



ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

Bericht Arbeitskreis Asien 17.06.2016

von Mala Reinhardt

Am 17. Juni 2016 fand der Arbeitskreis Asien zum Thema „Entwicklungsbanken in Asien“ statt. Im Zentrum der Diskussion standen vor allem die Funktions- und Handlungsweisen der seit 1966 existierenden Asian Development Bank (ADB) und der 2015 neu gegründeten Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB). Die von diesen und anderen Entwicklungsbanken vorangetriebenen Großprojekte haben erhebliche sozial-ökologische Auswirkungen auf Gesellschaften und Natur der Empfängerländer. In der Veranstaltung wurde daher der Frage nach Wechselwirkungen zwischen Entwicklungsbanken, Staat, Ökonomie und Zivilgesellschaft nachgegangen. Mit Blick auf die von chinesischer Seite ins Leben gerufene AIIB wurde das Verhältnis zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen hinterfragt. Die Einflüsse primär in Asien angesiedelter Groß- und Megaprojekte der ADB und AIIB manifestieren sich zudem in friedens- und sicherheitspolitischen Fragen. So werden gewisse Konflikte durch die Großprojekte noch weiter verschärft.

In seiner Arbeit sieht sich das Asienreferat der Rosa-Luxemburg-Stiftung in besonderer Weise mit den problematischen Wirkungen und Einflüssen von Projekten der Entwicklungsbanken konfrontiert. Die Debatte rückte daher asiatische Akteur*innen in den Vordergrund, griff jedoch auch die Einwirkungsweisen weiterer *global player*, wie etwa der Weltbank, auf.

Prof. Dr. Hansjörg Herr, Experte zu Industriepolitik und supranationaler Ökonomie von der Berliner Hochschule für Wirtschaft und Recht, eröffnete die Diskussionsveranstaltung mit seinem Beitrag zur Notwendigkeit von Industriepolitik und der Rolle von Entwicklungsbanken in Asien. Prof. Herr betonte die Kehrseite von Freihandelsabkommen, welche nach ihm oftmals, entgegen ihrer Absicht, zu Unterentwicklung führten. So wird die Wirtschaft eines Landes durch Freihandel zunehmend spezialisiert, in Industrienationen wird dabei der forschungsintensive High-Tech Sektor ausgebaut während sich im Globalen Süden der arbeitsintensive Low-Tech Sektor ausweitet. Der private Nutzen von Industrien ist daher nicht mit dem gesellschaftlichen Nutzen dieser vereinbar.

Nur in wenigen Fällen ist es gelungen die Ökonomie von Ländern des Globalen Südens durch die Einwirkung staatlicher Seite zu schützen. Prof. Herr führte dazu das Beispiel Taiwans an, welches nach einer Krise im Bereich der Zuckerrohrproduktion mit staatlicher Hilfe und Unterstützung von Entwicklungsbanken erfolgreich in die Orchideenproduktion investierte. Seiner Meinung nach können ausländische Direktinvestitionen diese Unterstützung ohne die Kooperation der jeweiligen Regierungen nicht auf lange Sicht garantieren. Die Direktinvestitionen sind vielmehr als isolierte Inseln zu betrachten, da sie mit keinem industriepolitischen Konzept einhergehen. Nach Prof. Herr muss Industriepolitik dementsprechend als gemeinsames Projekt von Privatsektor und Staat verstanden werden. Gleichzeitig müssen Absicherungsmechanismen, wie etwa Entschädigungen für Verlierer*innen und die Unterstützung inländischer Zulieferer*innen, entwickelt werden.

Zusammenfassend betonte Prof. Herr, dass Entwicklung als nationales gesellschaftliches Projekt verstanden werden müsse und zugleich eine multinationale Einbindung von Entwicklungsbanken notwendig sei, um die gesamte Ökonomie und somit auch die gesamte Gesellschaft in den Empfängerländern zu fördern.

