

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörg Cezanne, Fabio De Masi, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/21299 –**

Beteiligung der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) am Keppel Asia Infrastructure Fund

Vorbemerkung der Fragesteller

Deutschland ist Gründungsmitglied der von China initiierten Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) und ist wie alle anderen Mitgliedstaaten im Gouverneursrat vertreten. Die Beteiligung Deutschlands und anderer westlicher Staaten verschaffte der AIIB einen erheblichen Reputationsgewinn. Als Grund für die Ende 2015 beschlossene Beteiligung Deutschlands an der AIIB führte die Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und SPD an, somit Einfluss auf die Standards und Arbeitsgrundsätze der Bank nehmen zu können. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages verknüpfte dies mit der Erwartung, dass die AIIB hohe Umwelt-, Sozial-, Menschenrechts- und Governance-Standards erfüllt, ein effizientes Monitoring implementiert und einen unabhängigen Beschwerdemechanismus einrichtet (Bundestagsdrucksache 18/6568). Die Standards in Bezug auf die Rechenschaftspflicht und Transparenz sollten mindestens denen der Weltbank entsprechen. Zudem sollten Investitionen in Atom- und Kohlekraftwerke ausgeschlossen werden.

Im März 2020, inmitten der globalen COVID-19-Krise, in der die Prüfung großer Finanzgeschäfte erheblichen Einschränkungen unterworfen ist, wurde ein millionenschwerer neuer Finanzintermediär (FI) geschaffen. Die AIIB kündigte an, sich mit 150 Mio. US-Dollar am „Keppel Asia Infrastructure Fund“ zu beteiligen. Die öffentlich zugänglichen Projektinformationen erschöpfen sich in einer dreiseitigen Zusammenfassung (siehe www.aiib.org). Demnach wird beabsichtigt, privates Kapital mit einer marktgerechten Rendite für Infrastrukturinvestitionen in den Mitgliedsländern der AIIB zu mobilisieren. Dies soll in den Sektoren Energie, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Telekommunikation, Transport und Logistik sowie soziale Infrastruktur erfolgen, das Zielvolumen beträgt 1 Mrd. US-Dollar. Laut Projektdokumentation delegiert die AIIB die Entscheidung über den Einsatz der Finanzmittel in Subprojekten an das Management des Keppel-Fonds. Neben der Auswahl der Projekte überträgt die AIIB auch die Überwachung und Einhaltung der AIIB-Standards an das Fonds-Management. Vom Fonds wird erwartet, die Namen, Orte und Sektoren der Subprojekte bekanntzugeben. Zwar soll auch die AIIB Aufsichtsaufgaben wahrnehmen. Aus der Projektdokumentation wird aber ersichtlich, dass diese nachgelagerten und stark reduzierten Charakter haben.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. August 2020 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Mutterkonzern des Keppel Asia Infrastructure Fund ist die Keppel Corporation mit Sitz in Singapur. Mit 20 Prozent ist Temasek, ein Staatsfonds von Singapur, der größte Anteilseigner der Keppel Capital (unter welcher der Fonds angesiedelt ist). Laut Informationen der Gesellschaft hat der von der AIIB seit kurzem unterstützte Keppel-Fonds bereits im Januar eine 30-prozentige Beteiligung an einer Flüssiggasanlage erworben, die derzeit von der Keppel-Tochterfirma „Keppel Offshore & Marine“ umgebaut wird. Auf der Webseite der AIIB finden sich keine Angaben zu weiteren geplanten Projekten. Da laut Projektdokumentation die AIIB eine vorläufige Prüfung der anfänglich geplanten Subprojekte durchführen muss, dürften intern aber weitere Informationen vorliegen.

Die Erfahrung bei der Finanzierung von Finanzintermediären durch die Weltbank und andere Entwicklungsbanken zeigt, dass es erhebliche Probleme mit der Einhaltung von Standards gibt, schon allein wegen fehlender Transparenz der Subprojekte. Infrastrukturinvestitionen sind nach Einschätzung der Fragesteller per se stärker als andere Sektoren von Korruption bedroht. Keppel fiel in der Vergangenheit bereits durch einen Korruptionsskandal auf, als 2018 aufgedeckt wurde, dass über 13 Jahre hinweg Schmiergelder an Politiker und Staatsbedienstete in Brasilien geflossen sind. Die Firma „Keppel Offshore & Marine“ wurde mit einer Strafzahlung über 442 Mio. US-Dollar abgemahnt („Keppel O&M bribery case: What you need to know“, www.channelnewsasia.com vom 7. Januar 2018). Zahlreiche Aktivitäten von Keppel im Bereich der fossilen Energien werfen zudem die Frage auf, inwieweit mit AIIB-Mitteln Projekte finanziert werden, die Umwelt- und Klimaschutzbestrebungen zuwiderlaufen.

