

Die von Peking- geführte Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank Bank (AIIB):

Weltmarktführer in Infrastruktur, aber zu welchem Preis?

AIIB Richtlinien zu Transparenz und öffentlichem Zugang zu Information.

**Eine Studie von Dr. Korinna Horta und Wawa Wang,
VedvarendeEnergi für die Heinrich-Böll-Stiftung**

| Dezember 2020

Vorläufige Version einer Studie über die AIIB und Transparenz, die sich auf die relevanten Regeln in dem Entwurf des Umwelt- und Sozialrahmenwerks (Environmental and Social Framework - ESF) der AIIB vom 7. September 2020 bezieht.

Die endgültige Version dieser Studie wird veröffentlicht werden, wenn das ESF in seiner vom AIIB Vorstand bewilligten Form vorliegt.

Die von Peking- geführte Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank Bank (AIIB):

Weltmarktführer in Infrastruktur, aber zu welchem Preis?

**AIIB Richtlinien zu Transparenz und öffentlichem Zugang
zu Information.**

**Eine Studie von Dr. Korinna Horta und Wawa Wang,
VedvarendeEnergí für die Heinrich-Böll-Stiftung**

Vorläufige Version einer Studie über die AIIB und Transparenz, die sich auf die relevanten Regeln in dem Entwurf des Umwelt- und Sozialrahmenwerks (Environmental and Social Framework - ESF) der AIIB vom 7. September 2020 bezieht.

Die endgültige Version dieser Studie wird veröffentlicht werden, wenn das ESF in seiner vom AIIB Vorstand bewilligten Form vorliegt.

Abkürzungsverzeichnis

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BRI	Belt and Road Initiative
CEIU	Complaints-Resolution, Evaluation and Integrity Unit
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIA	Environmental Impact Assessment
ESF	Environmental and Social Framework
ESGS	Environmental, Social, Governance System / Standards
ESMS	Environmental and Social Management System
FI	Financial Intermediary
G7	Group of Seven - intergovernmental organisation (Canada, France, Germany, Italy, UK, Japan and US)
ITDC	Indonesia Tourism and Development Corporation
IFC	International Finance Corporation
MCDF	Multilateral Cooperation Center for Development Finance
MOU	Memorandum of Understanding
PPI	Policy on Public Information
PPM	Project-Affected People's Mechanism

Inhalt

Überblick	6
Warum der AIIB-spezifische Kontext wichtig ist	9
• Die Gestaltung eines neuen Typus von Multilateralismus	9
• Ein neues Modell für Governance: Konzentration von Entscheidungsmacht	11
• Ziel: Weltmarktführung bei der Finanzierung großer Infrastrukturmaßnahmen	13
Politikrichtlinien der AIIB zu Transparenz	16
• Die Politikrichtlinie zu Öffentlicher Information (Policy on Public Information - PPI)	17
• Das Umwelt und Sozialrahmenwerk (Environmental and Social Framework - ESF)	19
• Der Entwurf des überarbeiteten ESF (September 2020)	20
Infokästen: Fallbeispiele für ESF Implementierung	20
• Kasten 1: Ein Projekt auf der Türschwelle der AIIB: Beijing Gas	21
• Kasten 2: Entwicklung von Tourismus auf Lombok, Indonesien: Das Mandalika Projekt	24

Die von Peking- geführte Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank Bank (AIIB): Weltmarktführer in Infrastruktur, aber zu welchem Preis?

AIIB Richtlinien zu Transparenz und öffentlichem Zugang zu Information

Überblick

Der Klimanotstand und der massive Verlust von Biodiversität sind eng mit schlecht konzipierter großer Infrastruktur verbunden. Dazu gehören Kraftwerke und Infrastruktur für Naturgas, die den Ausstoß von Treibhausgasen über Jahrzehnte hinweg bestimmen, große Staudämme, Bergbauprojekte und Exportkorridore, die intakte Naturgebiete und Wälder durchschneiden. Zusätzlich zu den Konsequenzen auf globaler Ebene, führen solche Projekte oft zu schwerwiegenden Auswirkungen auf lokale Bevölkerungen, die von Umweltverschmutzung, Verlust von Lebensgrundlagen und Zwangsumsiedlungen betroffen sind.

Außer ihren Umwelt- und Sozialauswirkungen, stehen große Infrastrukturmaßnahmen oft in Zusammenhang mit Korruption und mit der Akkumulation von Schulden, die längerfristige Entwicklungschancen unterminieren.

Das Geschäftsmodell der AIIB ist die Finanzierung von großen Infrastrukturmaßnahmen, die per Definition bedeutende Umwelt- und Sozialrisiken bergen. Darum sind Standards in Sachen Transparenz und dem öffentlichen Zugang zu Information von fundamentaler Wichtigkeit. Sie bilden die Grundlage für die Rechenschaftspflicht der Bank gegenüber ihren Anteilseignern und der Öffentlichkeit.

Die fristgebundene Veröffentlichung von Dokumentation, wie Entwürfe von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Landnahme- und Umsiedlungsplänen, ist grundlegend wichtig für öffentliche Konsultationsprozesse. Sie ermöglicht den Input von betroffenen Gemeinschaften oder anderer Stakeholder, um die Risiken des Projekts zu minimieren, möglicherweise das Projekt neu zu formulieren oder Alternativen zu finden. Transparenz in Sachen detaillierter Projektinformation hilft auch bei der Bekämpfung von Korruption und der Anhäufung von Schulden, die wenig oder keinen Zweck erfüllen.

Innerhalb einer Rekordzeit von fünf Jahren hat sich die AIIB als bedeutender Akteur unter den multilateralen Banken etabliert. Sie hat

derzeitig 82 Mitgliedsstaaten und weitere 21 Staaten sind Anwärter auf Mitgliedschaft. Diese rasche Entwicklung ist den großen diplomatischen Fähigkeiten ihres Präsidenten und seines Teams zu verdanken, die auf ihre vieljährigen Erfahrungen bei früheren Tätigkeiten bei der Weltbank Gruppe und anderen multilateralen Banken aufbauen konnten.

Das Vereinte Königreich, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien, die größten Volkswirtschaften Europas, wurden Gründungsmitglieder der AIIB gegen den erklärten Wunsch der Administration von US Präsident Obama, der die Europäer aufforderte, der AIIB nicht beizutreten. Die Spaltung der G 7 Mitglieder war ein wichtiger diplomatischer Sieg für Peking und gleichzeitig ein Hinweis auf die Anziehungskraft Chinas und die Fragmentierung des Westens .

Die USA und Japan sind der AIIB bis heute nicht beigetreten, aber die Mitgliedschaft westlicher Staaten in der AIIB erwies sich als essenziell für die internationale Glaubwürdigkeit der AIIB, einschließlich bei den führenden Ratingagenturen, die ihr die höchsten Bonitätsstufe (Triple A) verliehen. Damit kann die AIIB auf internationalen Kapitalmärkten zusätzliche Mittel mobilisieren und ihre gezeichnete Kapitalbasis von USD 100 Milliarden erweitern.

Die AIIB plant zur global führenden Institution für die Finanzierung von Infrastruktur zu werden. Diese Papier analysiert, warum verbindliche Regeln zu Transparenz im AIIB Kontext besonders wichtig sind.

Die chinesische Regierung, die treibende Kraft hinter der AIIB, ist dabei eine neue Art von Multilateralismus zu gestalten in der sie die Regeln bestimmt. Das Governance Modell der AIIB repräsentiert eine radikale Abwendung von den etablierten Verfahren bei anderen multilateralen Entwicklungsbanken. Im Namen von Effizienz, konzentriert sich die Entscheidungsmacht zunehmend in den Händen des AIIB Präsidenten.¹ Die Annahme ist, dass ein schneller und flexibler (*efficient*) Ansatz bei der Bewilligung von Krediten, Kunden anziehen wird und die AIIB dazu befähigt, ab 2021 zur global führenden Institution bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen zu werden.²

Effizienz als Top Priorität riskiert alles andere als zeitraubend und als unnötig aufwendige bürokratische Hürden einzustufen. Dazu gehören

1 AIIB, Paper on the Accountability Framework (kein Datum) p.1, Paragraph 3, gültig ab Januar 2019.

2 AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital for Infrastructure, February 9, 2018.

die Einhaltung von fristgebundenen Regeln bei der Veröffentlichung von Information, öffentliche Konsultationsprozesse und die Implementierung von Umwelt- und Sozialstandards.

