



Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB): Transparenz und Beschwerdemechanismus

- A. Überblick: Entwürfe der AIIB Politikrichtlinien zum öffentlichen Zugang zu Information (*Public Information Policy*) und einem Beschwerdemechanismus (*Project-Affected People's Mechanism*)
- B. Der Entwurf der *Public Information Policy (PIP)*
 - i) Allgemeine Prinzipien ohne konkrete Zeit-spezifische Angaben zum öffentlichen Zugang zu Information
 - ii) Ausnahmen lassen viel Raum für Mehrdeutigkeit
 - iii) Erste Empfehlungen
- C. Der Entwurf des *Project-Affected People's Mechanims (PPM)*
 - i) Komplexer und schwieriger Zugang für Betroffene
 - ii) Eingebaute Interessenkonflikte
 - iii) Der Einsatz von Systemen der Kreditnehmer des öffentlichen und privaten Sektors (*Use of Country and Corporate Systems*)
 - iv) Kredite an Finanzintermediäre
 - v) Konsultationsprozesse und Vorgaben zur Veröffentlichung von Berichten
 - vi) Erste Empfehlungen



A. Überblick: Entwürfe der AIIB Politikrichtlinien zum öffentlichen Zugang zu Information (*Public Information Policy*) und einem Beschwerdemechanismus (*Project-Affected People's Mechanism*)

Die Mission der AIIB ist es in große Infrastrukturprojekte in Asien, aber auch außerhalb Asiens zu investieren. Diese Art von Investition, die Bergbau, Pipelines, Transportkorridore und große Staudämme einschließt, ist mit hohen Risiken behaftet was potentiell weitreichende und irreversible Umwelt- und Sozialauswirkungen angeht.

Einige der Regierungen, die AIIB Anteilseigner sind, haben darauf bestanden, dass die AIIB Politikrichtlinien zu Transparenz und zu einem Beschwerdemechanismus festlegt. Die AIIB selbst hat ein starkes institutionelles Interesse daran als Institution auf vergleichbarem Niveau wie die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken wahrgenommen zu werden. Das gilt insbesondere für „Governance“ Fragen, wie dem öffentlichen Zugang zu Information und der Etablierung eines Beschwerdemechanismus.

In diesem Kontext veröffentlichte die AIIB im Januar 2018 ihre Entwürfe einer *Public Information Policy* und eines *Project-Affected People's Mechanism* für öffentliche Konsultationen.¹

Ein effektiver Beschwerdemechanismus setzt klare Regeln zum öffentlichen Zugang und zeitlichen Vorgaben für die Veröffentlichung von Projektdokumentation voraus. Nur so können die Betroffenen zeitig über die AIIB-Beteiligung am Projekt oder über den Projekttypus und seine Umwelt- und Sozialauswirkungen informiert sein. Diese Information muss im frühen Stadium der Projektentwicklung öffentlich zugänglich gemacht werden, wenn Änderungen noch am ehesten möglich sind.

Die Entwürfe der *Public Information Policy* (PIP) und des *Project-Affected People's Mechanism* (PPM) müssen zusammenhängend betrachtet werden, weil zeit-spezifische Veröffentlichung von Projektinformation für einen funktionierenden Beschwerdemechanismus unumgänglich ist. Das ist insbesondere so, weil der Entwurf des PPM vorgibt, dass Beschwerden nur in bestimmten Zeitfenstern zugelassen werden. Das scheint inkompatibel damit zu sein, dass weder der Entwurf der PIP, noch die Umwelt- und Sozialpolitik (*Environmental and Social Policy*) zeit-spezifische Vorgaben für die Veröffentlichung von Dokumentation enthalten.

Beschwerdemechanismen bei multilateralen Entwicklungsbanken sind seit der Etablierung des Weltbank Inspection Panels 1993 zur Norm geworden. Der fundamentale Gedanke hinter diesen Mechanismen ist, dass Investitionen, die dazu gedacht sind zu Wirtschaftswachstum zu führen, nicht auf Kosten von armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen gehen dürfen. Diese Mechanismen sind als unabhängige Instanzen gedacht, die es betroffenen Individuen und Gemeinschaften möglich machen sollen, ihre Besorgnisse zu negativen Auswirkungen bekannt zu machen, um diese zu verhindern oder mindestens zu lindern.

Der Entwurf des PPM repräsentiert einen Versuch der AIIB einen innovativen Mechanismus zu etablieren, der mit den Beschwerdemechanismen bei den existierenden Banken gleichgestellt ist.

