



Äpfel und Birnen?

Kommentar zum Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags „Die Sozial- und Menschenrechtsstandards der Weltbank und der Asian Infrastructure Investment Bank“ (2016).

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags erarbeiteten 2016 einen Vergleich der Regelwerke der Weltbank und der Asiatischen Infrastruktur-Investment Bank (AIIB).¹

Es ging dabei um einen Vergleich der geltenden Sozial- und Umweltstandards, der Beschwerdemechanismen und der betreffenden Transparenzvorschriften. Die Wissenschaftlichen Dienste sprechen von Sozial- und Menschenrechtsstandards. Allerdings verfügt keine der beiden Institutionen über explizite Menschenrechtsstandards. Sie sind vielmehr indirekt in den Sozial- und Umweltstandards enthalten, wenn es zum Beispiel um die Bedingungen in Arbeitsverhältnissen, bei Umsiedlungen und den Sonderstatus indigener Völker geht.

Seit der Ausarbeitung dieses Sachstands 2016 haben sich die Politikrichtlinien/Standards weiterentwickelt. Die Weltbank verabschiedete ihr neues *Environmental and Social Framework* (2016). Die AIIB bewilligte eine *Policy on Public Information* (2018) und legte einen Entwurf ihres neuen *Environmental and Social Framework* vor (2020).²

Aber diese neuen Entwicklungen würden das Fazit des von den Wissenschaftlichen Diensten erarbeiteten Vergleichs nicht wesentlich ändern. Das Fazit war, dass - bei formaler Betrachtung - die Weltbank über mehr eigenständige Standards verfüge als die AIIB, aber dass der materielle Gehalt der Standards beider Institutionen ähnlichen Schutz biete.

Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus einer rein textlichen Analyse der Standards. Es war sicher nicht Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste den

¹ Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Sachstand, Die Sozial- und Menschenrechtsstandards der Weltbank und der Asiatischen Infrastruktur-Investment Bank, WD 2-3000-091/16.

² Eine überarbeitete Fassung des *Environmental and Social Framework* Entwurfs soll im Frühjahr 2021 verabschiedet werden.

breiteren Kontext mit zu berücksichtigen. Die Wissenschaftlichen Dienste haben ihre eng definierte Aufgabe erfüllt.

Aber ein realistischer Vergleich der Standards beider Institutionen muss gegebene Zusammenhänge mit einbeziehen. Diese haben sich seit der Erarbeitung des Sachstands 2016 auch weiterentwickelt. Die AIIB war zunächst darum bemüht, mit anderen multilateralen Banken auf gleichem Niveau angesehen zu werden. Aber insbesondere seit 2018 stellt sie sich als einen neuen, effizienteren Typus von Bank dar und konzentriert zunehmend die Entscheidungsmacht über Projektfinanzierungen in den Händen des AIIB Präsidenten.

Warum ist der Wortlaut der AIIB Standards dem der Weltbank Standards so ähnlich?

Das Fazit der Wissenschaftlichen Dienste, dass die Standards beider Institutionen ähnlich sind, ist kein Zufall. So war es von der AIIB beabsichtigt.

Die AIIB war von Anfang darauf bedacht, als multilaterale Institution zu gelten, die die gleiche internationale Glaubwürdigkeit genießt wie die in Washington, London, Luxemburg oder Manila ansässigen Banken.

Insbesondere in den ersten Jahren war der AIIB wichtig, den multilateralen Charakter der Bank zu unterstreichen und dabei alle Assoziationen mit Chinas Führung der Bank und mögliche Zusammenhänge mit der *Belt and Road Initiative* aus dem Blickfeld zu verdrängen.

Zur Umsetzung dieser Strategie gehört die Rekrutierung von Top-Managern aus wichtigen AIIB Mitgliedsstaaten, die in ihrer vorhergehenden Laufbahn bei anderen Multilateralen Banken tätig waren und mit den Arbeitsweisen dieser Institutionen eng vertraut sind. Auch der Berater, der die Standards des AIIB Regelwerks schrieb, wurde direkt von der Weltbank übernommen.

Die AIIB Strategie und das diplomatische Geschick des AIIB Präsidenten erwiesen sich als erfolgreich. Innerhalb von fünf Jahren etablierte sich die AIIB als ein wichtige Finanzinstitution mit einer Mitgliedschaft von 85 Staaten und weiteren 18 Anwärtern (Februar 2021).