Ein damit verbundenes globales Risiko ist, dass der Ansatz der AIIB Schule macht und schwächere Umwelt- und Sozialstandards auch von anderen Finanzinstitutionen eingeführt werden, um im internationalen Wettstreit um Investitionen und Geschäfte wettbewerbsfähig zu sein. Das geschieht zu einer Zeit, in der der politische Raum für zivilgesellschaftliche Organisationen sich in vielen Ländern weiter verengt oder aufgehört hat zu existieren und in der der Klimanotstand und der unwiederbringliche Verlust von Artenvielfalt ein kritisches Niveau erreicht haben.

Nach einem Überblick über den breiteren AIIB Kontext, geht es in diesem Papier um die spezifischen AIIB Regeln zu Transparenz und der Veröffentlichung von Information. Diese sind in der *Policy on Public Information (PPI)*, die im September 2018 in Kraft trat, und in dem *Environmental and Social Framework (ESF)* enthalten. Das derzeitige ESF trat mit Geschäftsaufnahme der AIIB im Januar 2016 in Kraft, wurde im Februar 2019 geändert und soll bis Juli 2021 gelten. Der Entwurf einer Überarbeitung des ESF wurde im September 2020 veröffentlicht. Er befindet sich jetzt in einer Konsultationsphase und soll im Februar 2021 vom AIIB Aufsichtsrat bewilligt werden. Im Juli 2021 soll das überarbeitete ESF das bestehende ESF ablösen.

Die AIIB Politikrichtlinien vermitteln die „richtigen“ Begriffe und enthalten die gängigen Schlagworte zu Transparenz. Sie scheinen auf die Empfindlichkeiten von europäischen und gleich gesonnenen Anteilseignern zugeschnitten zu sein. Aber selbst der neue ESF Entwurf versagt, wenn es um eindeutige Substanz geht. Er enthält keine klaren verbindlichen Regeln für die zeitspezifische Veröffentlichung von Dokumentation zu Projekten mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken. Fundamentale Änderungen an diesem ESF Entwurf sind essenziell, denn transparente Governance, Fairness und ökologische Nachhaltigkeit in AIIB Projekten stehen auf dem Spiel.

Der Kontext der Pandemie führt auf noch mehr Betonung von „Effizienzsteigerung“ bei geringerer Aufsicht. Die AIIB *Covid 19 Crisis Recovery Facility* plant Investitionen für den öffentlichen und für den Privatsektor in Höhe von bis zu USD 13 Milliarden im Zeitraum April 2020 - Oktober 2021. Im Vergleich dazu, hat die AIIB im ganzen Zeitraum ihrer Existenz ca. USD 20 Milliarden an Krediten bewilligt.

Die AIIB gibt an, dass die *Facility* schnellere und flexiblere Bewilligung von Krediten, eine große Erweiterung beim Bau traditioneller Infrastrukturprojekte und verstärkte Finanzierung von Finanzintermediären einschließt. Die Notwendigkeit von Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen würde von Fall zu Fall entschieden und ein schrittweiser Ansatz würde den Aufschub von Umwelt- und Sozialschutzmaßnahmen erlauben.

Auch wenn die verheerenden Auswirkungen von *Covid 19* eine Beschleunigung der Kreditvergabe rechtfertigen können, ist Transparenz weiterhin von kritischer Wichtigkeit, um zu verhindern, dass die Covid Facility nicht hauptsächlich eine Weiterführung von *business-as-usual* ist, aber mit weniger Aufsicht.

Warum der AIIB-spezifische Kontext wichtig ist

Die Gestaltung eines neuen Typus von Multilateralismus

In seiner Ansprache bei der Eröffnung des AIIB Jahrestreffens 2020 erklärte Präsident Xi Jinping: *“In late 2013, I proposed on China’s behalf the establishment of the AIIB. The initiative is designed to develop infrastructure and connectivity in Asia and deepen regional cooperation for shared development. On 16 January 2016, the AIIB was officially launched. In the ensuing years or more, the AIIB has followed the operating model and principles of multilateral development banks and acted as a truly international, rule-based and high standard institution. With more good friends and partners getting on board for higher quality cooperation, the AIIB has established itself in the world as a new type of professional, efficient and clean multilateral development bank.”*³

Diese prägnante Übersicht zur Entwicklung der AIIB von Präsident Xi bietet einen guten Eingangspunkt zu unserem Verständnis der AIIB. Indirekt lenkt sie unsere Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass Chinas „Belt and Road Initiative“ (BRI) und die AIIB von der gleichen Führung, im gleichen Jahr und für die gleichen Zielsetzungen geschaffen wurden.

In ihren Anfangsjahren als die AIIB sich noch als internationaler Akteur konsolidierte, bestand sie darauf als separat von der BRI eingestuft zu werden. Etwaige Überschneidungen seien purer Zufall, da beide ja in große Infrastrukturmaßnahmen investieren. In klug gewählten Worten besteht die AIIB darauf, dass sie eine internationale Institution ist und zwar im Gegensatz zur BRI, die von der chinesischen Regierung etabliert wurde.⁴

3 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 Juli 2020.

Inoffizielle Übersetzung .. Ende 2003 habe ich im Namen von China die Schaffung der AIIB vorgeschlagen. Die Initiative dient dazu Infrastruktur und Konnektivität in Asien zu entwickeln und regionale Zusammenarbeit für gemeinsame Entwicklung zu vertiefen. Am 16. Januar 2016, nahm die AIIB offiziell ihr Geschäft auf. In den darauf folgenden Jahren, wandte die AIIB das Betriebsmodell und die Prinzipien multilateraler Entwicklungsbanken an und verhielt sich wie eine wahre internationale, auf Regeln-basierte und hohe Standards vertretende Institution. ... Mit mehr guten Freunden und Partnern an Board für eine Zusammenarbeit mit höherer Qualität, hat die AIIB sich in der Welt als eine neue Art von professioneller, effizienter und sauberer multilateraler Entwicklungsbank etabliert.”

4 <https://www.oav.de/iap-32018/artikel-915.html>

Im Hinblick auf ihre Mitgliedschaft ist die AIIB eine internationale Institution. Aber angesichts der engen Kontrolle von Präsident Xi über alles was China betrifft, ist es nicht vorstellbar, dass eine Bank, die er initiiert hat, die in Peking basiert ist und in der die chinesische Regierung der bei weitem wichtigste Anteilseigner ist, eine unabhängige, international regierte Institution ist, die separat von Chinas breiteren geopolitischen und ökonomischen Strategien existiert.

Die wachsende europäische Besorgnis, dass BRI Projekte die interne Kohäsion Europas untergraben und sie große potentielle Implikationen für Europas politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zukunft haben könnten, muss europäische AIIB Mitgliedsstaaten dazu veranlassen, AIIB Investitionen engmaschig zu prüfen. Transparenz und die zeitgebundene Veröffentlichung von Information spielen dabei eine vorrangige Rolle, denn ohne sie ist ein externes Monitoring von AIIB Projekten nicht zu gewährleisten.

Transparenz und öffentlicher Zugang zu Information sind bei allen Infrastrukturmaßnahmen essenziell, egal ob die finanzierende Bank in Washington, Manila, Frankfurt oder sonst wo Zuhause ist. Pressefreiheit, Freiheit des Internets und Freiheit der Zivilgesellschaft sich zu organisieren, bieten ein Maß von Kontrolle (checks & balances). So konnten Dorfgemeinschaften in Indien, die durch ein Projekt einer Washington-basierten Bank zu Schaden kamen, ihren Fall bis zum Höchsten Gerichtshof in den USA bringen. Der Deutsche Bundestag stellt Fragen, die dazu dienen sollen, die Bundesregierung für ihre Beteiligung an den multilateralen Banken rechenschaftspflichtig zu halten. Solche Checks & Balances sind nicht perfekt, aber sie sind essenziell für die Werte demokratischer Systeme.

Die politische Kultur vom größten Anteilseigner der AIIB erlaubt wenig oder gar keinen Raum für die freie Meinungsäußerung, öffentliche Fragestellungen oder Dissens. Präsident Xi erhärtet seine Kontrolle über die Medien und zivilgesellschaftliche Stimmen, einschließlich derer, die sich zu Menschenrechten, Umweltschutz und zur öffentlichen Gesundheit äußern. Dieser Kontext erhöht die Verantwortung der AIIB Anteilseigner, AIIB Projekte und ihre Auswirkungen detailliert zu prüfen.