¹ Beide Entwürfe sind auf der AIIB Webseite erhältlich, <https://www.aiib.org>.

Aber der PPM-Entwurf enthält interne Interessenskonflikte und große Barrieren, die den Zugang der Betroffenen zum PPM unnötig schwer machen. Hinzu kommt fehlende Klarheit darüber, ob der PPM auch Kredite an Finanzintermediäre abdeckt und was seine Rolle ist, wenn das AIIB Umwelt- und Sozialregelwerk (*Environmental and Social Policy*) durch die Anwendung länder-eigener oder privater Systeme ersetzt werden soll (*Use of Country and Corporate Systems*).

Der Entwurf ist voller problematischer Ansätze, die dem PPM-Anspruch widersprechen einem „people-centered“ Ansatz zu folgen. Wenn er in seiner jetzigen Form bewilligt würde, wäre der PPM wenig mehr als eine kosmetische Übung.

B. Der Entwurf der *Public Information Policy (PIP)*

Der Entwurf der PIP² enthält alle die richtigen Schlagworte. Er besagt, dass die PIP auf dem Prinzip der Annahme beruht, alle Information zugänglich zu machen (*Presumption in favor of disclosure*). Dabei unterstreicht er, dass die PIP ein Maximum an Veröffentlichung und Transparenz beabsichtigt.

i) Allgemeine Prinzipien ohne konkrete zeit-spezifische Angaben zum öffentlichen Zugang zu Information

Der Entwurf der PIP basiert auf allgemeinen Prinzipien und hält dies für angebrachter, als eine Liste der zu veröffentlichenden Projektdokumente einzuschließen. Aber Prinzipien alleine sind nicht ausreichend. Was einer Informationspolitik Substanz verleiht, sind Regeln zur Veröffentlichung von Projektdokumenten, einschließlich zeitlicher Vorgaben für die Veröffentlichung während des Projektzyklus. Zur Projektdokumenten gehören Entwürfe von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umsiedlungspläne und Evaluierungen der Umwelt- und Sozialmanagement-Systeme der Kreditnehmer (Regierungen oder Privatsektor).

Außerdem sollte eine Informationspolitik den öffentlichen Zugang zu Information über Kredite an Finanzintermediäre sicherstellen, insbesondere wenn hier die indirekte Finanzierung von hoch riskanten Projekten ins Spiel kommt.

Der Entwurf der PIP enthält nichts dergleichen. Gleichzeitig kann das AIIB Umwelt- und Sozialregelwerk (*Environmental and Social Framework - ESF*) klare Regeln einer Informationspolitik nicht ersetzen. Das ESF enthält eine Liste von Dokumentaten, die von der AIIB oder ihrem Kunden öffentlich gemacht werden sollen, aber es macht keine klar definierten Angaben für den zeitlichen Rahmen der Veröffentlichung. Es besagt lediglich, dass die Dokumente rechtzeitig („*in a timely manner*“) zugänglich gemacht werden soll.³

Hinzu kommt, dass der Entwurf der PIP die Macht Entscheidungen zu treffen in den Händen des AIIB-Präsidenten konzentriert.

² Asian Infrastructure Investment Bank, Policy on Public Information (draft), Peking, Januar 2018.

³ Asian Infrastructure Investment Bank, Environmental and Social Framework, Peking, 21. Dezember 2015, Paragraphen 56 und 57.

Anfragen zur Veröffentlichung von Dokumenten sollen zum Beispiel in einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitrahmen beantwortet werden (Paragrafen 7.3, 8.2, 8.3). Der Präsident bestimmt auch, wann und welche Art von Dokumenten öffentlich zugänglich gemacht werden kann, wenn es um Ausnahmen geht (Paragraf 9.2).

ii) Ausnahmen lassen viel Raum für Mehrdeutigkeit

Die im PIP-Entwurf aufgeführten Ausnahmen werfen viele Fragen auf. Prinzip 4 besagt zum Beispiel, dass die Bank bei der Implementierung der PIP die operationale Effizienz, administrativen Kapazitäten und finanziellen Ressourcen der Bank berücksichtigen wird.⁴ Das lässt zu viel Ermessungsspielraum. Zeitiger öffentlicher Zugang zu Information könnte beispielsweise operationaler Effizienz bei der Kreditvergabe im Wege stehen. Da die AIIB eine schlanke („lean“) Bank sein will (d.h. mit geringem Personalaufwand), könnten fehlende administrative und finanzielle Kapazitäten dazu führen, Projektdokumente nicht zeitig zu veröffentlichen.