Zwei der drei global wichtigsten Volkswirtschaften haben jedoch eine Mitgliedschaft abgelehnt: die USA und Japan. Die Obama Administration hatte

den Beitritt der USA abgelehnt und die europäischen Staaten auch eindringlich dazu aufgefordert, der AIIB nicht beizutreten. Aber die Bundesrepublik und andere europäische Staaten setzten sich darüber hinweg mit dem Argument, dass ihre Teilnahme dazu dienen würde, sich für hohe Standards bei der AIIB einzusetzen.

Die Mitgliedschaft europäischer Staaten hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die AIIB internationale Glaubwürdigkeit und die höchste Bonitätsstufe der führenden Rating-Agenturen erhielt (*Triple-A credit rating*). Damit fällt ihnen auch die besondere Verantwortung zu sicherzustellen, dass AIIB Investitionen in hochriskante Infrastrukturvorhaben nicht zu Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen führen.

Beispiel: Transparenz und fristgebundene Veröffentlichung von Sozial- und Umweltinformation

Die Frage der Transparenzvorschriften ist ein Beispiel für die Schwierigkeit, die sich stellt, wenn man die Standards einem rein formellen, textlichen Vergleich unterzieht.

Der Wortlaut in der *World Bank Policy on Access to Information* und der *AIIB Policy on Public Information* ist ähnlich, aber die Auslegung in der Praxis wird anders bestimmt.

Ein aus dem Jahr 1991 stammendes Gesetz der USA (bekannt als das *Pelosi Amendment*, nach der damaligen Kongressabgeordneten Nancy Pelosi) setzt eine klare Voraussetzung für die Zustimmung der USA zu Krediten multilateraler Banken an den öffentlichen Sektor. Das Gesetz gibt dem US-Finanzministerium die Anweisung, nur Kredite für Kategorie A Projekte (solche mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken) zu bewilligen, wenn Umweltverträglichkeitsprüfungen und andere relevante Umwelt- und Sozialdokumentationen in einem Zeitraum von 120 Tagen vor der Bewilligung des Kredits öffentlich zugänglich gemacht worden sind.³

Diese US-Gesetz reflektiert sich in der Praxis der multilateralen Entwicklungsbanken, in denen die USA Anteilseigner sind, auch wenn es nicht explizit in den Standards aufgenommen wird. Es gibt allerdings auch Zeitfristen, die explizit Eingang in die Standards finden. Die Privatsektortochter der Weltbank (*International Finance Corporation*) orientiert sich an einer

³ Siehe z.B. Congressional Research Service <https://www.everycrsreport.com/about.html>

Politikrichtlinie, die besagt, dass Zusammenfassungen der Projektinformation und der Umwelt- und Sozialprüfungen 60 Tage vor einer Kreditbewilligung öffentlich gemacht werden müssen. ⁴

Diese Vorschriften sind keine Versicherung für einen problemlosen Ablauf der Projekte. Aber sie schaffen in demokratischen Staaten den politischen Raum für öffentliche Debatte zur Minimierung von negativen Projektauswirkungen auf die Umwelt und betroffene Gemeinschaften. Pressefreiheit und parlamentarische Fragestellungen gehören dazu. In den USA konnte eine Gruppe von indischen Fischern, die negativ von einem von der Weltbank-finanzierten Kraftwerke betroffen waren, mit ihrer Klage bis an den Höchsten Gerichtshof der USA vordringen.

Die AIIB Standards zum öffentlichen Zugang zu Information zu den Umwelt- und Sozialauswirkungen der von ihr finanzierten Infrastrukturprojekte sind in ihrem *Environmental and Social Framework* enthalten. ⁵ Aber sie sind so offen und flexibel gestaltet, dass Projektmanager großen Freiraum haben willkürlich zu entscheiden, wann und was öffentlich gemacht wird. Diese Flexibilität soll Effizienz steigern und der schnelleren („unbürokratischen“) Kreditvergabe dienen.

Dabei wäre es bei der AIIB besonders wichtig klare Fristen für die Veröffentlichung von Umwelt- und Sozialprüfungen zu setzen. Anders als bei anderen multilateralen Banken dreht sich das komplette Geschäftsmodell der AIIB um Investitionen in große Infrastrukturvorhaben, die per Definition mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken einhergehen.

Radikale Abkehr von traditioneller Aufsicht

Mit ihrer Konsolidierung änderte sich der Diskurs der AIIB. Jetzt liegt die Betonung weniger darauf, auf einer Stufe mit den anderen multilateralen Banken zu stehen und mehr darauf, dass die AIIB moderner und effizienter als andere Banken ist. Das Versprechen ist schnelleres und unbürokratischeres Eingehen auf die Wünsche ihrer Kreditnehmer in Regierungen und dem Privatsektor.

⁴ International Finance Corporation, *Access to Information Policy*, January 1, 2012, Paragraph 34.

