forderungen gestellt, die die Politikrichtlinien beeinflussen sollten. Aber soweit öffentlich bekannt ist, waren die Antworten der AIIB darauf begrenzt und bestanden mehr aus Schlagworten als aus Substanz. Die AIIB-Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Information (PIP) ist ein Beispiel. Das federführende Bundesfinanzministerium erläuterte seine Position zum öffentlichen Zugang zu Information bei der AIIB in einem Schreiben an den deutschen Bundestag. Demnach bat das Ministerium die AIIB explizit darum, zeitgebundene Angaben für die Veröffentlichung von spezifischer Projektdokumentation in die PIP aufzunehmen,

um damit die Kommunikation unter allen Stakeholdern zu garantieren und die Teilnahme der Zivilgesellschaft zu fördern.<sup>32</sup> Wie oben beschrieben, wurde die AIIB-Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang zu Information (PIP) ohne diese Vorgabe verabschiedet. Auch das Regelwerk zu Umwelt- und Sozialstandards, auf das die PIP sich bezieht, enthält keine solche Vorgabe.

In Treffen mit der Zivilgesellschaft äußern sich europäische Regierungsrepräsentanten jetzt verhaltener. Sie deuten auf die Grenzen dessen, was erreicht werden kann mit Aussagen wie «We can only push so far» und «We are only one voice on the AIIB's Board».<sup>33</sup> Hinzu kommt, dass es nicht hilfreich war, dass die Euro-Zonen-Gruppe und die «Wider-Europe»-Gruppe in der AIIB nicht immer mit der gleichen Stimme gesprochen haben. Das Vereinigte Königreich, das die «Wider-Europe»-Gruppe führt, ist im Brexit-Modus und darum bemüht, seine eigene besondere Beziehung zu China herzustellen.

Die AIIB sagt, sie stünde für Transparenz und Rechenschaftspflicht (accountability), obwohl beides nicht mit Chinas innerstaatlicher Ordnung vereinbar ist. Auch wenn sie von Peking geleitet wird, hat sich die AIIB als teilweise separiert von den Realitäten einer Diktatur dargestellt. Aber der feste ideologische Griff und das Primat der Kommunistischen Partei in China machen es nicht vorstellbar, dass die AIIB eine weitgehend unabhängige Institution ist.

Trotz der Beweise dafür, dass die Herrschaft der Kommunistischen Partei absolute Loyalität gegenüber ihren nationalen und internationalen Zielen fordert, ist es der von Peking geleiteten AIIB gelungen, sich als multilateraler Akteur darzustellen, der mit bestehenden multilateralen Institutionen auf gleicher Stufe steht.

Unter den Faktoren, die zu dieser erfolgreichen Imagebildung beigetragen haben, ist, dass die AIIB die richtigen Worte für ein internationales Publikum einsetzt, obwohl diese Worte für sie andere Bedeutungen haben. Diese «richtigen Worte» werden sehr effektiv und auf strategische Weise mitgeteilt:

*Die sehr kompetente und intelligente Leitung von AIIB-Präsident Jin Liqun*

Bevor Präsident Jin seine Position an der Spitze der AIIB einnahm, arbeitete er viele Jahre in Schlüsselpositionen bei der Weltbank und bei der Asiatischen Entwicklungsbank. Seine Erfahrung und tiefen Kenntnisse über die Funktionsweise dieser Institutionen dienten als Grundlage für die Gestaltung der AIIB, die oberflächlich die existierenden multilateralen Banken widerspiegelt. Präsident Jins hervorragende Kommunikationsfähigkeiten haben dazu geführt, dass er als Pekings wichtigster «Barbarian Handler» beschrieben wird, was bedeutet, dass er besser als andere mit Ausländern umgehen kann.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen an die Vorsitzende des Finanzausschusses des Bundestags, 24. Januar 2017.