Dr. Sandra Heep vom Mercator Institut für China Studien (MERICS) erläuterte in ihrem Beitrag „AIIB – Die chinesische Sicht: Auftrag, Ziele, Strukturen und Projekte“ den Aufbau der AIIB. Sie beschrieb das internationale Aufsehen, das China mit der Gründung der Entwicklungsbank erregte. Dabei verfolgte das Land keine Neuerfindung des Konzepts von Entwicklungsbanken, sondern stützte sich vielmehr auf schon bestehende Konzepte, wie etwa dem der Weltbank. Durch das Angebot der AIIB sieht die Referentin mehr Entscheidungsspielraum für die Empfängerländer, die Hervorhebung von Infrastruktur als Thema, mehr Optionen für Exporte aus China und eine generelle Zunahme des chinesischen Einflusses im globalen Finanzsystem. Als zugrundeliegende Motive für die Gründung der Entwicklungsbank nennt Dr. Heep einerseits politische, andererseits wirtschaftliche Gründe. So beklagt China seit jeher seine Unterrepräsentation in den etablierten Entwicklungsbanken trotz seiner enormen Marktkapazitäten. Das Land hält sich somit bisher auf eher unfreiwillige Weise im globalen Finanzsystem zurück. Reformen im Stimmrechtssystem der Weltbank etwa werden seit 2008 angestrebt, erste Änderungen konnten jedoch erst im Dezember 2015 verankert werden. Wären diese Reformen früher verabschiedet worden, wäre die Gründung der AIIB als eigene chinesische Struktur nach Dr. Heep möglicherweise nicht notwendig gewesen. Die Gründung kann daher im Zusammenhang mit Chinas proaktiver Außenpolitik gesehen werden. Dr. Heep führte dabei einen Vergleich mit Chinas Auftritt im südchinesischen Meer an.

Auf wirtschaftlicher Ebene beschreibt die Referentin eine stärkere Konzentration auf Investitionen anstatt auf ein wachsendes Bruttoinlandsprodukt. Der Fokus der AIIB auf Infrastrukturinvestitionen basiert auf dem Verständnis dieser als Schlüssel zum Wachstum. China bezeichnet die Gründung der AIIB daher als *Win-Win* Situation für die Ökonomie der Geber- wie Empfängerländer. Die in den 2000ern noch starken und seit der Krise 2008 stark eingebrochenen chinesischen Exportzahlen konnte das Land durch eigene Investitionen weitestgehend abfangen. Große Verschuldungen im Bereich der Glas-, Stahl- und Zementproduktion werden heute versucht durch die Erschließung neuer Wachstumsquellen auszugleichen. In diesem Zusammenhang verwies Dr. Heep auf die Initiative des „New Silk Road Fund“. Aufgrund seiner Größe und Kapazitäten werde China auch in Zukunft eine immer entscheidendere Rolle einnehmen. Die Gründung der AIIB beweise dabei die Experimentierfreudigkeit des Landes. Eine Einbringung des Westens in der Entwicklungsbank wird von der Referentin stark befürwortet. Da etwa 75% der Stimmen bei asiatischen Ländern liegen und China den mit Abstand größten Anteil besitzt, kann Letzteres jedoch alle Entscheidungen beeinflussen.

Die AIIB selbst bezeichnet sich selbst als „lean, green and clean“. Sie verfolgt dabei den Ansatz in ihrer Arbeit keine Korruption zulassen zu wollen, ihre Struktur möglichst flexibel zu gestalten (ohne permanentes *resident board*) und sich in keine inneren Angelegenheiten der Mitglieder einzumischen. Die Vergabe von Geldern soll ausschließlich auf ökonomischen Faktoren basieren. Aufgrund der sehr rezenten Gründung 2015 können nach Dr. Heep zum heutigen Zeitpunkt jedoch noch keine Aussagen über die Auswahlverfahren für Projekte getroffen werden.

