



AIIB - Multilaterale Bank unter Führung Chinas urgewald zieht Bilanz ein Jahr nach der Gründung

(Anlass: urgewald-Tagung, 8.3.2017 in Berlin)

Zusammenfassung

Im Januar 2016 hat die *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) in Peking ihren Betrieb aufgenommen. Erstmals steht China an der Spitze einer multilateralen Bank, an der auch westliche Staaten wie Deutschland beteiligt sind. Diese verleihen der von Peking dominierten AIIB internationale Glaubwürdigkeit auch auf den Kapitalmärkten. Die Bundesrepublik ist der wichtigste nicht-regionale Anteilseigner der AIIB und übernimmt damit koordinierende Aufgaben für das Lager der Mitglieder aus der Eurozone, wie Frankreich und Italien.

Die AIIB steht für den wachsenden Einfluss Chinas auf die globale Finanzierung großer Infrastrukturprojekte. Sie erzeugt neue Konkurrenz für etablierte Finanzinstitutionen, vor allem für die von den USA dominierte Weltbank. Es ist keine Frage, dass Infrastruktur Lebensbedingungen verbessern kann. Wenn der Schutz der betroffenen Menschen und der Umwelt aber nicht angemessen berücksichtigt wird, sind die Risiken unüberschaubar. Im Zuge der AIIB-Gründung warnten Umwelt- und Menschenrechtsgruppen weltweit davor, dass Schutzstandards bei finanzierten Projekten deutlich zu schwach ausfallen könnten, außerdem vor drohenden Atom- und Kohlevorhaben der Bank.

Hintergrund

Mit einem Startkapital von 100 Milliarden US-Dollar will die AIIB vornehmlich in große Infrastrukturprojekte investieren, etwa Straßen, Kraftwerke und Bergbauprojekte. Ihr Wirkungsgebiet umfasst zunächst Süd- und Zentralasien, aber auch den Kaukasus und die europäische Peripherie. Auch Projekte auf dem afrikanischen Kontinent werden für die Zukunft anvisiert. Das Grundkapital wird zu drei Vierteln von asiatischen und ozeanischen Staaten eingebracht. Derzeit hat die Bank 35 regionale und 17 nicht-regionale Mitglieder, wobei die regionalen Mitglieder knapp 80 Prozent der Finanzanteile und 77 Prozent der Stimmanteile halten. Zahlreiche weitere Staaten haben Interesse an einer AIIB-Mitgliedschaft angemeldet.

Im ersten Jahr hat die AIIB Projekte im Volumen von 1,7 Mrd. US-Dollar verabschiedet (Stand: Dezember 2016). Der Großteil dieser Projekte wird kofinanziert, etwa von der Weltbank oder der Asiatischen Entwicklungsbank, wodurch sich die AIIB hierbei stark auf die Projektbewertungen der jeweiligen Partnerbanken stützt. Der hohe Anteil an kofinanzierten Projekten hängt damit zusammen, dass die AIIB noch im Aufbau ist. Der Anteil der Projekte, bei denen die AIIB als alleiniger Finanzierer auftritt, wird in Zukunft rasch zunehmen. Schon im laufenden Jahr sollen die Projektbewilligungen der AIIB um rund ein Drittel im Vergleich zum Vorjahr steigen.