Wie sähe es aus in Fällen, wo der AIIB Kunde nicht gewillt ist, adäquate Finanzmittel zur Untersuchung und Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialauswirkungen bereit zu stellen?

Ausnahmen von der Verpflichtung zum öffentlichen Zugang zu Information sind durchaus legitim. Aber sie müssen eindeutig definiert sein. Es sollte klar sein, dass alle Informationen zu Umwelt- und Sozialauswirkungen, einschließlich Zwangsumsiedlungen, nicht unter die Rubrik Ausnahmen fallen können.

Die Ausnahmen, die im Entwurf der PIP aufgelistet werden, sind in diesem Punkt unklar. Unter Ausnahmen wird die Veröffentlichung von Dokumentation angeführt, die das Ermessen der Bank, was ihre administrativen, beratenden und ihre Entscheidungsfindung angeht, behindern könnte (Paragraph 9.1.3). Ein vorstellbares Beispiel wären Fälle, wo die AIIB bestimmt, dass öffentliche Kenntnis geplanter Zwangsumsiedlungen ihrem freien Ermessen im Weg stehen könnte.

Die Ausnahme, die die geschäftliche und finanzielle Autonomie von Rechtsträgern (wie der Bank und ihrer Kunden) schützen soll, erwähnt nicht, ob sie auch AIIB Kredite an Finanzintermediäre betrifft (Paragraf 9.1.2). Wäre Information zu den Sub-Projekten der Finanzintermediäre und die AIIB-Evaluierung der Umwelt- und Sozialmanagement-Systeme der Klienten von dieser Ausnahmeregel betroffen?

Die Ausnahmeregel, die den internationalen Charakter der Bank schützen soll, schließt die Veröffentlichung aller Information aus, die in „interne Angelegenheiten“ eines Mitgliedstaats eingreifen würde. Es ist offensichtlich, dass es keine Einmischung in interne Angelegenheiten eines souveränen Staats geben sollte. Diese Ausnahme sollte jedoch eindeutig festhalten, dass dies nicht Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen von AIIB-finanzierten Projekten betrifft, auch wenn diese als politisch empfindlich angesehen werden.

Ohne weitere Klärung dieser Punkte, können die im PIP-Entwurf aufgelisteten Ausnahmen das Prinzip „*Presumption in favor of disclosure*“ weitgehend inhaltslos machen.

⁴ Im Originaltext: „The Bank shall have due regard to the operational efficiency, administrative capacity and financial resources of the Bank when implementing this policy“ (Draft PIP, Paragraf 5.1.4).

iii) Erste Empfehlungen

Eine Politikrichtlinie zum öffentlichen Zugang von Information braucht klare Regeln zur zeit-spezifischen Veröffentlichung von Projektdokumentation. Dazu gehören:

- Information zu Projekten in Vorbereitung im frühen Stadium der Projektentwicklung;
- Entwürfe der Umwelt- und Sozialprüfungen - beste Praxis ist 120 Tage vor einer Bewilligung des Projekts durch den Verwaltungsrat (board of directors);
- Zum vorherigen Punkt gehören auch Pläne zur Konsultation der Betroffenen und Umsiedlungspläne;
- Wenn die Systeme des Kunden (Regierungen oder Privatsektor) die AIIB Umwelt- und Sozialstandards ersetzen sollen: Veröffentlichung der Evaluierung des Systems des Kunden, welche Lücken füllenden Maßnahmen geplant werden und welche öffentlicher Input in die Evaluierung mit eingeflossen ist;
- Bei Krediten an Finanzintermediäre, wie Investitionen in Privatbanken und Private Equity Funds: Veröffentlichung von Sub-Projekten und relevanter Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen, insbesondere wenn es um Projekte mit hohen Risiken geht.