Abschließend benannte Dr. Heep drei Faktoren, die die Arbeit der AIIB in Zukunft beeinflussen werden: zunächst seien schrumpfende Währungsreserven als Grund für strategische Anlagen Chinas zu verstehen. Ein sinkendes Gesamtvolumen könnte jedoch zukünftig auch in geringeren Zuschüssen resultieren. Darüber hinaus stagnierten Chinas Wirtschaftsreformen. Verschuldung und Arbeitslosigkeit sind daher schon heute drängende Probleme. Zuletzt seien Spannungen im In- und Ausland (vor allem im südchinesischen Meer) als erschwerende Faktoren für internationale Kooperationen der AIIB zu verstehen.

Den letzten Teil der Diskussionsveranstaltung füllte Knud Vöcking von Urgewald e.V. mit seinem Vortrag zu „Möglichkeiten der Teilhabe und zivilgesellschaftliches Engagement im Kontext von Großprojekten der asiatischen Entwicklungsbanken in den Empfängerländern“. Als Akteur*innen von Projekten der Entwicklungsbanken nannte er zunächst die Entwicklungsbanken selbst, die Regierungen der Empfängerländer, die Mitgliedsstaaten der Entwicklungsbanken, die ausführenden Agenturen und Firmen und die Zivilgesellschaft.

Letztere kann auf unterschiedlichste Weise definiert werden und zu ihr können nationale und internationale Organisationen, Organisationen im Geberland, regionale Netzwerke und nicht zuletzt die lokale Bevölkerung gezählt werden.

Mit dem Beitrag wurde der Frage nachgegangen, was von Seiten der Zivilgesellschaft unternommen werden kann, um Mindeststandards zu sichern. Auch wurden Möglichkeiten der Teilhabe für die Zivilgesellschaft im Falle negativer Auswirkungen der Großprojekte von Entwicklungsbanken aufgezeigt. Knud Vöcking nannte dabei vor allem die Notwendigkeit der Transparenz von Informationen und das Wissen um Spielräume für einzelne Akteur*innen. Innerhalb der verschiedenen Entwicklungsbanken sind zwar Umweltstandards, Informationsstellen und Zugänge zu Entscheidungsprozessen festgelegt, jedoch hat die Zivilgesellschaft dem Referenten zufolge kaum Möglichkeiten diese Zugänge auch zu nutzen. So müsse das Recht auf den Zugang zu Informationen und Einwirkungsspielräume gewährleistet werden.

Die ADB nannte Knud Vöcking als derzeit bestes Beispiel für gute Standards. Nichtsdestotrotz gelten vor allem die Standards der Weltbank als Referenzrahmen im internationalen Finanzsystem. So fällt der Verwaltungsrat der Weltbank Entscheidungen, die meist unangefochten bleiben und als Orientierung für andere Entwicklungsbanken verstanden werden. Als positive Merkmale der Weltbank hob er hervor, dass Regelungen in lokal verstandenen Sprachen formuliert werden. Darüber hinaus gebe es einen geregelten Konsultationsprozess, sodass auch Parteien vor Ort eingebunden werden können. Auch die Zivilgesellschaft müsse konsultiert werden, um Veränderungen von Regulierungen durchzuführen.

Die noch sehr junge AIIB lässt bisher nur minimalen Einfluss der Zivilgesellschaft zu. So wurden vor kurzem Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zu Gesprächen eingeladen. Die minimalen Freiräume, die dabei geschaffen werden konnten, bieten nach Knud Vöcking Ansätze zum Ausbau. In der Gründung der AIIB sieht er insofern eine Gefahr, als dass sich andere Banken deren neuer Struktur anpassen und somit ein Teil der Standards gesenkt werden könnte. So werden bei der AIIB Ergebnisse erst nach getroffenen Entscheidungen veröffentlicht, Informationen werden nur auf der Webseite der Bank und ausschließlich auf Englisch publiziert und auch die Informationspolitik der AIIB wurde nicht öffentlich verhandelt.