Umwelt- und Menschenrechtsgruppen wie Urgewald befürchten, dass bei der AIIB für das Ziel neuer Absatzmärkte und Investitionsmöglichkeiten für chinesische sowie europäische Unternehmen der Schutz von Millionen betroffenen Menschen in den Hintergrund gedrängt wird. Die zurzeit geltende AIIB-Informationspolitik (*Public Information Interim Policy*) sieht die Veröffentlichung von Projektdokumentationen erst nach der Bewilligung von Projekten vor. Damit wird es fast unmöglich, dass betroffene Bevölkerungen das Design und die Implementierung von Projekten beeinflussen können. Für die Veröffentlichung von Projektinformationen und öffentliche Konsultationen zu den Umwelt- und Sozialauswirkungen von Projekten, etwa Umsiedlungspläne, sind keine eindeutigen Fristen vorgegeben. Ist eine Finanzierung einmal beschlossen, gibt es wenige oder keine Anreize mehr für das Management, Alternativen oder Änderungen in Betracht zu ziehen. Auch die wachsende Unterdrückung der Zivilgesellschaft in China, insbesondere von Menschenrechtsanwälten, wirft einen Schatten auf die von Peking geführte AIIB. Hinzu kommt: Sowohl Kohle- als auch Atomkraftprojekte sind nicht ausgeschlossen, entgegen Regeln anderer Entwicklungsbanken wie der Weltbank.

Der Bundestag hat die Beteiligung der Bundesrepublik im November 2015 an klare Vorgaben geknüpft. Laut einem parteiübergreifenden Beschluss soll die Bundesregierung hohe Umwelt- und Sozialstandards sowie Standards zu Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der AIIB durchsetzen. Damit dies eingehalten wird, sollte aus Sicht von Urgewald der Bundestag nun regelmäßig Rechenschaft vom zuständigen Finanzministerium einfordern.

Deutscher Einfluss

Laut der Satzung der AIIB setzt sich der Aufsichtsrat aus zwölf Mitgliedern zusammen, von denen drei aus Ländern außerhalb Asiens kommen sollen. Großbritannien und Deutschland haben je einen dieser begehrten Sitze erhalten. Während die 13 beteiligten EU-Staaten gemeinsam einen Stimmenanteil von knapp einem Fünftel innehaben, hält Deutschland mit gut 4 Prozent davon den größten Anteil. Insgesamt ist Deutschland nach China, Indien und Russland zudem mit 4,9 Prozent der viertgrößte Anteilseigner und nach China die zweitgrößte beteiligte Volkswirtschaft – es geht für die Bundesrepublik um einzuzahlendes Kapital und Haftungskapital in Milliardenhöhe. Deutschland bürgt damit auch für die Glaubwürdigkeit der AIIB als multilaterale Institution und übernimmt erhebliche Verantwortung.

Das deutsche Finanzministerium erklärte im März 2015, es werde in der AIIB für die besten Standards und Praktiken eintreten. Dies müsste bedeuten, dass die Entscheidungsprozesse der neuen Bank transparent, Informationen über geplante und laufende Projekte öffentlich zugänglich gemacht und die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards überwacht werden. Nach der Ratifizierung der deutschen AIIB-Mitgliedschaft hat der Finanzausschuss des Bundestags gefordert, die AIIB zu Umwelt-, Sozial- und Transparenzstandards zu bewegen, die mindestens denen vergleichbarer Einrichtungen entsprechen. Die deutsche Regierung wird nun regelmäßig Berichte über die Fortschritte und den Einsatz deutscher Gelder durch die AIIB einfordern müssen. Denn an der Aussage des AIIB-Geschäftsführers Jin Liqun, die AIIB werde die höchsten Führungsstandards des 21. Jahrhunderts erfüllen und auch umweltfreundlich sein, gibt es erhebliche Zweifel.

Kritikpunkt: Schutzstandards für Projektbetroffene und Umwelt

Die Umwelt- und Sozialstandards der AIIB wurden im *Environmental and Social Framework* im März 2016 festgelegt und sollen 2019 angepasst werden. Sie sind schwach formuliert und enthalten viele Schlupflöcher. Verbindliche Implementierungsrichtlinien wurden bisher nicht veröffentlicht.