C. Der Entwurf des *Project-Affected People's Mechanisms (PPM)*

i) Komplexer und schwieriger Zugang für Betroffene

Öffentlicher Zugang zu Projektinformation. Der Entwurf des PPM weist darauf hin, dass das AIIB-Regelwerk zu Umwelt- und Sozialstandards (*Environmental and Social Framework*) einen Mechanismus für öffentlichen Konsultationen und die Veröffentlichung von Projektinformation enthält. Aber obwohl das ESF zwei Paragraphen zur Veröffentlichung von Dokumentation seitens der Bank und seitens seiner Kunden enthält,⁵ erwähnt es keine Zeitrahmen für die Veröffentlichung, sei es vor der Board-Bewilligung eines Projekts oder während des Projektablaufs. Zeit-spezifische Angaben für die Veröffentlichung sind jedoch für öffentlichen Input und Konsultationen, sowie auch für das Einreichen von Beschwerden bei dem PPM von fundamentaler Wichtigkeit. Die Absicht der AIIB Projekte auf effizientere (d.h. schnellere) Art zu bewilligen, als es bei anderen multilateralen Banken der Fall ist, vergrößert das Risiko, dass wenig oder keine Zeit für die Berücksichtigung der Probleme betroffener Individuen und Gemeinschaften eingeräumt wird.

Komplexe Barrieren. Betroffene, die schon oder potentiell unter negativen Auswirkungen von AIIB-finanzierten Projekten leiden, sehen sich mit komplexen und weit reichenden Barrieren konfrontiert, bevor eine Anfrage an den PPM überhaupt zulässig ist.

Der PPM Entwurf sieht drei Schritte vor:

- 1) Vor der Bewilligung eines Projekts dürfen Betroffene ihre Besorgnisse („concerns“) zum Ausdruck bringen.

⁵ AIIB Environmental and Social Framework, Paragraphen 56 und 57, Januar 2016.

- 2) Eine Anfrage zur Einleitung eines Mediationsverfahrens („*dispute resolution*“) kann jederzeit während des Projektablauf bis zum Datum der Schließung des Kredits eingereicht werden.
- 3) Nach der Bewilligung eines Projekts dürfen Betroffene eine Compliance-Überprüfung („*compliance review*“) beantragen.

Der PPM-Entwurf verlangt von Betroffenen, dass sie glaubhaft darstellen, dass der Schaden oder der potentielle Schaden, den sie erleiden, aus fehlender Compliance mit den Vorgaben des AIIB-Regelwerks zu Umwelt- und Sozialstandards entsteht (Paragraph 4.3.3, S. 5), bevor sie Anfragen zu jedem der einzelnen Schritte an den PPM richten können. In der Praxis bedeutet das, dass die Betroffenen ihre eigene „*compliance review*“ machen müssen und dabei substantiellen Schaden und die Verletzung der Vorgaben des Regelwerks dokumentieren müssen, bevor sie ihre Besorgnisse ausdrücken dürfen.

Diese Art von „*compliance review*,“ ob die Bank ihre eigenen Vorgaben eingehalten hat, setzt detaillierte Kenntnis und eine gewisse juristische Interpretation der AIIB-Politikrichtlinien voraus. Außerdem würde es sehr gute Englischkenntnisse voraussetzen. Englisch ist die offizielle Sprache der AIIB und ihre Politikrichtlinien sind nur auf Englisch veröffentlicht.

Dies ist eine unangemessene Bürde für betroffene Gemeinschaften. Oft leben sie in abgelegenen ländlichen Regionen oder in marginalisierten Umständen im städtischen Umfeld. Englisch ist unter ihnen wenig bekannt. Gleichzeitig sehen sie sich mit direkten und potentiell nicht rückgängig zu machenden Schaden konfrontiert, wie dem Verlust ihres Landes, ihrer Lebensgrundlage und Zwangsumsiedlungen, die in vielen Infrastrukturprojekten inhärent sind.

Die Bedingung, dass Betroffene die fehlende Compliance der AIIB mit ihren eigenen Standards unter Beweis stellen müssen (Paragraph 56, S. 13), steht auch in gewissem Widerspruch zu den drei vorgegebenen Schritten des PPM Prozesses. Schritt 1 (Besorgnis ausdrücken) und Schritt 2 (Anfrage nach Mediationsverfahren) verweisen nicht darauf, die Bank wieder in „*Compliance*“ zu bringen, obwohl die Betroffenen einen „glaubhaften Fall“ der Non-Compliance vorab dokumentieren müssen. Schritt 3 erlaubt die Anfrage nach einer „*Compliance Review*“ des PPM. Aber dieser Schritt kann erst nach der Bewilligung des Projekts unternommen werden, also zu einem Zeitpunkt, wenn es wesentlich weniger Möglichkeiten gibt, das Design des Projekts zu ändern und Schaden abzuwenden.

