

Die von Peking-geleitete Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB): Globaler Führer bei der Finanzierung von Infrastruktur, aber zu welchem Preis?

Der AIIB Ansatz zu Transparenz und öffentlichem Zugang zu Projektinformation

Dr. Korinna Horta und Wawa Wang

Verein für sozial-ökologischen Wandel und SustainableEnergy

www.vsow.eu, www.ve.dk

November 2019

Der Klimanotstand und der alarmierende Verlust der Artenvielfalt unseres Planeten stehen in direktem Zusammenhang mit schlecht-konzipierten großen Infrastrukturmaßnahmen. Dazu gehören Kraftwerke, die jahrzehntelang Treibhausgase emittieren, große Wasserkraftdämme, Bergbauprojekte und Exportkorridore, die die letzten noch naturbelassenen Gebiete und intakten Wälder durchkreuzen. Außer diesen global-fühlbaren Konsequenzen, haben diese Projekte oft schwerwiegende Auswirkungen auf lokale Bevölkerungen, die direkt von Umweltverschmutzung, Verlust von Lebensgrundlagen und Zwangsumsiedlungen betroffen sind.

Das Geschäft der AIIB ist die Finanzierung eben solcher Infrastruktur, die per Definition hohe Risiken birgt. In den ersten Jahren nach ihrer Geschäftsaufnahme 2016, hat die AIIB sich hauptsächlich an den Investitionen anderer multilateraler Banken beteiligt, bei denen die Politikrichtlinien zum Schutz von Umwelt und Mensch und zur Transparenz der führenden Bank zur Anwendung kommen sollten. Die AIIB benutzte diese Zeit, um ihre eigenen Kapazitäten aufzubauen. Jetzt hat eine neue Phase eingesetzt, in der die AIIB sich darauf konzentriert, ihre eigenständige Pipeline von Krediten zu entwickeln. Ihr Ziel ist es von 2021 an zum global führenden Finanzier von Infrastrukturinvestitionen zu werden.¹ Diese Investitionen werden nicht auf Asien begrenzt sein, sondern auch auf Afrika, Lateinamerika und Europa ausgedehnt werden.

Die AIIB hat sich innerhalb von Rekordzeit als einer der wichtigsten Finanzakteure etabliert. Zur Zeit hat sie 74 Mitgliedsstaaten und weitere 26 Staaten haben ihre Mitgliedschaft beantragt. Da die U.S.A. und Japan der AIIB bis heute nicht beigetreten sind, war die Mitgliedschaft von europäischen Anteilseignern, mit Deutschland an der Spitze, für die internationale Glaubwürdigkeit der AIIB von fundamentaler Bedeutung. Das ist von den drei führenden internationalen Kreditratingagenturen bestätigt worden, die der AIIB das gleiche Rating zukommen ließen, wie das der von westlichen Ländern geführten Institutionen, wie der Weltbank. Die AIIB erhielt das hoch begehrte Triple A Rating, was ihr erlaubt auf internationalen Kapitalmärkten zusätzliche Gelder aufzunehmen, um ihr Startkapital von 100 Milliarden aufzustocken.

Die deutsche und anderen europäische Regierungen rechtfertigten ihren AIIB Beitritt damit, sich für die höchsten internationalen Standards und beste Praktiken bei der AIIB einsetzen zu wollen. Die AIIB Reaktion auf diese Anliegen besteht daraus, in ihren Politikrichtlinien und Standards die Terminologie anderer Institutionen, wie der Weltbank, widerzuspiegeln. Aber bei näherer Betrachtung stellt sich heraus, dass während die angewendete Sprache auf westliche Empfindlichkeiten zugeschnitten ist, der substantielle Inhalt eher flach und abstrakt ist und keine konkrete Vorgaben enthält.

¹ AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital, 9. Februar 2018.

Ein Beispiel dafür sind die AIIB Standards in Bezug auf Transparenz und den öffentlichen Zugang zu Information. Sie sind von fundamentaler Wichtigkeit, denn sie sind die Grundlage für Rechenschaftslegung gegenüber den AIIB Anteilseignern und der Öffentlichkeit. Die Tatsache, dass bei der AIIB die Entscheidungsmacht beim Präsidenten der AIIB konzentriert ist, die bei anderen multilateralen Banken nicht vorkommt,² macht die Einhaltung von klar-definierten Regeln noch wichtiger.