Als Fallbeispiel für zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen Großprojekte von Entwicklungsbanken nannte Knud Vöcking das Phulbari Kohleprojekt in Bangladesch. Bei dem Projekt zur Planung eines Steinkohle-Tagebaus im Norden des Landes sollte auf einer Fläche von 59km² eine bis zu 300m tiefe Grube entstehen. Dazu wäre die Zwangsumsiedlung von etwa 50.000 Menschen nötig gewesen. Phulbari liegt in einem ökologisch essentiellen Teil des Landes und versorgt die *Sundabarns*, ein Mangrovegebiet, welches zum Weltnaturerbe zählt, mit Wasser. Neben den umwelttechnischen Gefahren führte der Referent die Schwierigkeiten der Umsetzung solcher Projekte in politisch riskanten Umfeldern an. Im konkreten Fall war der ausführende Akteur eine erst seit fünf Jahren bestehende britische Investmentgesellschaft. Urgewald e.V. hatte sich lokalen Protesten angeschlossen und mit Partner*innen vor Ort eine Umweltverträglichkeitsprüfung des Projekts veranlasst. Im Zuge ihrer Recherchen ermittelte Urgewald e.V., dass statt 50.000 eher 220.000 Menschen umgesiedelt werden müssten. Außerdem war ein schwimmender Kohleverlade-Hafen in den *Sundabarns* angedacht. Die lokale Bevölkerung hätte entgegen der Behauptungen kaum Nutzen von dem Großprojekt gehabt, da die abgebaute Kohle exportiert und nicht für den Eigengebrauch gedacht war. Dieses große Mobilisierungspotential bewirkte enorme Proteste der Zivilgesellschaft. Das Projekt wurde daraufhin gestoppt und Knud Vöcking zufolge traute sich die Firma bis heute nicht wieder zurück nach Phulbari.

Aus ihren Erfahrungen haben die Mitglieder von Urgewald e.V. gelernt, dass der Aufbau von Wissen um die eigenen Kapazitäten vor Ort als wichtigste Grundlage zur Gegenwehr gilt. Dabei werde ein Süd-Süd Austausch benötigt, welcher von starken Partner*innen im Norden unterstützt wird.

In der Diskussion mit den Teilnehmer*innen der Veranstaltung wurden bestimmte Sachverhalte hinterfragt und konkretisiert. So muss etwa die Ausführbarkeit von Infrastrukturprojekten immer in die individuelle politische Situation der Empfängerländer eingebettet werden. Eine Neutralität der Geberländer ist schon aus diesem Grund kaum möglich. In Bezug auf die Industriepolitik in kleineren Staaten wurde festgestellt, dass sich deren Charakter durch die Globalisierung gewandelt hat. So haben sich die Entwicklungsmöglichkeiten für in der „Entwicklung“ befindliche Staaten heute stark verschlechtert. Zwar gibt es genügend Instrumente zum Abfang der Auswirkungen, wie etwa im Inland agierende Entwicklungsbanken und *Cluster* von Staaten, die zollfrei miteinander handeln, nichtsdestotrotz stellen sich viele offene Fragen und vor allem kleinere Staaten müssen eigene Lösungsansätze entwickeln.

Mit Blick auf die Rolle Deutschlands und Möglichkeiten der Einbringung kann gesagt werden, dass China in Zukunft immer einflussreicher werden wird. Dr. Heep sieht die AIIB als Anknüpfungspunkt für die Einbringung westlicher Interessen. Bezüglich der Weltbank kann vermerkt werden, dass selbst ökonomische und politische Institutionen kaum Gehör finden, die Zivilgesellschaft bleibt quasi ungehört. Als anhaltende Kritik an den heute bestehenden Entwicklungsbanken werden immer wieder nicht funktionierende interne Beschwerdemechanismen und die undurchsichtige Informationslage genannt.

Insgesamt verlief die Diskussionsveranstaltung äußerst erfolgreich und war von informativen Beiträgen der Referent*innen und interessierten Fragen der Teilnehmenden geprägt.