Bevor sich Betroffene an den PPM wenden können, ist eine weitere Voraussetzung, dass sie Dokumentate vorlegen müssen, die zeigen, dass sie versucht haben ihre Probleme mit dem AIIB-Management - oder dort, wo er existiert – mit dem Beschwerdemechanismus (*grievance redress mechanism*) des Bankkunden zu lösen. Es wird scheinbar davon ausgegangen, dass Dialog in allen Fällen die erste Wahl sein muss. Aber die ungleichen Machtverhältnisse zwischen den beiden Seiten machen eine Lösung durch Dialog oft sehr schwierig.

Die Beschwerdemechanismen der Kunden werden von den gleichen Einrichtungen geführt, die für den vermeintlichen Schaden verantwortlich sind. Es ist bisher nicht erwiesen, dass sie effektiv funktionieren.

Angesichts der AIIB-Absicht schnelle Kreditbewilligung zu fördern (*effectiveness*) und des Fehlens von Regeln zur zeit-spezifischen Veröffentlichung von Dokumentation, machen es die im PPM-Entwurf aufgeführten Bedingungen unangemessen schwierig für Betroffene sich an

den PPM zu wenden, bevor ein Projekt bewilligt ist. Aber es ist gerade in den frühen Stadien der Projektentwicklung am besten machbar und mit den wenigsten Kosten verbunden, Änderungen am Design des Projekts zu erwirken um Schaden zu verhindern oder zu begrenzen.

Der PPM-Entwurf erwartet, dass betroffene Gemeinschaften ihre Anfragen beim PPM ohne fremde Hilfe einreichen. Er räumt jedoch ein, dass dort, wo es nötig ist, Hilfe von lokalen Organisationen geben kann. Unter außergewöhnlichen Umständen, wenn lokale Hilfe nicht verfügbar ist, wird auch internationale Hilfe zugelassen.

Internationale Hilfe muss jedoch vom PPM gebilligt werden (Paragraph 15, S. 4). Es bleibt unklar, ob „Hilfe“ Beratung bei der Ausarbeitung einer Anfrage der Betroffenen bedeutet, oder ob es die Repräsentation der betroffenen Gemeinschaften durch internationale Organisationen betrifft. Außerdem werden keine Kriterien erwähnt, auf deren Basis der PPM internationale Hilfe billigen oder ablehnen würde.

ii) Eingebaute Interessenkonflikte

Der PPM soll Teil der „Compliance, Effectiveness and Integrity Unit“ (CEIU) der AIIB werden. Diese Abteilung hat verschiedene Funktionen. Obwohl die Terms-of-Reference des CEIU nicht öffentlich bekannt sind, wissen wir, dass Projektevaluierung und Monitoring zu ihren Aufgaben zählt. Es kann von dem vorgeschlagenen PPM kaum erwartet werden, dass er die Beschwerden Betroffener unabhängig untersucht, wenn die Ergebnisse mit den Projektevaluierungs- und Monitoring-Aktivitäten der gleichen Abteilung kollidieren könnten. Auch wenn der PPM vor hat eigene Mitarbeiter zu beschäftigen, wird von CEIU Mitarbeitern erwartet, dass sie auch PPM-Aufgaben übernehmen: *„...multi-task while managing any real or potential conflict of interest“* (Paragraph 44, S. 10).

Außerdem übernimmt der Abteilungsleiter (director-general) des CEIU auch die Führung des PPM und wird jede einzelne Arbeitsgruppe leiten, die mit der Überprüfung oder Untersuchung von Beschwerden beauftragt ist (Paragraph 50, S. 12).

Weiterhin besagt der PPM-Entwurf, dass die Bearbeitung von Anfragen um Compliance mit den AIIB Umwelt- und Sozialstandards zu sichern vom Vize-Präsidenten der AIIB für „Policy and Strategy“, sowie von Umwelt- und Sozialexperten und dem verantwortlichen Mitarbeiterstab unterstützt und bewilligt werden sollen. Natürlich sind der Vize-Präsident und die Mitarbeiter für Compliance verantwortlich. Aber ihre Billigung der Bearbeitung von Anfragen vorauszusetzen unterminiert eine unabhängige Überprüfung der Anfragen von Betroffenen. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sind jedoch fundamental für den vom PPM propagierten „people-centered“ Ansatz.

Die bestehenden Beschwerdemechanismen (accountability mechanisms), zum Beispiel bei der Weltbank, sind so strukturiert, dass sie weitgehend unabhängig vom Management der Bank funktionieren.