Die zeitgebundene Veröffentlichung von Entwürfen von Umwelt- und Sozialprüfungen, sowie von Umsiedlungsplänen ist unentbehrlich für Konsultationen mit der Öffentlichkeit, die Einbeziehung von betroffenen Gemeinden und anderer dritter Parteien. Solche Konsultationen sind fundamental wichtig um Risiken zu reduzieren, das Projektdesign anzupassen oder Alternativen ausfindig zu machen. Transparenz in der Form von detaillierter Projektinformation ist auch essentiell, um zu verhindern, dass große Infrastrukturinvestitionen zu massiver Korruption und Schuldenbergen führen, und keinen oder nur wenig Nutzen haben.

Hohle Standards, vage Politikrichtlinien

Gewisse Arten von Information, wie z.B. Personalangelegenheiten oder Geschäftsgeheimnisse werden nicht veröffentlicht. Das ist gerechtfertigt und allgemein üblich. Aber Information zu den Standorten und Einzelheiten zu den Projekten, wie ihre direkten und indirekten Umwelt – und Sozialauswirkungen, gehören nicht in diese Kategorie. Es kann keine Rechtfertigung dafür geben, diese grundlegend wichtige Information geheim zu halten.

Der AIIB Ansatz zum öffentlichen Zugang zu Information ist hauptsächlich in zwei Politikrichtlinien zu finden, keine von beiden enthält die notwendigen klar-definierten Regeln:

(1) Das Environmental and Social Framework (ESF) von 2016 enthält zwei Paragraphen zur Veröffentlichung von Information. Die Paragraphen 57 und 58 des ESF beziehen sich auf Information, die vom Kunden und von der AIIB veröffentlicht werden sollen. Sie enthalten das richtige Vokabular, aber sie schließen keine Vorgaben für die zeitgebundene Veröffentlichung von Dokumenten ein, wie Umwelt- und soziale Prüfungen. Sie sprechen von „zeitiger“ Veröffentlichung. Im Fall von Krediten an Regierungen soll dies vor der Bewertung (appraisal) der Projekte geschehen, bei Privatsektorprojekten sollte es so früh wie möglich während der Bewertung geschehen.³

Diese sehr vagen Vorgaben wurden im Februar 2019 in einer hinter geschlossenen Türen beschlossenen Änderung noch weiter abgeschwächt.⁴ Die Änderung besagt nun, dass der Kunde die Information veröffentlichen soll, **„sobald sie verfügbar ist.“** Das ist eine weitere Herabstufung von den vorherigen Vorgaben, Information **„vor der Bewertung“** (Kredite an öffentlichen Sektor) oder **so früh wie möglich während der Bewertung** zu veröffentlichen, die schon selber keine definierten Fristen enthielten.

Hinzukommt, dass diese technische Änderung dem AIIB Management den Aufschub der Veröffentlichung von Projektinformation erlaubt, wenn es glaubt, dass geschäftliche Empfindlichkeiten oder finanzielle Vermögenswerte eines Unternehmens betroffen werden könnten.

Aber wie können kommerzielle und Unternehmensinteressen das öffentliche Interesse überwiegen, Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen öffentlich zu machen? Große Infrastrukturmaßnahmen

² Siehe z.B. das AIIB Accountability Framework, das im Januar 2019 in Kraft trat. Im Namen von Effizienz erlaubt es dem Präsidenten der AIIB zunehmend die Finanzierung von Projekten alleine zu entscheiden, ohne Einbeziehung des AIIB Boards.

³ AIIB, Environmental and Social Framework, Paragraphs 57 and 58, February 2016.

⁴ <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf>

können zu unwiderruflichen Schäden auf lokaler Ebene führen und globale Notstände weiter verschlechtern. Das Bank Management hat Eigeninteresse daran, Kredite zu vergeben. Es darf nicht willkürlichen Entscheidungen überlassen werden, ob und wann Information öffentlich zugänglich wird.