In seiner o.g. Ansprache erwähnt Präsident Xi, dass die AIIB in den Jahren nach ihrer Geschäftsaufnahme, die Modelle und Prinzipien multilateraler Banken übernommen hätte. Die AIIB hat dabei große strategische Intelligenz bewiesen. Sie belegte die Top Positionen des AIIB Management

mit Managern aus Staaten, die für die internationale Glaubwürdigkeit der Bank wichtig sind und die langjährige Erfahrungen in anderen multilateralen Banken mit sich bringen. Ihr Gründungsdokument (*Articles of Agreement*) und andere Politikrichtlinien spiegeln weitgehend die entsprechenden Dokumente bei anderen Institutionen, fast wie bei einem „cut and paste“ Verfahren.

Aber wie Präsident Xi in seiner Ansprache erklärt, die AIIB hat nun ein neues Kapitel aufgeschlagen. In seinen Worten, hat sich die AIIB nach den anfänglichen Jahren der Konsolidierung der AIIB Mitgliedschaft (*... With more good friends and partners getting on board for higher quality cooperation...*), nun als ein neuer Typus einer effizienteren Institution etabliert.

Ein neues Governance Modell: Konzentration von Entscheidungsmacht

Mit dem Ziel als effizienter, schneller und flexibler als andere Banken angesehen zu werden, hat die AIIB ein Governance Modell eingeführt, dass Finanzierungsentscheidungen beschleunigen soll. Unter dem Namen „*Accountability Framework*“⁵ formalisiert es die Delegation von Entscheidungsmacht zur Finanzierung von Projekten vom Aufsichtsrat an den AIIB Präsidenten. Das *Accountability Framework* trat im Januar 2019 in Kraft und wird zu Beginn nur unter bestimmten Bedingungen angewendet. Das erste Projekt in einem bestimmten Sektor oder in einem Land, sowie Projekte in nicht-regionalen Ländern, werden weiterhin vom Aufsichtsrat bewilligt. Aber alles weitere kann dann vom AIIB Präsidenten entschieden werden. Gegenwärtig kann er im Alleingang Projekte für bis zu USD 200 Millionen für den öffentlichen Sektor, USD 100 Millionen für den Privatsektor und USD 35 Millionen für Kapitalbeteiligung bewilligen. Aber diese Summen sowie die Proportion der Projekte, die der Präsident bewilligen kann, erhöhen sich mit der Zeit.

Eine Überarbeitung des *Accountability Framework* ist für 2021 geplant. Es sollte einen Evaluierungsbericht der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) berücksichtigen, der ernsthafte Probleme bei der Delegation von Finanzierungsentscheidungen aufdeckte, obwohl es

5

AIIB, Paper of the *Accountability Framework* (ohne Datum) in Kraft seit Januar 2019.

sich dabei um wesentlich geringere Summen handelte.^{6,7}

Der AIIB Aufsichtsrat, der entgegen der Wünsche der Bundesrepublik und anderer Anteilseigner, ein nicht-residenter Aufsichtsrat ist, scheint von den AIIB Effizienz Argumenten überzeugt worden zu sein. Die im Aufsichtsrat vertretenen Direktoren stimmten dem „*Accountability Framework*“ zu, ohne vorher sicherzustellen, dass Regeln für den öffentlichen Zugang zu Information zu den Projekten etabliert waren. Selbst der Grad der Detailliertheit der Information, die dem Aufsichtsrat zugänglich gemacht wird, ist unklar. Der Aufsichtsrat hat Zugang zu einer zwei Jahre umfassenden Liste von Projektvorschlägen, die nicht mehr als den Namen, den Sektor, das Land und die Projektsumme wiedergibt. Zu einem späteren Zeitpunkt erhält der Aufsichtsrat eine kurze Zusammenfassung des Projekts (*Project Summary Document*). Die Frage ist, ob eine kurze Zusammenfassung ausreicht, um die bedeutenden Risiken, die mit großen Infrastrukturmaßnahmen einhergehen, darzustellen. Diese Information wird nicht vor der Bewilligung des Projekts öffentlich gemacht.

Bis Oktober 2020, hat die AIIB über das *Accountability Framework* vier große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energie und Transport für eine Gesamtsumme von USD 456 Millionen bewilligt.⁸ Sehr kurze Projektbeschreibungen, die am Tag der Bewilligung oder kurz danach, öffentlich gemacht wurden, zeigen, dass zumindest zwei der Projekte mit großer Landbeschaffung und Umsiedlung verknüpft sind. Aber die späte und geringfügige öffentliche Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen bedeutet, dass weder der Aufsichtsrat, noch unabhängige Stimmen, die Möglichkeit hatten, Verbesserungen am Projektdesign vor der Bewilligung des Kredits vorzuschlagen.

6 EBRD erlaubte dem Management die Bewilligung von Projekten bis Euro 25 Millionen nach einem Pilotprojekt mit einer Grenze von Euro 10 Millionen – ein Prozedere unter dem Namen „Delegated Authority“. Die EBRD Evaluierungsabteilung untersuchte diese Delegation von Entscheidungsmacht und fand, dass die Qualität der Kredite darunter litt. Es gab nur vage Beschreibungen dazu, wie die Mittel eingesetzt wurde und Mängel beim projektdesign, Bewilligung und Dokumentation. Der Evaluierungsbericht betonte auch, dass es kein System gab, den EBRD Aufsichtsrat über Änderungen am Projekt, die über Delegation entschieden worden waren, zu informieren.

7 EBRD Evaluierungsabteilung, *Special Study on Delegated Authority*, März 2019.

8 Dhaka and Western Zone Transmission Grid Expansion Project (Bangladesh, January 2020), Power System Upgrade and Expansion Project (Bangladesh, März 2019), Karachi Bus Rapid Transit Project (Pakistan, November 2019), und Rajasthan 250 MW Solar Project (India, Dezember 2019).

Der Begriff „*Accountability Framework*“ ist ein Beispiel dafür, wie die AIIB die gängige Terminologie anderer Banken benutzt, ihr aber einen anderen Sinn gibt. Bei der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und anderen multilateralen Banken ist der Begriff „*Accountability*“ eng an ihre „*Accountability Mechanisms*“ geknüpft. Innerhalb der letzten 25 Jahre, sind diese Mechanismen wichtige Säulen in der Governance der Banken geworden. Sie stellen Bottom-Up Verantwortlichkeit dar, denn ihre Aufgabe besteht darin, im Fall von Beschwerden zur fehlenden Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, unabhängige Untersuchungen durchzuführen oder Mediationsprozesse zu leiten. Das AIIB *Accountability Framework* ist bestenfalls ein Top-Down Verfahren.

Die Tatsache, dass die AIIB Entscheidungsmacht in den Händen ihres Präsidenten konzentriert, was bei den traditionellen multilateralen Banken in diesem Maß unbekannt ist, macht es noch wichtiger, klare und verbindliche Regeln zu Transparenz und der zeitspezifischen Veröffentlichung von Dokumentation zu Projekten zu etablieren und einzuhalten.

Weltmarktführung bei der Finanzierung von Infrastruktur

In ihren ersten Jahre beschränkte sich die AIIB zumeist darauf, die Investitionen anderer multilateraler Banken zu co-finanzieren. Dabei galten immer die Politikrichtlinien der führenden Bank was Umwelt- und Sozialschutz und Transparenz angeht. Die AIIB nutze diese Zeit zu ihrer Konsolidierung und dem Aufbau eigener Kapazitäten.

Jetzt bereitet sich die AIIB auf den Beginn einer neuen Phase vor, wo sie zunehmend ihre eigenen Projekte entwickelt ohne der Führung anderer Banken zu folgen. Ihre Strategie zur Maximierung von Privatkapital beschreibt das Ziel, die global führende Rolle bei der Finanzierung großer Infrastrukturmaßnahmen ab 2021 zu übernehmen.⁹ Ihre Investitionen sollen nicht auf Asien begrenzt, sondern auch Afrika, Latein Amerika und Europa zum Ziel haben.

9 AIIB, „*Strategy on Maximizing Private Capital*“, 9. Februar 2019.

Ein Beispiel für die AIIB Bemühungen privates Kapital zu mobilisieren ist ihre Investition von USD 150 Millionen in den Keppel Asia Infrastructure Fund (April 2020), ein in Singapur-basierter privater Aktienfonds der Keppel Corporation.¹⁰ Ein anderer Firmenabnehmer der Keppel Corporation ist Keppel Offshore & Marine, der im Dezember 2017 eine Strafe von USD 422 Millionen zahlen musste, weil er USD 50 Millionen an Schmiergeldern gezahlt hatte, um an lukrative Geschäfte in Brasiliens Ölsektor zu kommen.¹¹

Die AIIB delegiert Entscheidungen zur Finanzierung von Sub-Projekten, die über Finanzintermediäre (FIs) laufen, wie der Keppel Fonds, an die FI Manager, die auch damit beauftragt sind, die Anwendung von Umwelt- und Sozialstandards zu implementieren und für das Monitoring der Implementierung zu sorgen. Das soll auf der Basis eines „*Environmental, Social and Governance Systems*“ (ESGS) geschehen, dass sie selbst für jedes Sub-Projekt bestimmen.¹²

Die AIIB erklärt, dass all dies in Übereinstimmung mit ihrer eigenen *Environmental and Social Policy* (die Teil des Environmental and Social Frameworks ist) geschieht und dass sie in anfänglichen Sub-Projekten eine Aufsichtsfunktion haben wird. Aber solange selbst minimale Information zu den von der AIIB-finanzierten Sub-Projekten nicht öffentlich ist, ist dieses Argument nicht überzeugend.