Ein weiterer Interessenkonflikt ist, dass der PPM sich für juristische Beratung an die Abteilung des „General Counsels“ der AIIB wenden soll (Paragraph 92, S. 20). Die gleiche Abteilung dient vornehmlich der Beratung des AIIB-Managements. Es kann nicht erwartet werden, dass die gleiche Abteilung unparteiliche Beratung beider Seiten vornehmen kann. Sich auf juristische

Beratung dieser Abteilung zu verlassen, zum Beispiel bei der Interpretation von AIIB-Politikrichtlinien, kompromittiert den PPM als unabhängige und unparteiliche Instanz.

Der PPM-Entwurf sieht vor, dass Experten, die mit der Überprüfung und Untersuchung von Beschwerden beauftragt werden, im vorhergegangenen Jahr nicht bei der AIIB gearbeitet haben dürfen. Sie dürfen am Ende ihres Mandats auch für zwei Jahre nicht wieder bei der AIIB arbeiten (Paragraph 52, S. 12). Ein „cooling-off“ Zeitraum von zwei Jahren ist zu kurz. Bei anderen multilateralen Banken ist dieser Zeitraum mindestens fünf Jahre. Experten, die über längere Zeiträume unter Vertrag stehen, sollten, wie z.B. beim Weltbank Inspection Panel, am Ende ihrer Vertragslaufzeit nicht wieder für die Bank arbeiten dürfen.

Der Abteilungsleiter der CEIU leitet nicht nur den PPM, sondern auch jede einzelne Arbeitsgruppe, die für die Untersuchung einer Anfrage eingesetzt wird. Aber es scheint keine Regel für die Zeitbegrenzung oder einen „cooling-off“ Zeitraum für diese Position zu geben.

Der PPM-Entwurf sagt, dass er Interessenkonflikte handhaben würde, aber es fehlen jegliche glaubwürdige Ansatzpunkte, wie dies in der Praxis funktionieren könnte.

Die AIIB „Compliance Effective and Integrity Unit“ (CEIU) wird als Innovation in der Governance von internationalen Finanzinstitutionen dargestellt (Paragraph 4, S. 1). Aber die Art von Innovation, wie sie im PPM-Entwurf zutage tritt, ist ein schwerer Rückschritt für das Konzept von „bottom-up accountability“, das seit Gründung des Inspection Panels der Weltbank vor 25 Jahren im Zentrum unabhängiger Beschwerdemechanismen steht.

Das ist ein schlechter Dienst für die Menschen, denen der PPM dienen soll – nämlich diejenigen, die oft irreversiblen Schaden im Zuge von großen Infrastrukturprojekten erleiden. Es ist auch ein sehr schlechter Dienst für das AIIB-Board, dem so unabhängige Überprüfungen und Untersuchungen vorenthalten bleiben, obwohl sie seine Aufsichtsfunktion stärken würden.

iii) **Der Einsatz von Systemen der Kreditnehmer des öffentlichen und privaten Sektors** ***(Use of Country and Corporate Systems)***

Der Ersatz der AIIB-Umwelt- und Sozialstandards durch die des öffentlichen oder privaten Kreditnehmers dient dazu neue Kunden zu gewinnen. Es repräsentiert ein „outsourcing“ von Umwelt- und Sozialmanagement in oft mit hohem Risiko behafteten Infrastrukturprojekten.

Werden Betroffene sich an den PPM wenden können, wenn sie Schaden oder potentiellen Schaden unter den Umwelt- und Sozialmanagement-Systemen des Kreditnehmers erleiden?

Der PPM-Entwurf sagt, dass Betroffene sich zunächst an lokale Instanzen und Beschwerdemechanismen wenden müssen (Paragraph 79, S. 18). Im gleichen Paragraphen wird erwähnt, dass das AIIB-Regelwerk zu Umwelt- und Sozialstandards den Zugang zum PPM in Projekten, die unter den Systemen der Kreditnehmer laufen, nicht ausschließt. Der PPM-Entwurf sagt, dass der PPM in so einem Fall die lokalen Verfahren berücksichtigen würde, um Situationen zu verhindern, wo es zwei widersprüchliche Befunde geben könnte (Paragraph 79, S. 18).

Laut dem AIIB-Regelwerk zu Umwelt- und Sozialstandards müssen die Standards der Kreditnehmer, wenn diese eingesetzt werden sollen, mit denen der AIIB Standards äquivalent

(„*materially consistent*“) sein. Wenn die Betroffenen die AIIB-Evaluierung des Systems des Kreditnehmers hinterfragen wollen, stehen sie vor einer großen Hürde. Sie müssen unter Beweis stellen, dass die AIIB grob fahrlässig bei der Evaluierung vorgegangen ist (Paragraph 80, S. 18).⁶

Was der PPM-Entwurf in Wirklichkeit zu sagen scheint: Kommt nicht zu uns, wenn es um Schaden oder potentiellen Schaden beim Einsatz von Kreditnehmersystemen geht. Wenn ihr es doch tut, dann werden wir den Befunden lokaler Instanzen nicht widersprechen. In anderen Worten: Unabhängigkeit wird noch nicht einmal vorgegeben.