<sup>33</sup> Treffen der Anteilseigner der Euro-Zone mit Vertretern der europäischen Zivilgesellschaft, Wien, 18. September 2018 (Aufzeichnung der Autorin).

<sup>34</sup> *Financial Times*, «Barbarians, banks and BBC English», 23./24. April 2016.

*Strategische Einstellung von Mitarbeitern in Leitungsfunktionen:* Unter den fünf AIIB-Vizepräsidenten befinden sich drei Europäer:

- Der Vizepräsident und «Corporate Secretary», der für die Beziehungen zum AIIB Board und andere Governance Aspekte zuständig ist, hat die britische Staatsangehörigkeit.
- Der Vizepräsident und «Chief Financial Officer», der für Entwurf und Implementierung von AIIB-Finanzstrategien und Finanzpolitik zuständig ist, hat die französische Staatsangehörigkeit.
- Der Vizepräsident für Politikrichtlinien und Strategien hat die deutsche Staatsangehörigkeit.

Zusätzlich zu ihren fachlichen Fähigkeiten können wir davon ausgehen, dass sie eingestellt wurden, um ihren Heimatländern ein Maß an Sicherheit zu vermitteln und um für reibungslose Beziehungen zu den wichtigsten europäischen Anteilseignern zu sorgen. Medienberichte haben manchmal unzutreffend impliziert, dass die Vizepräsidenten ihre Heimatländer repräsentieren. Aber das ist nicht der Fall. Sie sind nicht von den Regierungen ihrer Herkunftsstaaten ernannt worden und sind ihnen gegenüber auch nicht rechenschaftspflichtig. Sie verfolgen ihre eigenen Berufsinteressen bei der AIIB.

Die strategische Einstellung von Mitarbeitern betrifft auch die AIIB-Beziehung zu zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die AIIB hat einen früheren Greenpeace-Mitarbeiter als ihren «Senior Stakeholder Relations Specialist» eingestellt. Zu seinen Aufgaben gehört der Umgang mit Nicht-Regierungsorganisationen, die – außerhalb von China – der AIIB sehr kritisch gegenüberstehen können. Wer besser als jemand, der bis vor Kurzem bei Greenpeace angestellt war, kann ihnen den Wind aus den Segeln zu nehmen?

#### *Unterstützung durch eine global führende PR-Agentur*

Die AIIB hat eine der prominentesten Werbeagenturen in der Welt, Saatchi & Saatchi, damit beauftragt, an der Kommunikationsstrategie der AIIB zu arbeiten und die AIIB zu einem «Premium Brand» zu machen.<sup>35</sup> Weiteren Einzelheiten sind über den Vertrag nicht bekannt, aber Saatchi & Saatchi stellt seine Arbeit in China allgemein als die Schaffung weltverändernder Marken mit Erfahrungswert dar.

Die Kombination dieser Strategien hat dabei geholfen, die «richtigen Worte» zu vermitteln. In Präsident Jin's wahrscheinlich unbeabsichtigter Warnung ist von «netten Worten» die Rede:

«If you induce countries to join with nice words, once they are on the boat and it is moored in the middle of the lake, what can they do? No lifejackets!»<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Email von Flora Bell, M & C Saatchi World Services an die Autorin, 18. Juli 2017.

<sup>36</sup> *Asia Money*, «Jin Liqun: China's Internationalist», 5. April, 2017.

(«Wenn Sie Länder mit netten Worten dazu bringen beizutreten, wenn sie dann erst einmal mit im Boot sitzen und es mitten auf dem See festliegt, was können sie dann tun? Ohne Rettungswesten!»)

## Eine Reform-Agenda

Jetzt, da europäische und andere Anteilseigner auf dem Boot mitten auf dem See stecken, gibt es viel zu tun. Die Arbeit muss sich sowohl auf die AIIB als auch auf Reformen bei den von westlichen Ländern geführten multilateralen Banken konzentrieren.