Die AIIB ist besonders aktiv im Bereich von öffentlich gehandelten Wertpapieren, einschließlich im Markt für Klima-Anleihen, die ESG (Environmental, Social and Governance) Standards anwenden. Aber ESG Standards sind unklar definiert. Ein Artikel in der Financial Times betont die Notwendigkeit von unabhängigen Daten um ESG Behauptungen zu überprüfen und um bessere Aufsicht leisten zu können. Andernfalls, warnt die Financial Times, könne es sich bei ESG Investitionen um Geldvergeudung und eine vergeudete Chance Gutes zu tun handeln.¹³

10 TEMSAK, Singapurs Staatsfonds, haelt ca. 20% der Anteile in der Muttergesellschaft, Keppel Corporation.

11 <https://www.channelnewsasia.com/news/business/keppel-o-m-bribery-case-what-you-need-to-know-9836154>

12 <https://www.aiib.org/en/projects/details/2020/approved/Multicountry-Keppel-Asia-Infrastructure-Fund.html>

13 Financial Times, Sustainable Funds must work harder to vet their investments, August 4, 2020.

Die AIIB beharrt darauf, dass sie die Vertraulichkeit der Kunden ihrer ESG Fonds schützt. Daher können höchstens „Datasets“ des Portfolios öffentlich gemacht werden (Sektor und Firma), aber keine Information zu einer spezifischen Investition und nicht in Echtzeit des sich entwickelnden Portfolios.

Die beabsichtigte Zurückhaltung von Information dazu, wie ein Portfolio sich in konkreten Sub-Projekten entwickelt, hindert den Zugang zu Rechenschaftslegung und Wiedergutmachung für diejenigen, die negativ von solchen Projekten betroffen sind.

Ein weiteres Beispiel für die Ausweitung der AIIB ist, dass sie als Verwalter und als Sitz des **Multilateral Cooperation Centers for Development Finance (MCDF)** dienen wird. Das MCDF soll die Finanzierung von Infrastruktur und von Konnektivität koordinieren und mobilisieren. Die Mittel würden dann von der AIIB verwaltet und vermutlich investiert. Das MCDF wird als funktionell unabhängig von der AIIB dargestellt, das bedeutet, dass es nicht gegenüber dem AIIB Aufsichtsrat verantwortlich ist, sondern gegenüber einem separaten Leitungsgremium. Aber auch wenn das MCDF ein eigenes Leitungsgremium haben soll, so bestehen keine Hinweise darauf, dass es auch eigenes Personal haben wird, um Projektfinanzierungen vorzubereiten. Vermutlich werden diese Aufgaben von AIIB Mitarbeitern auf der Basis von AIIB Verfahren und Richtlinien ausgeübt werden.

Das MCDF wurde auf Initiative des Finanzministeriums Chinas geschaffen und nach chinesischen Regierungsberichten, ist es eines der geplanten Ergebnisse des *Belt and Road Forum for International Cooperation*, das 2017 in Peking abgehalten wurde.¹⁴ Während chinesische Medien das MCDF als Plattform für BRI Investitionen darstellen, erwähnt ein Memorandum of Understanding (MOU) zum MCDF, das 2019 von 8 multilateralen Banken unterzeichnet wurde, keine Beziehung zur BRI.¹⁵

Das MOU bezieht sich auf Zusammenarbeit, aber enthält keine finanziellen Zusagen. Bisher haben zusätzlich zu China, fünf andere Staaten Mittel von insgesamt USD 180 Millionen für das MCDF bereitgestellt.¹⁶ Dabei handelt es sich um Ägypten, Saudi Arabien, Ungarn.

14 http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c_136286376.htm

15 Memorandum of Understanding on Collaboration on Matters to Establish the Multilateral Cooperation Center for Development Finance, March 25, 2019

16 <http://www.chinadaily.com.cn/a/202007/08/WS5f0582c6a3108348172581cf.html>

Kambodscha und die Philippinen. Sie alle sind für ihre fragwürdige Haltung zu Rechtsstaatlichkeit bekannt.

Die AIIB wird jetzt zunehmend eigenständig investieren. Dabei geht es um eigene Projekte, um Investitionen in Finanzintermediäre, in öffentlich gehandelte Aktien und Private Equity Fonds, sowie um ihre Rolle als Verwalter des MCDF. Es ist von fundamentaler Wichtigkeit, sicherzustellen, dass Anteilseigner und die Öffentlichkeit zu einem Monitoring der Umwelt- und Sozialauswirkungen dieser Investitionen befähigt werden. Das erfordert die zeitspezifische Veröffentlichung von Projektinformation.

Politikrichtlinien der AIIB zu Transparenz

Bestimmte Information, zum Beispiel zu Personal oder Geschäftsgeheimnissen, wird vertraulich behandelt und ist nicht öffentlich. Das ist berechtigt und gängige Praxis. Aber Information zum Standort oder zu den Eigenschaften von Projekten, einschließlich ihrer direkten und indirekten Umwelt- und Sozialauswirkungen, gehören nicht in diese Kategorie. Es gibt keine Rechtfertigung dafür, diese Art von lebenswichtiger Information als vertraulich zu behandeln.

Die Bundesregierung, als wichtigster nicht-regionaler Anteilseigner, früherer Vorsitzender und gegenwärtig Vize-Vorsitzender der AIIB Mitgliederaus der Euro-Zone, hat eine klare Position bezogen. Ein Schreiben des Bundesfinanzministeriums von 2017 an den deutschen Bundestag erklärt, dass die deutsche Position die zeitspezifische Veröffentlichung von Dokumentation fordert: "In ihrer Kommunikationspolitik soll die Bank Kommunikationsfristen und Zeiträume eindeutig benennen, um aktive Stakeholder-Kommunikation zu ermöglichen."¹⁷

Auch das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen empfahl der AIIB bestimmte Fristen für die Veröffentlichung von Information zu den Umwelt- und Sozialauswirkungen ihrer Projekte festzusetzen und zwar vor ihrer Bewilligung.¹⁸

17 Bundesfinanzministerium, Schreiben an die Vorsitzende des Finanzausschuss des Bundestags, vom 24. Januar 2017.

18 Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Recommendations for AIIB Policy on Public Information, 16. März 2028

Beide Positionen reflektieren die Besorgnis, dass das Fehlen zeitspezifischer Regeln zur Veröffentlichung von Information, öffentlichen Input und Prüfung großer Investitionen, die ganze Regionen und Länder verändern können, sehr schwierig oder unmöglich macht.

Die Politikrichtlinie zu Öffentlicher Information (Policy on Public Information - PPI)

Bei der Verabschiedung der *Policy on Public Information - PPI* - im Jahr 2018 erklärte der AIIB Präsident: „Transparenz und Rechenschaftspflicht sind die zwei wichtigsten Säulen der AIIB Governance.“¹⁹

Die PPI betont ihre Absicht, ein Maximum an Veröffentlichung und Transparenz zur Verfügung zu stellen. Aber die PPI ist ein auf „Prinzipien-basierendes“ und kein auf „Listen-basierendes“ Dokument. Das bedeutet, dass sie die Betonung auf „übergreifende Absichten“ setzt und auf Prinzipien und auf Ausnahmen, bei denen die Prinzipien nicht zur Anwendung kommen. Das PPI enthält keine Listen von spezifischen zu veröffentlichenden Dokumenten und den Zeitpunkt der Veröffentlichung.

Das wichtigste Prinzip ist „*presumption in favor of disclosure*,“ also die Annahme, dass die Veröffentlichung von Information befürwortet wird. Das Prinzip kann nur willkommen heißen werden, aber es ist unzureichend. Eine detaillierte Liste von Dokumenten, die veröffentlicht werden und die Ausnahmen dazu, ist notwendig.²⁰ Das Prinzip hat keinen Einfluss auf die gängige Praxis Dokumentation, die von öffentlichem Interesse und für einen Dialog aller Stakeholder wichtig ist, vertraulich zu behandeln. Dazu gehören Berichte zum Monitoring aller Projekte²¹ und die Projektevaluierungen (*Early Learning Assessments*), die als Grundlage für die Überarbeitung des Umwelt- und Sozialrahmenwerkes dienen sollten.