Schon vor der Änderung der relevanten Paragraphen des ESF, waren einigen europäischen Anteilseignern die existierenden Paragraphen zur Veröffentlichung von Dokumenten zu vage. In Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen drückten sie ihre Überzeugung aus, dass die sich in Erarbeitung befindende Politikrichtlinie „**Policy on Public Information**“ (PPI), die Lücken füllen würde und klare Regeln für die zeitgebundene Veröffentlichung von Information enthalten würde. Dies wurde auch von einem Schreiben des Bundesfinanzministeriums an den Bundestag 2017 bestätigt, das die deutsche Position klarmachte: die PPI sollte klar definierte Zeitrahmen für die Veröffentlichung von Projektinformation enthalten um damit aktive Stakeholder Beteiligung möglich zu machen.⁵

(2) Die Policy on Public Information (PPI), die im September 2018 in Kraft trat, tut nichts dergleichen. Auch sie enthält die richtige Schlagworte und unterstreicht ihre Absicht, ein Maximum an Offenheit und Transparenz zu fördern. Aber die PPI ist eine auf „Prinzipien-beruhende“ und keine auf „Listen-beruhende“ Politikrichtlinie. Das bedeutet, dass sie sich auf übergeordnete Prinzipien und auf Ausnahmen konzentriert, wo diese Prinzipien nicht zur Anwendung kommen. Sie enthält keine Liste von spezifischen Dokumenten und den Zeitrahmen ihrer Veröffentlichung. Aber gerade das ist fundamental wichtig.

Die PPI sagt nichts über die Veröffentlichung von Information über Umwelt- und Sozialauswirkungen. Die AIIB erklärt, dass dies nicht nötig sei, denn dieses Thema wäre ja schon im Environmental and Social Framework behandelt worden. Aber wie oben beschrieben, dass ESF ist vage und gibt keine klaren Vorgaben.

Schlagworte vs. konkreter Inhalt

Die in der Policy on Public Information (PPI) aufgelisteten Prinzipien sind sicherlich willkommen, aber sie reichen nicht aus. Darüber hinaus ist die Anwendung der Prinzipien begrenzt. Es ist jetzt schon gängige Praxis Dokumentation, deren Veröffentlichung für einen informierten Austausch aller Stakeholder wichtig wäre, geheim zu halten. Darunter befinden sich die Pipeline vorgeschlagener Projekte, die vierteljährlichen Monitoringberichte zu Projekten des Privatsektors, Evaluierungsberichte (early learning assessments) und sehr wichtig, die Liste der Projekte, die vom Board diskutiert oder entschieden werden sollen. Im Gegensatz zu der Praxis bei anderen multilateralen Finanzinstitutionen an denen europäische Anteilseigner beteiligt sind, hat die AIIB es bisher abgelehnt, die Tagesordnung vor einer Sitzung des Boards bekannt zu machen. Damit hat die Öffentlichkeit keine Information über die Projekte, die zur Diskussion oder zur Entscheidung stehen.

Die richtigen Schlagworte zu Transparenz sind auch in anderen Dokumenten zu finden, wie der vom AIIB Präsidenten verabschiedeten „*Directive on Public Information*“ und in den vierteljährlichen Berichten „*Reports on the Policy of Public Information*.“ Sie scheinen auf die Empfindlichkeiten der westlichen Anteilseigner zugeschnitten worden zu sein. Aber dies sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die AIIB sich weigert, zeitgebundene Regeln für die Veröffentlichung von fundamental wichtiger Information aufzustellen. Ohne solche Regeln werden öffentliche Beteiligung an und Aufsicht von Investitionen, die ganze Regionen oder Länder verändern können, sehr schwierig, wenn nicht unmöglich.