In Zukunft will die AIIB ihren Nehmerländern ermöglichen, ihre eigenen Systeme zum Umwelt- und Sozialschutz bei großen Infrastrukturvorhaben anzuwenden. Hier ist bisher nicht klar, wie geklärt werden soll, ob diese Standards zumindest gleichwertig mit denen der AIIB sind. Auch die dringend nötige Durchführung von Konsultationen mit den betroffenen Menschen wird auf die Nehmerländer übertragen und ist bisher nicht klar geregelt. Zu einem möglichen Beschwerdemechanismus für Betroffene von Projekten gibt es ebenfalls noch keine konkreten Informationen. Schon die Kategorisierung von Projekten hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ist unklar. Dies öffnet Tür und Tor für eine falsche Einstufung von sehr weitreichenden Projekten, die viel zu schwache Prüfungen und Abhilfemaßnahmen zur Folge hätten.

Dass die AIIB hier nicht klarer und stringenter ist, enttäuscht. Zahlreiche Skandale etwa bei Weltbankprojekten in den vergangenen Jahren haben dramatisch gezeigt, wie wichtig grundlegende Schutzstandards und die Einbeziehung der vor Ort lebenden Menschen ist. Beispiele sind Zwangsumsiedlungen für Staudämme und Umweltschäden im Zusammenhang mit Erdöl- und Bergbauprojekten.

Kritikpunkt: Beteiligung der Öffentlichkeit

Die AIIB wurde im Schnelldurchlauf aufgebaut. Die Fristen für eine mögliche Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen waren derart knapp, dass eine echte Beteiligung nicht möglich war, etwa bei der Formulierung von Umwelt- und Sozialstandards: Die Vertragsparteien verabschiedeten im März 2016 hinter verschlossenen Türen das *Environmental and Social Framework* (ESF). Das ESF enthält alle wichtigen Schlagworte wie Transparenz und Verantwortlichkeit. Aber es fehlt an klaren und verbindlichen Anforderungen und es gibt zu viele Ausnahmeregelungen und Schlupflöcher. Kunden der AIIB werden gebeten, Auflagen der Bank innerhalb eines von ihr gesetzten, nicht näher definierten Zeitfensters zu erfüllen. Dies lässt der Geschäftsführung der Bank, die mehr an der Vergabe von Krediten als an nachhaltigen Ergebnissen interessiert ist, zu viel Ermessensspielraum.

In der Praxis - und sicher auch Dank der Bemühungen von Anteilseignern wie Deutschland - veröffentlicht die AIIB inzwischen eine Liste vorgeschlagener und schon bewilligter Projekte auf ihrer Webseite. Diese Praxis müsste aus Sicht von urgewald zusammen mit verbindlichen Vorgaben für die Veröffentlichung von Projektdokumentationen in einer überarbeiteten *Public Information Policy* verankert werden. Diese Vorgaben sollten auch verbindliche Fristen für die Veröffentlichung von Projektdokumentationen enthalten.

Darüber hinaus hat die AIIB keine festen Zeitspannen für die Analyse und die Konsultationen eines Projektvorschlags definiert. Was dies für die Beteiligung der Öffentlichkeit bedeuten kann, hat der Fall des *Myingyan Power Plant* Projekts in Myanmar gezeigt. Die AIIB-Webseite veröffentlichte Dokumentationen zu dem Projekt erst am 22. September, fünf Tage bevor es dem Verwaltungsrat zur Bewilligung

vorgelegt wurde. Dies zeigt, wie wichtig ausreichende und klar definierte Fristen für die Kontrolle und die Sicherstellung von Standards sind.

Kritikpunkt: Monitoring von Projekten und Beschwerdemechanismus

Die AIIB hat ein *Department of Compliance, Effectiveness and Integrity* (DCEI) geschaffen. Diese Abteilung deckt zahlreiche Tätigkeitsbereiche ab: Das Monitoring der Einhaltung von Politikrichtlinien, Qualitätskontrolle, Evaluierung, interne und externe Beschwerdestelle, Fortbildung etc. Diese Anhäufung von Aufgabengebieten, die bei anderen Institutionen separat organisiert sind, führt zu Interessenkonflikten. Eine Abteilung, die für Monitoring und Evaluierung sorgen soll, wird kaum als unabhängige Instanz mit externen Beschwerden umgehen können, die möglicherweise ihre eigenen Befunde infrage stellen.