19 <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/AIIB-Modernizes-its-Policy-to-Increase-Transparency.html> Originaltext: „Transparency and accountability are the main pillars of the AIIB’s Governance.“

20 Es ist das Vorrecht des AIIB Präsidenten, Direktiven zu den Richtlinien zu bestimmen. Die Direktive zu öffentlicher Information vom November 2019 enthält eine Liste von einigen Dokumenten, die veröffentlicht werden, aber ohne Fristen für die Veröffentlichung von Dokumentation zu Umwelt- und Sozialauswirkungen https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/role-of-law/content/index/_download/Directive-on-Public-Information.pdf

21 Die AIIB „Directive on Sovereign-backed and Non-sovereign-backed Financings“ (July 10, 2019) besagt, dass die AIIB ihre Monitoring-Berichte für Projekte im öffentlichen Sektor veröffentlicht, aber sie bezieht sich nicht auf Monitoring-Berichte für Privatsektor Projekte. Sie besagt auch, dass die Bank das ganze Projektdokument nach der Bewilligung der Finanzierung veröffentlicht.

Die „übergreifenden Absichten“ enthalten eine Ausnahme, die „gebührende Rücksicht auf die Effizienz der Bank“ betrifft.²² Dieses Schlupfloch erlaubt, dass Überlegungen in Sachen Effizienz und Kosten sich über das Prinzip ein Maximum an Information verfügbar zu machen, hinwegsetzen können. Wenn es dem Ermessen des AIIB Management überlassen bleibt, zu entscheiden, was „effizient“ ist, dann werden alle Anreize für die Implementierung von Standards geschwächt und die Vertraulichkeit von Information, die im öffentlichen Interesse ist, gerechtfertigt.

Die PPI enthält auch eine Ausnahme für die Nicht-Veröffentlichung von Information, die in Übereinstimmung mit Artikel 31 der Articles of Agreement den „internationalen Charakter der Bank, betrifft, oder die sich nicht mit der Pflicht der Bank vereinbaren lässt, nationale Gesetze und Regelungen zu respektieren.“²³

Der internationale Charakter der Bank und die Pflicht, sich nicht in interne Angelegenheiten von Mitgliedsstaaten einzumischen, sind Gegenstand der Articles of Agreement. Es ist unklar, wie diese Klauseln sich auf die Implementierung der PPI beziehen.²⁴

Die Klausel zur Berücksichtigung nationaler Gesetze und Regelungen, ermöglicht es Information zu AIIB Projekten vertraulich zu behandeln, wenn eine Regierung der Veröffentlichung nicht zustimmt.

Im Gegensatz zu den Erwartungen, die an die Verabschiedung der PPI geknüpft waren, bezieht sich die PPI nicht auf Information zu den Umwelt- und Sozialauswirkungen von Projekten. Die PPI verweist lediglich auf Paragraphen 57 und 58 des Umwelt- und Sozialrahmenwerks, die das Thema behandeln.

22 AIIB, Policy on Public Information, September 2018, Paragraph 4.3.

23 AIIB, Policy on Public Information, September 2018, Paragraph 8.1.6

24 Siehe auch Buero des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Recommendations for AIIB Policy on Public Information, 16. März 2028.

Das Umwelt und Sozialrahmenwerk (Environmental and Social Framework - ESF) von 2016

Wie in der PPI erwähnt, enthält das ESF zwei Paragraphen zur Veröffentlichung von Information. Sie betreffen die Verpflichtungen des AIIB Kunden (Paragraph 57) und die der AIIB (Paragraph 58). Die Paragraphen enthalten die richtigen Schlagworte, aber nicht die notwendigen, konkreten Anforderungen für die zeitspezifische Veröffentlichung von Information, wie Dokumentation zu Umwelt- und Sozialauswirkungen oder Umsiedlungsplänen. Sie erfordern lediglich die „zeitige“ Veröffentlichung. Im Fall von Krediten mit staatlichen Garantien sollte dies vor der Bewertung (*appraisal*) des Projekts stattfinden. Bei Krediten an den Privatsektor soll es „so früh wie möglich“ während der Bewertung geschehen.²⁵

Im Februar 2019 wurde hinter verschlossenen Türen eine technische Änderung dieser Paragraphen entschieden. Diese Änderung ist eine weitere Abschwächung der schon vagen Vorgaben.²⁶ Die Änderung bestimmt, dass der Kunde die Information öffentlich machen soll „sobald sie verfügbar ist.“ Das ist eine weitere Herabstufung von der vorherigen Anforderung, die Information **vor der Bewertung** (öffentlicher Sektor) und **sobald wie möglich während der Bewertung** (Privatsektor) öffentlich zu machen, die schon selber keine definierten Fristen enthielten.

Außerdem erlaubt die technische Änderung dem Bank Management die Veröffentlichung von Projektinformation auf einen undefinierten Zeitpunkt in der Zukunft zu verschieben, wenn geschäftliche Empfindlichkeiten oder finanzielle Vermögenswerte eines Unternehmens betroffen werden könnten. In anderen Worten, wenn es darum geht, Information zu Umwelt- und Sozialauswirkungen öffentlich zu machen, können kommerzielle und Unternehmensinteressen das öffentliche Interesse überwiegen. Dabei geht es hier um Infrastrukturmaßnahmen, die zu unwiderruflichen Schäden auf lokaler Ebene führen können und zu globalen Notständen beitragen. Das Bank Management hat Eigeninteresse daran, Kredite zu vergeben. Aber die Vorgaben im ESF überlassen es den potentiell willkürlichen Entscheidungen des Management, ob und wann Information öffentlich zugänglich gemacht wird.

25 AIIB, Environmental and Social Framework, Paragraphen 57 und 58, Februar 2016.

26 https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf

Einigen europäischen Anteilseignern waren schon die anfänglichen Paragraphen zur Veröffentlichung von Dokumenten zu vage, bevor sie durch die technische Änderung weiter abgeschwächt wurden. In Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen drückten sie ihre Überzeugung aus, dass die sich die zu der Zeit in Erarbeitung befindende Politikrichtlinie „**Policy on Public Information**“ (PPI), die Lücken füllen würde und klare Regeln für die zeitgebundene Veröffentlichung von Information enthalten würde. Wie wir oben in der Sektion zur PPI gesehen haben, wurden diese Erwartungen nicht erfüllt.

Das ESF von 2016 soll bis Juli 2021 in Kraft bleiben.

**Kasten 1 und 2 :
Beispiele für schwache ESF Implementierung**

1. Ein Projekt vor der Haustür der AIIB: Beijing Gas

Ein Beispiel für die mangelnde Bereitschaft der AIIB Projektinformation auf Anfrage öffentlich zu machen, ist der von ihr 2017 eigenständig finanzierte Kredit in Höhe von USD 250 Millionen für Beijing Gas, ein Privatunternehmen. Das Ziel des Projekts ist die Verbesserung der Luftqualität in Peking, indem die Dörfern im Umkreis von Kohle auf Naturgas umgestellt werden. Davon sind ca. 200 000 in der Mehrheit arme Haushalte betroffen. Entscheidend wichtige Information, insbesondere die Liste und die Standorte der betroffenen 510 Dörfer, fehlt in der Dokumentation zum Projekt. 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 anfragten, 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.

Es gibt keine Protokolle zu den Bedenken der Dorfbevölkerungen zum Design oder der Operation des Projekts. Es gibt keine Angaben dazu, ob die Umstellung auf Naturgas für die mehrheitlich armen Haushalte bezahlbar ist. Für viele kann es einfach bedeuten, dass Energie zum Heizen und Kochen außer Reichweite gelangt.

Trotz der 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 handelt sich um ein Kategorie A Projekt mit bedeutenden Umwelt- und Sozialauswirkungen auf lokaler Ebene und der Emission von Treibhausgasen auf globaler Ebene.

Nicht nur im Fall Beijing Gas, auch bei vielen anderen Projekten fehlt fundamental wichtige Information, wie der Standort des Projekts, nach Gender aufgeschlüsselte Information oder detaillierte Dokumentation zu Umsiedlungsplänen oder Plänen zur Wiederherstellung der Lebensgrundlage der Betroffenen.