⁵ AIIB, *Environmental and Social Framework*, February 2016 / AIIB, *Review Draft, Environmental and Social Framework*, 7. September 2020.

Zur Umsetzung dieser Strategie gehört auch ein neues Governance Modell. In einer radikalen Abkehr von den Governance Strukturen bei den anderen multilateralen Banken verabschiedete die AIIB ein sogenanntes *Accountability Framework*, das die Bewilligung von Krediten zunehmend dem AIIB Präsidenten überlässt.⁶ Eine direkte Einbeziehung des Aufsichtsrats (Boards) ist dabei nicht mehr nötig. Zurzeit sind noch das erste Projekt in einem Land oder in einem Sektor von dieser Regelung ausgenommen. Die Kredite, die nur vom AIIB Präsidenten bewilligt werden können, sind bisher auf USD 200 Million für den öffentlichen Sektor, USD 100 Millionen für den Privatsektor und USD 35 Million für Kapitalmarkt-Investitionen begrenzt. Aber diese Summen sollen erhöht werden. Das *Accountability Framework*, das als Effizienzsteigerung präsentiert wird, hält den Aufsichtsrat zunehmend auf Distanz, wenn es um konkrete Projektförderung geht. Die Mitglieder des über die Welt verstreuten Aufsichtsrats sollen sich anstatt mit allgemeinen Strategiefragen beschäftigen.

Der Aufsichtsrat soll zwar über die finanzierten Projekte informiert werden, aber eine Aufsicht über Prüfungen von Umwelt- und Sozialauswirkungen ist damit nicht gegeben.

Detailliertes Monitoring der Implementierung von Standards schafft Anreize dafür, sie ernst zu nehmen und für ihre praktische Anwendung zu sorgen. Ohne Aufsicht seitens der AIIB-Anteilseigner besteht die Gefahr, dass sie zunehmend als zeitraubendes bürokratisches Hindernis angesehen werden.

AIIB: Ein neuer Typus von Institution

Die Ansprache des chinesischen Präsidenten Xi auf der Jahrestagung der AIIB 2020 betonte, dass die AIIB sich als ein neuer Typus von effizienterer Institution in der Welt etabliert hätte.⁷ Es ist auch nicht länger ein Tabuthema, dass Chinas *Belt & Road Initiative (BRI)* und die AIIB in Tandem funktionieren sollen. Präsident Xis Ansprache bezieht sich indirekt darauf, dass die BRI und die AIIB von seiner Führung, im gleichen Jahr und zum selben Zweck lanciert wurden.

⁶ AIIB, Paper on the Accountability Framework, (no date). The Accountability Framework became effective in January 2019.

⁷ Remarks by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the opening ceremony of the Fifth Annual Meeting of the Asian Infrastructure Investment Bank, Beijing, 28 July 2020.

Während ihres Aufbaus beteiligte sich die AIIB fast ausschließlich an der Ko-Finanzierung von Projekten, bei denen eine der anderen multilateralen Banken die Federführung hatte und für die Anwendung ihrer Standards verantwortlich war.

Das soll sich nun ändern. Die AIIB Strategie sieht vor, dass sie sich ab 2021 zur global führenden Bank in Investitionen in Infrastruktur entwickelt und hauptsächlich eigenständige Projekte finanziert.⁸

Ein neues Fazit: Die AIIB spielt eine wichtige Rolle in Chinas Bemühungen, eine neue Form von Multilateralismus zu schaffen, in der der Parteistaat den Ton angibt und die Regeln definiert.

Die AIIB Standards können im Wortlaut die Standards anderer multilateraler Banken widerspiegeln. Aber die Betonung der AIIB auf Effizienz birgt das Risiko, dass Umwelt- und Sozialschutz lediglich eine lästige Formalität ist, die je nach lokalem politischem Kontext schnell abgehakt wird.

Die Umsetzung von Standards zum Umwelt- und Menschenrechtsschutz setzt öffentliche Debatte und die dazu gehörige Meinungs- und Pressefreiheit voraus. Dieser notwendige politische Freiraum besteht nicht in dem Überwachungsstaat, der die AIIB führt und der bei weitem ihr wichtigster Anteilseigner ist. Dieser kriminalisiert elementare Freiheiten und diejenigen, die sich für Umwelt- und Menschenrechtsschutz einsetzen.

Wenn wir die Weltbank- und AIIB- Standards in ihrem Kontext betrachten, dann ist selbst ein Vergleich zwischen Äpfeln und Birnen hier unangebracht.

Korinna Horta, PhD
Februar 2021

⁸ AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital, February 9, 2018.