Wenn ihr die AIIB-Evaluierung der Äquivalenz der Systeme der Kreditnehmer mit dem der AIIB hinterfragen wollt, dann ist die Beweislast - grobe Fahrlässigkeit aufzuzeigen – so gut wie unerreichbar hoch.

Es handelt sich hier weitgehend um einen Rückzug aus der Verantwortung. Dieser Rückzug ist um so bedenklicher, wenn wir den Kontext in Betracht ziehen: Der politische Freiraum für die Zivilgesellschaft in vielen Ländern wird immer enger und die Bedrohung und Repression derjenigen, die ihre Gemeinschaften vor Schaden schützen wollen, wächst.

iv) Kredite an Finanzintermediäre

Kredite an Finanzintermediäre, wie Privatbanken und Private Equity Funds, sollen dazu dienen, den Fluss von Finanzmitteln an eine breitere Schicht von Kreditnehmern zu beschleunigen.

Der PPM-Entwurf besagt, dass Kredite an öffentliche oder private Finanzintermediäre in das Mandat des PPM fallen (Paragraph 14, S.4).

Der PPM-Entwurf stellt aber auch klar, dass Anfragen von Betroffenen zu Aktivitäten, Stellen und Auswirkungen, die außerhalb der angemessenen Kontrolle der AIIB liegen, nicht vom PPM angenommen werden können (Paragraph 17 und 19, S. 5). Es ist gängige Praxis bei Beschwerdemechanismen, die Aktivitäten der Kunden und Dritter auszuschließen. Der PPM sollte jedoch Anfragen zur Überprüfung der AIIB-Sorgfaltspflicht, des Monitoring und der Aufsicht durch die AIIB annehmen können.

Der PPM-Entwurf sagt nicht, ob Anfragen, die die AIIB-Evaluierung der Umwelt- und Sozialmanagement-Systeme der Finanzintermediäre hinterfragen, zulässig sind.

v) Konsultationsprozesse und Vorgaben zur Veröffentlichung von Berichten

Der PPM-Entwurf sieht vor, dass sobald eine Anfrage (Besorgnis) eingegangen ist, eine Kopie davon an das AIIB Investment Operations Department und an das Strategy, Policy und Budget Department weitergeleitet wird. Nachdem diese Departments (Abteilungen) eine Antwort gegeben haben, würde das PPM zeitige und kostensparende Wege ausfindig machen, um der Beschwerde Rechnung zu tragen (Paragraph 58, S. 14). Es wird nicht gesagt, ob die Meinungen der Betroffenen zu den vorgeschlagenen Lösungen der von ihnen aufgeführten Probleme eingeholt werden.

⁶ Der Wortlaut im Originaltext: “... establish that the AIIB has been grossly negligent in the application of the ESP, given the relative complexity underpinning such determinations.” (Paragraph 80, S. 18).

In Fällen, wo die Ergebnisse eines „Compliance Review“ auf „non-compliance“ hinweisen, könnte der PPM das Board darum bitten, die Empfehlung zu bewilligen, dass das AIIB-Management einen zeitspezifischen und „monitorable“ Aktionsplan vorzubereiten hat, um die „non-compliance“ zu korrigieren (Paragraph 62, S. 14-15).⁷ Aber das konditionelle Verb „könnte“ ist in diesem Zusammenhang zu offen. In Fällen, wo die Untersuchung auf „non-compliance“ hinweist, muss es die Aufgabe des PPM sein, einen Aktionsplan zu fordern, der die Bank wieder dazu bringt, Compliance mit ihren eigenen Politikrichtlinien herzustellen.

Nachdem das Board einen Aktionsplan bewilligt hat, ist die Rolle des PPM darauf beschränkt, periodische Berichte des Managements zu überprüfen (Paragraph 63, S. 15). Es wird nicht erwähnt, ob der PPM die Betroffenen zur Effektivität des Aktionsplans konsultieren würde oder ob Besuche vor Ort diese Effektivität evaluieren würden.