2. *Tourismus Entwicklung auf der Insel Lombok, Indonesien: Das Mandalika Projekt*²⁷

AIIB Vize-Präsident von Amsberg erklärte, dass die Bank Landbeschaffung bei der Einschätzung ihrer Investitionen in Infrastruktur in Indonesien ernsthafter berücksichtigen würde, und dass Landbeschaffung in der Tat ein ziemlich herausforderndes Thema und sehr kritisch für die meisten Infrastrukturprojekte ist.“²⁸

Ein Beispiel dafür ist das „Mandalika Urban Development and Tourism Project“. Es handelt sich um ein Kategorie A Projekt mit bedeutenden und irreversiblen Auswirkungen auf die Umwelt und die örtlichen Gemeinschaften, zu denen auch indigene Völker gehören. Es ist das erste von der AIIB eigenständig finanzierte Projekt in Indonesien. Aber die AIIB Evaluierung der ökologischen und sozialen Sorgfaltspflicht ihres Kunden enthält keine Information zu den Aspekten, die für die Rechte der betroffenen Bevölkerung am wichtigsten sind. Bei diesen Aspekten geht es um Umsiedlung, Landbeschaffung und den Wiederaufbau von Lebensgrundlagen. Außerdem enthält der AIIB Monitoring Bericht keine Information zum Einsatz von Militär- und Sicherheitskräften während der unfreiwilligen Landbeschaffung zwischen 2018 und 2020. Diese Art von Landbeschaffung ging noch schneller vor sich kurz nach einem Dialog zwischen AIIB und Zivilgesellschaft der während des AIIB Jahrestreffens in Luxembourg stattfand.³⁰

27 Auszüge aus Monitoring Berichten der Infrastructure Monitoring Coalition of Indonesia und dem Verein für Sozio-Ökologischen Wandel (2019 und 2020)

28 'AIIB to highlight land issues in loans assessment' via <https://www.urbangateway.org/news/aiib-highlight-land-issues-loans-assessment> (accessed in September 2020)

29 Institute for National and Democracy Studies (2019): AIIB Financial Support for Indonesia's Mandalika SEZ Deprives People's Rights.

30 Berichtet in 2018 von rri.co.id. (indonesisches Media Outlet) und von unabhängigen Beobachtern, die im Lauf von 2018-2020 mehrere Besuche vor Ort gemacht haben

Die AIIB und auch ihr Kunde, die „Indonesia Tourism and Development Corporation“ (ITDC) behaupten, dass 92,7% des Landes für das Projekt „**Clean and Clear**“ war, frei von Problemen mit Landtiteln oder Konflikten. Aber Landraub und Zwangsumsiedlungen haben in der Mandalika Region von Lombok eine lange Vorgeschichte, einschließlich während der Planung des AIIB Projekts und innerhalb des Gebiets, das vom Projekt beeinflusst wird. Die Provinzregierung West Nusa Tenggara (Lombok) veröffentlichte eine Bekanntmachung zwei Monate bevor die AIIB den Kredit bewilligte; die ITDC dringend dazu aufforderte, Landkonflikte und den Wiederaufbau von Lebensgrundlagen im Mandalika Projekt zu lösen.³¹

Die AIIB Dokumentation befasst sich nicht mit den ESF Anforderungen, öffentliche Konsultationen und Entschädigungen vor der Landbeschaffung und unfreiwilligen Umsiedlung durchzuführen. Die AIIB bezieht sich auf das indonesische Gesetz 2/2012 zu Landbeschaffung im öffentlichen Interesse, um routinemäßig ESF Anforderungen zu umgehen. Die Offenlegung des überarbeiteten, aber immer noch unvollständigen, Neuansiedlungsaktionsplans (RAP) durch die AIIB, wurde erstmals 15 Monate nach Genehmigung des Projekts veröffentlicht.

Was die Wiederherstellung von Lebensgrundlagen angeht, erlaubte die AIIB der ITDC unilateral eine Entschädigungssumme ohne jeglichen öffentlichen Input festzusetzen. Diese Summe soll eine Land-für-Land Entschädigung für diejenigen, die vom Land leben und deren Land enteignet wurde, ersetzen. Die ESF Anforderung, dass Entschädigungen äquivalent oder angemessen sein müssen, um die Kosten für den Ersatz des verlorenen Eigentums abzudecken, sind eindeutig nicht erfüllt worden.

Die AIIB veröffentlicht nicht ihre Analyse der Lücken (gap analysis) in der Sorgfaltspflicht des Kunden, die sich ihrerseits hauptsächlich auf das rechtliche Rahmenwerk des Landes bezieht (oft als „country system“ oder „client system“ bezeichnet). Es gibt keine Transparenz bei den Maßnahmen, die die AIIB ergreift, um Lücken zu füllen und dabei sicherzustellen, dass ein Minimum an Umwelt- und Sozialschutz eingehalten wird. Die Konsequenzen davon bekommen die betroffenen Gemeinschaften zu spüren, die jeglicher Schutzmaßnahmen beraubt sind.

31 Government of West Nusa Tenggara Province Regional Secretariat, 29 October 2018 Notice Number (120/230/Pem/2018).

Noch Ende September 2020 haben lokale Gemeinschaften darüber berichtet, dass Kaufs- und Verkaufsprozesse von Land unter Bedingungen von Einschüchterung und Zwang stattfinden. Indonesiens Menschenrechtskommission, die die Eskalation vor Ort eng beobachtet, machte eine öffentliche Aussage darüber, wie die ITDC ohne rechtliche Grundlage willkürliche Landbeschaffung verübt.³² Der Versuch der Kommission Ende August 2020 in nicht-autorisierte Landbeschaffung einzugreifen, verdeutlicht entgegen der Behauptungen der AIIB, dass die Strategie ihres Kunden darin besteht, Zwangsumsiedlungen durchzuführen.³³

Diese Ergebnisse betonen, warum die verbindliche frühe Veröffentlichung der AIIB Analyse der Sorgfaltspflicht des Kunden zu Umwelt- und Sozialstandards, sowie auch die eigene Sorgfaltspflicht der Bank vor Projektbewilligung so fundamental wichtig sind, um Risiken zu mindern und die Auswirkungen auf oft schon sehr verarmte Gemeinschaften zu reduzieren. Unter ihnen befinden sich indigene Gemeinschaften, denen die Bank Linderung ihrer Armut versprochen hat.³⁴

Nach seiner Fertigstellung wird das Mandalika Projekt fünf-Sterne Hotels mit Meeresblick an den Stränden und Küstenstreifen gebaut haben, die zuvor als Lebensgrundlage von Fischern und von Frauen dienten. Das Projekt wird auch eine „Grand Prix“ Rennstrecke für Motorradrennen einschließen. Nichts davon hat mit den Bedürfnissen nachhaltiger Entwicklung der zumeist zwangsweise vertriebenen kleinbäuerlichen Gemeinschaften zu tun.³⁵

-
- 32 Komnas HAM RI Dorong Perlindungan Hak atas Tanah Warga Terhadap Pratik Penggusuran Paksa di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika, NTB. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Keterangan Pers, Nomor: 036/Humas/KH/IX/2020)
- 33 Antwort der Bank enthalten in der Aussage der Bundesregierung zu einer parlamentarischen Anfrage (IC3-BIF5059/15/10044:001, DOK 2020/0864354), September 8, 2020
- 34 https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/indonesia-mandalika/Indigenous-Peoples-Development-Plan.pdf
- 35 Definiert in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern R (2018).

Der Entwurf des überarbeiteten ESF (September 2020)

Der ESF Entwurf wurde im September 2020 veröffentlicht, soll im Februar 2021 vom AIIB Aufsichtsrat bewilligt werden und dann im Juli 2021 in Kraft treten.³⁶

Wie im derzeit gültigen ESF, beschreiben die Paragraphen zur Veröffentlichung von Information die Verpflichtungen des Kunden und der AIIB.

Delegation der Verantwortung für die Veröffentlichung an den Kunden

Veröffentlichung durch den Kunden (7.1) bezieht sich auf die in Environmental and Social Standard (ESS) 1 aufgelisteten Erfordernisse, wonach der Kunde Umwelt- und Sozialinformation **zeitig verfügbar machen soll** (2.15) und Entwürfe von Dokumentation, endgültige Dokumentation mit Änderungen am Projekt und Monitoring Berichte **sobald wie möglich** (2.16) veröffentlichen soll.