Hinzu kommt, dass die Finanzierung von Infrastruktur ohne volle Transparenz und Rechenschaftspflicht sehr korruptionsanfällig ist und zur massiven Fehlverteilung öffentlicher Mittel führen kann.

Kritikpunkt: Energiestrategie

Der Entwurf einer AIIB-Energiestrategie schließt fossile Energieträger nicht aus. Deutschlands Exekutivdirektor Nikolai Putscher hat zwar angedeutet, dass man auf strenge Grenzwerte bei der Finanzierung fossiler Brennstoffe drängen wolle, was das konkret bedeutet bleibt jedoch abzuwarten. Die Finanzierung von Atomkraftwerken soll zunächst nicht in Betracht gezogen werden, könnte aber an einem späteren Zeitpunkt je nach Bedürfnissen der AIIB-Klienten erwogen werden – womit die Bundesrepublik durch die Hintertür wieder zum Atomkraftfinanzierer werden könnte. Zum Vergleich: Die Weltbank finanziert grundsätzlich keine Atomprojekte. Beteiligungen bei neuen Kohlekraftwerken erlaubt sie inzwischen nur noch in Ausnahmefällen. Bei der AIIB riskieren die Mitgliedstaaten also ihre Glaubwürdigkeit nach dem Klimaschutzabkommen von Paris. Sie sollten sich klar der Absicht der Bank in den Weg stellen, die Kohlekraft weiter in bestimmten Bereichen voranzutreiben.

Kritikpunkt: Aufsicht durch die Anteilseigner

Anders als bei etablierten Entwicklungsbanken wie Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank oder Afrikanische Entwicklungsbank soll der AIIB-Verwaltungsrat als „Non-resident Board“ arbeiten. Sprich: Während die Aufseher normalerweise kontinuierlich zusammensitzen und Anträge prüfen, sollen die Aufseher dies nun vereinzelt, auf Anfrage und weit entfernt von der AIIB-Zentrale tun. Dahinter steckt offensichtlich der Wunsch der AIIB, Projekte auf „effizientere“ Art bewilligen zu wollen, als dies etwa bei der Weltbank der Fall sei – ganz nach dem AIIB-Motto „lean, clean and green“. Wie auf dieser Basis eine Qualitätskontrolle bei AIIB-Vorhaben stattfinden soll, ist unklar. Es ist bisher auch nicht ersichtlich, ob das Non-resident Board vorab detaillierte Informationen und Projektdokumentationen vorliegen haben wird und ob die Fristen für die Aufsichtsräte lang genug sind, um alles zu analysieren und sich mit den heimischen Regierungen abzustimmen.

Zurzeit werden dem Aufsichtsrat alle Projekte zur Bewilligung vorgelegt. Das soll sich künftig ändern, die Bewilligung von Projekten soll dann an den Geschäftsführer delegiert werden können. Unter welchen Umständen und bis zu welchen Beträgen der AIIB-Präsident Projekte im Alleingang bewilligen kann, ist bisher nicht entschieden.

WEITERE INFORMATIONEN

Medieninfo zur AIIB-Tagung in Berlin, 8.3.2017:

<https://urgewald.org/presse/aiib-jahr-nach-gruendung-expertentagung-8>

ANSPRECHPARTNER

Dr. Korinna Horta, Expertin für multilaterale Finanzinstitutionen,
urgewald: +351 96 3920759, korinna@urgewald.org

Knud Vöcking, Experte für multilaterale Finanzinstitutionen, *urgewald*:
+49 171 2832408, knud@urgewald.org

Moritz Schröder, Pressesprecher, *urgewald*: +49 176 64079965,
moritz@urgewald.org