Gemäß dem PPM-Entwurf wird die Veröffentlichung von Überprüfungen und Untersuchungen des PPM von der AIIB Public Information Policy (PIP) bestimmt. Aber wie wir gesehen haben, beruht der Entwurf der PIP auf allgemeinen Prinzipien und enthält keine Vorgaben für die Veröffentlichung von spezifischen Projektdokumentaten, einschließlich der Überprüfungen und Untersuchungen durch den PPM. Demnach könnte es in den Händen des AIIB-Präsidenten liegen, ob diese Überprüfungen und Untersuchungen öffentlich gemacht werden. Das widerspricht dem Anspruch des PPM einen „people-centered approach“ zu repräsentieren. Es ist auch weit entfernt von der „bottom-up accountability“, die „raison d’être“ von unabhängigen Beschwerdemechanismen bei internationalen Finanzinstitutionen ist.

vi. Erste Empfehlungen

- Die zeitspezifische Veröffentlichung von Projektdokumentaten, einschließlich von Umsiedlungsplänen, ist eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines „Project-Affected People’s Mechanism“ (PPM) als effektives Instrument. Eine Liste der zu veröffentlichenden Dokumentate und die Zeitrahmen der Veröffentlichung sollten in der Public Information Policy (PIP), die zur Zeit zur Konsultation ansteht, aufgeführt werden.
- Der PPM muss strukturell unabhängig von anderen AIIB-Abteilungen sein. Das „multi-tasking“ von CEIU-Mitarbeitern, die gleichzeitig am PPM und an anderen CEIU-Aufgaben arbeiten, ist mit inhärenten Interessenkonflikten verbunden. Der Direktor des PPM sollte diese Position für mehrere Jahre übernehmen und danach nicht mehr für die AIIB arbeiten dürfen.
- Es sollte nicht von Betroffenen erwartet werden, dass sie ihre eigene „compliance review“, d.h. eine Analyse der „non-compliance“ der AIIB mit ihrem eigenen Regelwerk für Umwelt- und Sozialstandards unternehmen und „substantiellen Schaden“ beweisen, bevor sie sich überhaupt an den PPM wenden können. Es sollte genügen, dass sie den Schaden oder potentiellen Schaden beschreiben und den Zusammenhang mit einem von der AIIB finanzierten Projekt herstellen.
- Es sollte nicht von Betroffenen verlangt werden, dass sie sich zunächst an den Beschwerdemechanismus des Kunden (local Grievance Redress Mechanism) wenden und

⁷ Im Originaltext: „... may include a request to the Board to approve a recommendation that Management prepare a time-bound and monitorable remedial action plan (Action Plan) to remedy the Bank’s non-compliance.“ (Paragraph 62, S. 14-15).

zeigen müssen, dass dort keine befriedigenden Ergebnisse erreicht werden konnten, bevor sie sich an den PPM wenden können.

- Die Betroffenen sollten das Recht haben darüber zu entscheiden, ob sie einen Mediationsprozess oder ein „compliance review“ Verfahren einleiten wollen. Es sollte auch die Möglichkeit geben während des gesamten Projektablaufs beides zu beantragen.
- In Fällen, wo das AIIB Regelwerk durch die Umwelt- und Sozialmanagement-Systeme ihrer Kunden (Finanzintermediäre und „use of country and corporate systems“) ersetzt wird, sollten Betroffene das Recht haben, eine Überprüfung der AIIB-Sorgfaltspflicht (due diligence) zu beantragen. Dabei geht es darum zu untersuchen, ob die AIIB die Äquivalenz der Systeme der Kunden mit denen der Bank hergestellt hat und dabei den „track record“ der Kunden bei der Implementierung ihrer eigenen Systeme von Umwelt- und Sozialstandards mit berücksichtigt hat. Den Betroffenen sollte keine unangemessene Beweislast aufgebürdet werden. Es sollte nicht von ihnen verlangt werden, dass sie der AIIB grobe Fahrlässigkeit nachweisen müssen.
- Die Betroffenen sollten beim Einreichen einer Beschwerde beim PPM die Wahl haben, sich für lokale oder internationale Repräsentation zu entscheiden.
- Alle PPM Überprüfungen und Untersuchungen sollten öffentlich zugänglich gemacht werden.

Autorin:

Dr. Korinna Horta

Kontakt und weitere Informationen:

Dr. Korinna Horta – korinna.horta@gmail.com

Knud Vöcking – knud@urgewald.org

urgewald e.V.
Von-Galen-Straße 4
48336 Sassenberg