Wenn es sich bei dem Kunden um einen Finanzintermediär (FI) handelt, soll der FI einen Überblick über seine Umwelt- und Sozialrichtlinien und sein Umwelt- und Sozialmanagement System (ESMS) veröffentlichen (2.17.1), aber das ESMS braucht normalerweise nicht veröffentlicht zu werden (2.17.2). Was Private-Equity-Fonds angeht, braucht der FI nur den Namen, Standort und Sektor der Portfoliofirmen des Kunden angeben, das von AIIB Finanzierungen unterstützt wird, und auch das nur innerhalb von 12 Monaten nach dem finanziellen Abschluss des Investments (ESS1/2.17.3).

Wenn FIs in Aktivitäten mit höherem Risiko investieren, brauchen sie nur Projektdokumentation aus den vorhergegangenen 12 Monaten zur Verfügung stellen, aber auch das ist nicht notwendig, wenn regulatorische Einschränkungen oder Marktempfindlichkeiten bestehen, oder einfach, wenn der Projektsponsor der Veröffentlichung nicht zustimmt (2.17.3).

Zusammenfassung der Verpflichtungen des Kunden:

- Es gibt keine spezifischen Zeitrahmen für die Veröffentlichung von Information, einschließlich von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Plänen für Landbeschaffung und Umsiedlung, Plänen für Indigene Völker, etc.
- Was Finanzintermediäre angeht, besteht keine Erfordernis Dokumentation über die von der AIIB-finanzierten Sub-Projekte zu veröffentlichen, selbst wenn es sich dabei um Aktivitäten mit hohem Risiko handelt.
- Was Private-Equity-Fonds angeht, reicht es den Namen, Standort und Sektor des Portfolios des Kunden, das von der AIIB finanziert wird, innerhalb von 12 Monaten nach dem finanziellen Abschluss des Investments, öffentlich zu machen.

Das ESF delegiert die Verantwortung der Veröffentlichung weitgehend an ihre Kunden, ohne Hinweis auf die Verpflichtung der Bank sicherzustellen, dass der Kunde essentielle Projektinformation auf zeitgebundene Art öffentlich macht. Das widerspricht dem Anspruch der AIIB „hohe multilaterale Standards“ gesetzt zu haben.

Veröffentlichung durch die Bank (7.2) erfordert, dass die Bank die vom Kunden unter Paragraph 7.1 bereitgestellte Dokumentation veröffentlicht. Dabei soll **„frühe Veröffentlichung“** und **„sobald wie möglich“** während der Sorgfaltspflicht der Bank stattfinden (7.2.1).

Eine Erneuerung gegenüber dem existierenden ESF, ist dass der neue ESF Entwurf einen Paragraphen zum Use of Client Systems enthält, in denen die Umwelt- und Sozialsysteme des Kunden das ESF ersetzen sollen. Hier bezieht sich der ESF Entwurf auf **indikative Veröffentlichungsfristen**. Dabei sollen Entwürfe der Dokumentation für Kategorie A Projekte (i.e. die irreversible, kumulative und beispielelose hohe Risiken bergen) 45 Kalendertage und Kategorie B Projekte (i.e. mit substantiellen, aber begrenzten Risiken) 30 Kalendertage vor der Bewilligung des Projekts öffentlich gemacht werden (7.2.2).

Nur hier benennt der ESF Entwurf klare Zeitfristen. Aber sie sind nur indikativ und werden direkt einer fundamentalen Einschränkung unterworfen: Bank Management behält sich vor, die Fristen je nach Fall zu verlängern oder zu verkürzen und der Beschluss des Management wird dann dem Aufsichtsrat mitgeteilt (7.2.2).

Der nächste Paragraph bezieht sich auf den Aufschub von Veröffentlichung, der der Bank erlaubt die Veröffentlichung auf ein undefiniertes zukünftiges Datum zu vertagen. Ein Aufschub kann durch rechtliche oder regulatorische Erfordernisse oder kommerziell sensible Information gerechtfertigt werden. Es bleibt wiederum dem Bank Management überlassen, den Aufschub zu entscheiden und ihn dann dem Aufsichtsrat mitzuteilen (7.3).

Die Verhinderung oder zumindest die Verringerung von Schäden erfordert, dass die AIIB Umwelt- und Sozialstandards klare Regeln für die Veröffentlichung von Dokumenten enthalten, die das ganze Sortiment von Studien und Prüfungen zu den Umwelt- und Sozialauswirkungen und den entsprechenden Management Plänen umfassen. Diese Veröffentlichung muss zeitspezifisch vor der Bewilligung der Projekte stattfinden, wenn die Gelegenheit noch besteht, das Design des Projekts und Minderungsmaßnahmen zu beeinflussen. Aber der ESF Entwurf tut nichts dergleichen, sondern bestätigt nur die Absicht der AIIB, die Verantwortung an ihre Kunden zu übertragen.

Finanzintermediäre (FIs)

Die Strategie der AIIB privates Kapital für Investitionen in Infrastruktur zu mobilisieren, baut auf eine starke Erweiterung ihrer Kredite an Finanzintermediäre (FIs). Aber die Erfordernisse an FIs Information freizugeben sind notorisch schwach.

Zum Beispiel, selbst für Aktivitäten mit hohen Risiken besteht keine Erfordernis selbst nur den Namen des von der AIIB-unterstütztem Sub-Projekts öffentlich zu machen. Der FI wird nur dazu angehalten, einmal im Jahr Umwelt- und Sozialdokumentation zu den vorhergegangenen 12 Monaten zu veröffentlichen. Aber auch hier besteht direkt wieder ein Vorbehalt: Das ist nicht notwendig, wenn die Information regulatorischen Einschränkungen unterliegen oder der Projektponsor keine Zustimmung gibt.

In Beantwortung einer Anfrage zu der fragwürdigen Erfolgsbilanz eines Kunden und zu den Standorten von FI Sub-Projekten, die von der AIIB finanziert werden, legte die AIIB dar, dass die FIs auf freiwilliger Basis der Bank regelmäßige Monitoring Bericht zukommen lassen können, und dass es dabei um eine relativ neue Praxis ging.³⁷

37 Austausch zwischen AIIB Management und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu FIs, September 2020.

In einem Fall, wo bekannt ist, dass der AIIB FI Kunde keine gute Vorgeschichte hat was Transparenz angeht,³⁸ forderte die AIIB den Kunden nicht dazu auf, sich eine proaktive Transparenzpraxis zu eigen zu machen. Die AIIB veröffentlicht nicht, wie sie die Vorgeschichte des Kunden im Vergleich zu den Erfordernissen ihrer eigenen Umwelt- und Sozialstandards evaluiert. Die Bank begrenzt sich darauf, die Verantwortung an den Kunden zu übertragen, dem überlassen bleibt, darüber zu berichten, wie er mit den AIIB Umwelt- und Sozialstandards umgeht.

Angesichts der Tendenz Kredite an FI zu erweitern, einschließlich über die *Covid 19 Crisis Recovery Facility*,³⁹ ist es besorgniserregend, dass die AIIB nicht den Ansatz einer sog. Referenzliste übernimmt, der von europäischen Anteilseignern und anderen Multilateralen Entwicklungsbanken bevorzugt wird. Dieser Ansatz listet Aktivitäten mit hohen Risiken auf und verpflichtet FIs dazu, alle Finanzierungen mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken an die Bank zu melden. Das schafft Klarheit und verhindert Doppeldeutigkeit. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) verfolgt diesen Ansatz. Die Liste (*Referral list*)⁴⁰ definiert klar, was Aktivitäten mit hohen Risiken darstellt. Dazu gehören, zum Beispiel, Zwangsumsiedlungen oder Projekte auf Land oder in der Nähe von Land, das von indigenen Völkern oder anderen vulnerablen Gemeinschaften, besetzt oder genutzt wird, oder auch der Bau von Mini-Wasserkaskaden.

38 Das AIIB ko-finanzierte FI Projekt „Regional Infrastructure Development Fund,“ das von Indonesiens Staatsfirma PT. Sarana Multi Infrastructure (PT. SMI) durchgeführt wird, hat nach Angaben des Green Climate Funds (GCF) keine Richtlinien zu Transparenz, obwohl Institutionen, die Projekte mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken durchführen, normalerweise Transparenzregeln haben. Außerdem, fand der GCF, dass die 2009 etablierte Firma, kein Beweismaterial zu ihrer Bilanz bei der Beschaffung in großem Maßstab vorgelegt hat.