Weitere Schlupflöcher

⁵ Bundesfinanzministerium, Schreiben an die Vorsitzende des Finanzausschusses des deutschen Bundestags, 24. Januar 2017

Zusätzlich zu dem „Environmental and Social Framework „ und der „Policy on Public Information“ gibt es eine „Directive on Sovereign-Backed and Non-Sovereign-Backed Financing“, die der AIIB Präsident im Alleingang kurz nach dem AIIB Jahrestreffen in Luxemburg im Juli 2019 verabschiedete. Diese Direktive bestätigt die Schwäche der AIIB Vorgaben in Sachen Transparenz. Sie erwähnt die Vorbereitung von kurzen Projektzusammenfassungen (*Project Summary Information Documents – PSI*), aber ob diese Zusammenfassungen fundamental wichtige Details zu Umwelt- und Sozialauswirkungen enthalten bleibt unklar. Bei Krediten an den Privatsektor braucht die PSI erst nach einer letzten AIIB Bewertung (final review) öffentlich gemacht werden. Das ist ein Zeitpunkt, wenn die Bewilligung der Finanzierung des Projekts schon sehr nahe gerückt ist. Aber selbst diese Vorgabe kann beiseite gelassen werden, denn die Direktive sieht auch vor, dass die Veröffentlichung der PSI auf einen nicht definierten Zeitpunkt in der Zukunft verschoben, werden kann, wenn es um Empfindlichkeiten von privaten Unternehmen geht oder rechtliche oder regulatorische Situationen ins Spiel kommen. In solchen Fällen würde die Öffentlichkeit keinen Hinweis haben, dass die Finanzierung eines Projekts ansteht.

Wenn es um die Veröffentlichung von der kompletten Projektdokumentation geht, bezieht sich die Direktive nur auf Kredite an Regierungen (sovereign-backed). Bei dieser Art von Krediten braucht die komplette Projektinformation nur nach Bewilligung des Kredits veröffentlicht werden. Das ist ein Zeitpunkt an dem öffentliche Beteiligung weitgehend irrelevant ist und mögliche Änderungen am Design des Projekts kaum noch möglich sind. Die Direktive enthält keinen Hinweis auf die Veröffentlichung von kompletter Projektinformation bei Krediten an den Privatsektor (non-sovereign-backed loans).

Bisher wissen wir von zumindest zwei von der AIIB bewilligten Projekten, wo die Ausnahmeklauseln der *Policy on Public Information* angewendet wurden. Selbst nach Bewilligung der Projekte, sind die Namen und Inhalte der Projekte nicht öffentlich bekannt.⁶

Ein Beispiel für die mangelnde Bereitschaft der AIIB auf Anfrage Projektinformation mitzuteilen, ist der von ihr 2017 eigenständig finanzierte Kredit in Höhe von \$ 250 Millionen für Beijing Gas, ein privates Unternehmen. Das Ziel des Projekts ist die Luftqualität in Peking zu verbessern, indem Kohle in den Dörfern im Umkreis mit Naturgas ersetzt wird. Davon sind ca. 200 000 in der Mehrheit arme Haushalte betroffen. In der Dokumentation zum Projekt fehlt entscheidend wichtige Information, insbesondere die Liste und die Standorte der betroffenen 510 Dörfer. Da dieses Projekt direkt vor der Haustür der AIIB stattfindet, sollte davon ausgegangen werden, dass diese Art von Information leicht zugänglich sei. Aber als europäische Regierungsvertreter diese Information erbat, lehnte die AIIB dieses Gesuch mit dem Argument ab, dass Beijing Gas als Privatsektor Unternehmen nicht dazu verpflichtet sei, detaillierte Projektinformation zugänglich zu machen. Ungefähr ein Jahr später wurde etwas mehr Information öffentlich gemacht, aber nur zu den Dörfern, wo das Projekt schon stattgefunden hatte, aber nicht für die restlichen noch ausstehenden Ortschaften.

In gleicher Weise gibt es viele Projekte zu denen fundamental wichtig Information fehlt, wie der Standort des Projekts oder detaillierte Information zu Umsiedlungsplänen oder Plänen zur Wiederherstellung der Lebensgrundlage der Betroffenen. Dazu gehören Projekte , wie der National Investment and Infrastructure Fund in Indien, das National Slum-Upgrade Projekt in Indonesien und das Colombo Urban Regeneration Project in Sri Lanka.