### *AIIB*

Während ihrer ersten drei Geschäftsjahre, als sie noch im Aufbau war, waren die meisten von der AIIB unterstützten Projekte gemeinsame Finanzierungen mit anderen Banken, wo die führende Finanzinstitution für die Veröffentlichung von Informationen und die Einhaltung von Standards zuständig war. Dies hat, ob gerechtfertigt oder nicht, europäischen Anteilseignern ein Maß an Sicherheit gegeben, dass jemand anderes für diese Themen verantwortlich war. Aber das wird sich nun ändern, wo die AIIB sich zunehmend von anderen Banken unterscheidet und ihr eigenes freistehendes Portfolio aufbauen will.

Anteilseigner-Regierungen müssen Kapazitäten bereitstellen, um die Konzeption und Implementierung von AIIB-Projekten engmaschig zu verfolgen. Eine Ex-ante-Überprüfung potentieller Umwelt- und Sozialkosten von vorgeschlagenen Investitionen ist fundamental wichtig, um kostspielige Fehler von schlecht konzipierten und von Korruption befallenen Projekten zu vermeiden. Sie müssen auch dazu beitragen, politischen Raum für starke und unabhängige Stimmen in den Projektländern zu schaffen. Solche Stimmen sind ein notwendiges Gegenwicht zum Einfluss von mächtigen Interessengruppen. Letztlich müssen sie dafür sorgen, dass Transparenz und Rechenschaftspflicht in großen Infrastrukturprojekten herrschen. Alles andere wäre kurzsichtig, denn Projekte, die diese Bedingungen nicht erfüllen, werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nachhaltig sein und mittel- und langfristige Probleme mit sich bringen.

Diese Aufgaben werden nicht leicht sein. Aber die Alternative wäre voraussichtlich die Finanzierung von Autokraten, die Degradation der Umwelt und soziale Turbulenzen, während die finanzierte Infrastruktur vornehmlich wirtschaftlichen und strategischen Interessen Chinas dient. Das Endresultat würde zu einer Neudefinierung der internationalen Ordnung im Sinne Chinas beitragen, einschließlich der Erosion von demokratischen Normen überall.

Als die AIIB europäische Regierungen einlud, sich der Bank anzuschließen, ging es ihr nicht primär um die finanziellen Beiträge Europas. Wichtiger war die internationale Glaubwürdigkeit und das Ansehen, das die europäische Mitgliedschaft der von Peking geführten Bank verleiht. Dabei handelt es sich um Werte, die auch wieder zurückgezogen werden können, und darin liegen die

Einflussmöglichkeiten, die europäischen und gleichgesinnten Anteilseignern zur Verfügung steht.

Regierungen können sich davor scheuen, der AIIB kritisch gegenüber zu treten, weil China verärgert reagieren könnte und dabei den Zugang zum chinesischen Markt einschränkt oder andere Vergeltungsmaßnahmen einsetzt. Aber Zurückhaltung ist nicht angesagt, wenn Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in der Zukunft noch Bedeutung haben sollen.

#### *Andere multilaterale Banken*

Außer einer robusten Agenda gegenüber der AIIB müssen Regierungen für tiefgreifende Reformen in den anderen Banken sorgen. In vielen Fällen werden die Weltbank und ihre regionalen Schwesterorganisationen zurecht angeklagt, dass sie ihre Umwelt- und Sozialstandards nicht anwenden und dass sie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nicht respektieren. Diese Banken laufen Gefahr, sich immer mehr zu eigennützigem Bürokratien zu entwickeln. Es gibt großen Bedarf an nachfrageorientierter und nachhaltiger Infrastruktur und Investitionen. Dabei können rechenschaftspflichtige multilaterale Banken eine wichtige Rolle spielen

Auch die Reform der multilateralen Banken ist keine leichte Aufgabe. Sie wird enge internationale Zusammenarbeit unter gleichgesinnten Staaten erfordern. Aber die Alternative ist zu beängstigend, um sie in Betracht zu ziehen. Sie würde bedeuten, dass im Wettbewerb miteinander stehende Banken hart erkämpfte Schutzregeln für Umwelt und Mensch beiseitelegen, um ihr Geschäft zu fördern. Dabei würde die Infrastruktur des Lebens selbst und damit das Leben auf unserem Planeten zunehmend in Gefahr gebracht.