39 <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/index.html>
40 Performance Requirement 9, Annex 2 der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: „The financing by FIs of the following environmentally or socially sensitive business activities is subject to the referral to the EBRD. [Die Finanzierung durch FIs von folgenden Umwelt- und sozial empfindlichen Geschäftsaktivitäten muss der EBRD mitgeteilt werden].“

Zusammenfassung der Verpflichtungen der AIIB:

- Es gibt keine spezifischen Fristen für die Veröffentlichung von Information, einschließlich von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen, Plänen für Landbeschaffung / Umsiedlung oder für Indigene Völker, etc.
- Die AIIB gibt Indikative Veröffentlichungsfristen an, wenn das ESF durch die Umwelt- und Sozial Standards des Kunden ersetzt werden soll. Allerdings sind diese nur indikativ und können willkürlich vom Bank Management geändert werden.
- Es bleibt dem Bank Management überlassen, die Veröffentlichung von Information auf ein undefiniertes Datum in der Zukunft zu verschieben, wenn rechtliche oder regulatorische Erfordernisse oder kommerzielle Empfindlichkeit dies rechtfertigen.
- Obwohl Kredite an Finanzintermediäre (FIs) stark ansteigen sollen, wird von den FIs nicht verlangt, Information zu den spezifischen von der AIIB finanzierten Sub-Projekten öffentlich zu machen.

Die Verpflichtungen des Kunden und die der AIIB lassen uns mit leeren Händen dastehen. Der neue ESF Entwurf enthält nicht die viel erwarteten Regeln zur verbindlichen, zeitgebunden Veröffentlichung von Projektdokumentation. Aber solche Regeln sind essentiell, wenn Stakeholder sich in gutem Glauben mit der AIIB zu Entscheidungen, die sie direkt betreffen, engagieren sollen. Sie sind auch essentiell für das Funktionieren des AIIB Beschwerdemechanismus (*Project Affected Peoples' Mechanism -PPM*), der, analog zu den Mechanismen bei den anderen Banken, dafür sorgen soll, dass Gemeinschaften, die Schaden dadurch erleiden, dass Umwelt- und Sozialstandards Schaden nicht angewendet werden, ein gewisses Maß an Regressanspruch haben.⁴¹

Im Vergleich zu der eindeutigen Klarheit der Vorgaben der International Finance Corporation IFC, der Privatsektortochter der Weltbank, sind die Vorgaben des neuen ESF Entwurf äußerst schwach. Die IFC Politikrichtlinie zur Veröffentlichung von Information (Januar 2012) besagt, dass die IFC Zusammenfassungen der Investmentinformation und der Umwelt- und Sozialprüfungen innerhalb von bestimmten Fristen veröffentlicht. Im Fall von Kategorie A Projekten nicht später als 60 Tage und im Fall aller anderer Projekte nicht später als 30 Tage vor dem Termin an dem der Aufsichtsrat die Investition bewilligen soll.⁴²

41 https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/project-affected/PPM-policy.pdf
42 International Finance Corporation, Access to Information Policy, January 1, 2012, Paragraph 34.

Auch wenn es oft nicht kodifiziert ist, haben Multilaterale Banken, die an den öffentlichen Sektor Kredite vergeben, die gute Praxis angenommen, die Umweltverträglichkeitsprüfungen für Projekte mit hohen Risiken 120 Tage vor dem Termin der Bewilligung der Kredite öffentlich zu machen, um öffentliche Partizipation möglich zu machen. Diese Praxis beruht auf einer gesetzlichen Vorschrift von 1989 aus den USA, die der U.S.Kongress für die Beteiligung der USA an den Multilateralen Entwicklungsbanken verabschiedet hat, und die unter dem Namen *Pelosi Amendment* bekannt ist, nach der Sponsorin des Gesetzes, der damaligen Abgeordneten Nancy Pelosi.

Vage Politikrichtlinien & ausgehöhlte Standards

Die deutsche und andere ähnlich gesonnene Regierungen rechtfertigten ihren AIIB Beitritt damit, sich für die höchsten internationalen Standards und beste Praktiken bei der AIIB einsetzen zu wollen. Die AIIB reagierte darauf, indem ihre Politikrichtlinien und Standards die Sprachformen und Terminologie anderer Institutionen, wie der Weltbank, widerspiegeln. Aber bei näherer Betrachtung stellt sich heraus, dass während die Begriffe auf westliche Empfindlichkeiten zugeschnitten sind, der substantielle Inhalt eher flach und abstrakt ist und keine konkrete Vorgaben enthält.

Klare Regeln für die zeitgebundene Veröffentlichung von Information in großen Infrastrukturprojekten führen zu besseren langzeitigen Investitionen und Entwicklungsergebnissen und reduzieren Möglichkeiten von politischer Vereinnahmung und Korruption.

Die primäre Betonung der AIIB auf Effizienz lässt solche Erfordernisse als unnötige Bürokratie erscheinen. Aber diese Regeln sind das Resultat hart erkämpfter Erfolge der Zivilgesellschaft in Indien, Brasilien und anderen Ländern des Globalen Südens. Mit der Unterstützung von Parlamentariern wurden ihre Forderungen zu Politikrichtlinien, die der Transparenz, dem Umweltschutz und dem Zugang zu Beschwerdeinstanzen dienen sollen.

Wettbewerbsdruck von der AIIB, Wettbewerb durch Kredite ohne jegliche Bedingungen von anderen chinesischen Finanzinstitutionen, wie auch der wachsende Einfluss von China in den existierenden multilateralen Entwicklungsbanken, wird es zunehmend schwierig machen für die bessere Implementierung von Politikrichtlinien zu sorgen, die die Umwelt und vulnerable Gemeinschaften schützen sollen.

Vermehrte Anstrengungen, den sich vor unseren Augen entfaltenden Wettlauf nach unten (*race to the bottom*) aufzuhalten, sind jetzt essenziell. Die Notwendigkeit demokratische Werte aufrecht zu erhalten ist fundamental angesichts der potentiellen weiteren Ausbreitung von „effizientem“ Autoritarismus als Modell für Governance im 21. Jahrhundert.

Die Beteiligung der europäischen Regierungen war für die internationale Glaubwürdigkeit der AIIB ausschlaggebend, einschließlich ihrer Einstufung mit der höchsten Bonitätsstufe seitens der führenden internationalen Ratingagenturen. Jetzt liegt die Verantwortung auf europäischen und ähnlich gesonnenen Regierungen sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit zeitgebundenen Zugang zu Information über die oft irreversiblen Umwelt- und Sozialauswirkungen von großen Infrastrukturmaßnahmen hat, die von der AIIB unterstützt werden. Wenn sie dieser Verantwortung nicht gerecht werden können, dann sollten sie die Konsequenzen daraus ziehen und nicht zu unwissenden Komplizen bei risikoreichen Unternehmungen werden, über die die Öffentlichkeit wenig weiß.

Aufsicht seitens der zuständigen Parlamentsausschüsse in AIIB Anteilseignern ist von entscheidender Wichtigkeit. Parlamentarische 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 nicht nur regelmäßige Berichterstattung über von der AIIB finanzierten Kredite beim zuständigen Ministerium anfordern, sie haben auch die Möglichkeit, sich bei der Erarbeitung von Richtlinien einzubringen. Dazu gehört das „Environmental and Social Framework“, dessen Überarbeitung dazu genutzt werden sollte, verbindliche Regeln zur zeitgebundenen Veröffentlichung von Projektinformation einzuführen, einschließlich von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Monitoring Berichten über Maßnahmen, die Menschen und die Umwelt schützen sollen.⁴³ Angesichts des zu erwartenden Wachstum von Krediten an Finanzintermediäre (FIs) müssen auch klare Regeln für die öffentliche Information zu von der AIIB-finanzierten Sub-Projekten aufgestellt werden.

43 Der öffentliche Konsultationsprozess endet am 9. November 2020, aber die Bewilligung des überarbeiteten "Environmental and Social Framework" durch den AIIB Aufsichtsrat der Anteilseigner ist für Februar 2021 vorgesehen.

Die bisherige Erfahrung mit der AIIB deutet darauf hin, dass die Forderung nach verbindlichen und zeitgebundenen Transparenzregeln auf starken Widerstand treffen wird. Die AIIB spielt eine bedeutende Rolle in Chinas Bemühungen, eine neue Form von Multilateralismus entstehen zu lassen, in der Peking den Ton bestimmt und die Regeln definiert. Anteilseigner müssen ihr politisches voll Kapital einsetzen, wenn sie bei einem fundamental wichtigen Thema, wie der transparenten und zeitgebunden Veröffentlichung von Information bei großen Infrastrukturmaßnahmen Fortschritt erzielen wollen. Ohne klare Regeln, gehen sie das Risiko ein, an Investitionen beteiligt zu sein, die sich weder mit Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, noch mit dem Schutz der Lebenserhaltungssysteme der Erde vereinbaren lassen.