Trotz der früheren Kontroverse um Beijing Gas, listete die AIIB im September 2019 einen neuen Kreditvorschlag von \$ 500 Millionen für Beijing Gas zum Ausbau von Infrastruktur für Flüssigerdgas. Es

⁶ Im August 2019 war auf der AIIB Webseite folgende Erklärung zu lesen: “the AIIB has approved non-disclosure of certain projects on the basis that these fall within an applicable exception to disclosure requirements under the Bank’s Policy on Public Information as disclosing such information would compromise the international character of the Bank in accordance with Article 31 of the Articles of Agreement or is inconsistent with the Bank’s duty of due respect to national laws and regulation.”

handelt sich um ein Kategorie A Projekt, das bedeutet, dass es bedeutende Umwelt- und Sozialauswirkungen auf lokaler Ebene haben wird. Hinzu kommt der Ausstoß von Treibhausgasen, die auf globaler Ebene relevant sind.

Effizienter, schneller und flexibler als andere Banken

Die AIIB stellt sich als Bank mit einem neuartigen Governance Modell vor.⁷ Im Namen von Effizienz, delegiert sie Entscheidungen über Projektfinanzierungen von ihrem Board an ihren Präsidenten in einem Ausmaß, das mit der Zeit weiter steigen soll. Ihr Geschäftsmodell setzt darauf, dass ihr schneller und flexibler Ansatz zur Finanzierung von großer Infrastruktur Kunden anziehen wird, die wenig Interesse an rigorosen Regeln zu Transparenz, öffentlicher Beteiligung und Umwelt- und Sozialstandards haben, die bei anderer Institutionen als Auflagen gelten.

Anstatt zu verstehen, dass diese Auflagen der langzeitigen Nachhaltigkeit einer Investition dienen, werden Regeln als unnötige bürokratischen Hürden gesehen. Dieser Ansatz lässt sich schwer mit Wahldemokratien vereinbaren, wo Infrastruktur sich auf die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger ausrichten sollte. Dieser Ansatz ist mehr dazu geeignet, bestimmten Interessengruppen zu dienen und Korruption zu fördern.

Was kann getan werden?

Aufsicht seitens der zuständigen Parlamentsausschüsse in AIIB Anteilseignern ist von entscheidender Wichtigkeit. Eine solche Aufsicht stellt Anreize für die Ministerien dar, wie das Bundesfinanzministerium, die direkt mit der AIIB verhandeln. Forderungen von parlamentarischer Seite kann ihre Position in Verhandlungen mit dem AIIB Management stärken.

Parlamentarische Ausschüsse können regelmäßige Berichterstattung über die von der AIIB finanzierten Kredite beim zuständigen Ministerium anfordern. Außerdem hätten sie die Gelegenheit, sich bei der anstehenden Überarbeitung des Environmental and Social Frameworks einzubringen, die 2020 begonnen werden soll. Diese Überarbeitung sollte dazu genutzt werden, verbindliche Regeln zur zeitgebundenen Veröffentlichung von Projektinformation einzuführen, einschließlich von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Monitoring Berichten zur Implementierung von Maßnahmen, die Gemeinschaften und die Umwelt schützen sollen.

Die bisherige Erfahrung mit der AIIB deutet darauf hin, dass öffentliche Aufsicht die Überwindung von starkem Widerstand erfordert. China bemüht sich um die Schaffung einer Form von Multilateralismus, wo Peking den Ton bestimmt und die Regeln definiert. Die AIIB spielt hierbei eine wichtige Rolle. Deutschland und andere Anteilseigner müssen massiv politisches Kapital einsetzen, wenn sie bei einem fundamental wichtigen Thema, wie die transparente und zeitgebundene Veröffentlichung von Information zu großen Infrastrukturvorhaben, Fortschritt erzielen wollen. Ohne klare Regeln, gehen sie das Risiko ein, an Investitionen beteiligt zu sein, die sich mit demokratischen Grundrechten und Menschenrechten nicht vereinbaren lassen.

Kontakte:

Dr. Korinna Horta
Independent Researcher/ Resident Scholar
Korinna.horta@gmail.com

Wawa Wang
Senior Advisor
wawa@vsow.eu
Verein für sozial-ökologischen Wandel

⁷ AIIB, Paper on the Accountability Framework (kein Datum), S. 1, Paragraph 3, trat im Januar 2019 in Kraft.