#### *Die fundamentale Rolle von Parlamenten*

Die Bedeutung der Einbeziehung von Parlamenten in Sachen AIIB und die Reform anderer multilateraler Banken kann nicht überschätzt werden. Das Engagement von Parlamentariern, ihr Monitoring und ihre Fragestellungen sind essentiell, um Anreize für die Durchführung von Reformen seitens der Regierungen zu schaffen.

Eine Frage bleibt offen: Wird die AIIB empfänglich für Herausforderungen sein, wenn es um Umwelt, Menschenrechte und gute Governance im breiteren Sinn geht; oder wird sie solche Herausforderungen in dem Wissen abtun, dass schwache und eigennützige Regierungen letzten Endes nachgeben werden?

Die Medien, die Zivilgesellschaft und in aller erster Linie unsere gewählten Vertreter in den Parlamenten müssen sich engagieren, um zu zeigen, dass Demokratien nicht unwillens sind, demokratische Werte zu verteidigen.



# AUSWAHL VON AIIB-DOKUMENTATIONEN UND -POLITIKRICHTLINIEN

AIIB, Articles of Agreement, Beijing, ohne Datum.

AIIB, Environmental and Social Framework, Beijing, Februar 2016.

AIIB, Risk Management Framework, Beijing, November 2016.

AIIB, Energy Sector Strategy: Sustainable Energy for Asia, Beijing, Juni 2017.

AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure, Beijing, Februar 2018.

AIIB, Policy on Public Information, Beijing, September 2018.

AIIB, Paper on Accountability Framework, Beijing, ohne Datum.

AIIB, Policy on the Project-Affected People's Mechanism, Beijing, Dezember 2018.

AIIB, Directive on Project-Affected People's Mechanism, Beijing, Dezember 2018.

# ABKÜRZUNGEN\*

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BRI	Belt and Road Initiative
CAO	Compliance Advisor Ombudsman
CEIU	Complaints-Resolution, Evaluation and Integrity Unit
EIA	Environmental Impact Assessment
ESF	Environmental and Social Framework
ESMP	Environmental and Social Management Plan
FI	Financial Intermediary
GRM	Grievance Redress Mechanism
IAM	Independent Accountability Mechanism
IFC	International Finance Corporation
NGO	Nongovernmental Organization
OBOR	One Belt One Road
PPI	Policy on Public Information
PPM	Project-Affected People's Mechanism

---

\* Abkürzungen im englischen Original



## **Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB)** Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt

Vor drei Jahren wurde die Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB) gegründet, als multilaterale Bank zur Infrastrukturfinanzierung. China ist ihr größter Anteilseigner, Deutschland und weitere Länder Europas halten Anteile der Bank.

Als «schlank, sauber und grün» bezeichnet die Bank sich selbst. Tatsächlich hat sich China mit der AIIB ein multilaterales Instrument geschaffen, das dazu geeignet ist, vor allem chinesische Interessen zu fördern und internationale Regeln der Infrastrukturfinanzierung zu umgehen. Die Analyse von Korinna Horta zum Stand der Dinge nach drei Jahren Geschäftstätigkeit der AIIB fällt daher ernüchternd aus: Von einer Erfüllung der Anforderungen nach hohen Umwelt-, Sozial-, Menschenrechts- und Governance-Standards kann keine Rede sein.

Was ist jetzt zu tun? Muss Deutschland die Bank verlassen? Kann man noch Einfluss ausüben? Die Studie gibt Antworten.

ISBN 978-3-86928-197-1