Die International Finance Corporation (IFC), die Privatsektortochter der Weltbank, hat die Bedingungen für die Kreditvergabe an Finanzintermediäre wie den Keppel-Fonds in den vergangenen Jahren grundlegend reformiert. Anlass waren unzureichende Informationen über den Einsatz der Finanzmittel und der Eindruck, dass Kredite an Finanzintermediäre dazu genutzt wurden, Umwelt- und Sozialstandards zu umgehen. Die IFC hat daher ihr Personal aufgestockt und die Aufsicht und Transparenz sowie das Risikomanagement (environmental and social risk management) erhöht. Erst im März 2020 wurden die Richtlinien hierzu überarbeitet.

Die AIIB hat jedoch keine mit der Weltbank vergleichbaren Richtlinien für Transparenz und Rechenschaftspflicht für Finanzintermediäre. Da die AIIB offiziell darauf bedacht ist, die besten internationalen Praktiken anderer multilateraler Banken auf sich zu vereinen, ist gerade bezüglich der Bewilligung des oben genannten Keppel-Fonds dringender Handlungsbedarf angezeigt. Leider ist die AIIB auch in anderen Bereichen weit von besten internationalen Praktiken entfernt (siehe Veröffentlichung von K. Horta: „Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB). Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt“).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung bewertet die Arbeit der AIIB grundsätzlich positiv: Seit Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit im Januar 2016 hat die Bank wichtige Meilensteine bei der Integration in die internationale Finanzarchitektur (z. B. Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen, Null-Risiko-Gewichtung des Basler Bankenausschusses) erreicht, die sie zu einer gleichberechtigten Partnerin der multilateralen Entwicklungsbanken macht. Hierbei finden internationale Standards Anwendung. Die AIIB-Finanzstandards entsprechen denen anderer multilateraler Institutionen. Dies wird auch durch Bestnoten der drei großen Ratingagenturen (kontinuierliches AAA-Rating seit 2017 durch Moody's, Standard and Poor's und Fitch) bestätigt. Hinsichtlich der Vergleichbarkeit der AIIB-Sozial-, Menschenrechts- und Umweltstandards ist auf die Analyse der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 4. Juli 2016 „Die Sozial- und Menschenrechtsstandards der Weltbank und der Asian Infrastructure In-

vestment Bank (Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 091/16) zu verweisen. Diese stellen fest, dass die Vorschriften der AIIB zum Umwelt- und Sozialschutz (das sogenannte Environmental and Social Framework, ESF) denen der Weltbank und anderer internationaler Entwicklungsbanken entsprechen. Dies gilt auch für die Governance-Strukturen der AIIB, einschließlich Aufgaben und Kompetenzen des Direktoriums. Die AIIB agiert u. a. nach dem Leitmotto „clean“, womit die Prävention von Korruption gemeint ist. Unter aktiver deutscher Mitwirkung im AIIB-Direktorium konnten in das sog. „Accountability Framework“, welches Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten zwischen Management und Direktorium regelt, wichtige Kontrollelemente bei der Projektgenehmigung aufgenommen werden. Hierzu gehört insbesondere die Möglichkeit, Projekte, die an sich allein der Genehmigungspflicht des AIIB-Präsidenten unterliegen, auf Veranlassung nur eines Direktors (sogenannte One-Director-Rule) zur Abstimmung in das Direktorium zu holen. Deutschland ist (entweder als Direktor/in oder stellvertretende Direktor/in der Eurozonen-Stimmrechtsgruppe) stets im Direktorium der Bank vertreten. Damit ist auch ein enger Kontakt zum Management und Personal der Bank gewährleistet.

1. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Abwicklung von Projekten der AIIB über Finanzintermediäre?

Hält sie die aktuell bestehenden Aufsichts-, Transparenz- und Rechenschaftsstandards bei Projekten mit Finanzintermediären für ausreichend, und wo sieht sie Verbesserungsbedarf?

Nach Auffassung der Bundesregierung entsprechen Aufsichts-, Transparenz- und Rechenschaftsstandards der AIIB bei Projekten mit Finanzintermediären gängiger Praxis internationaler Finanzinstitutionen. Die AIIB veröffentlicht alle wesentlichen Dokumente, z. B. Projektdokumentationen und Projektvorschläge auf ihrer Webseite (siehe <https://www.aiib.org/en/projects/list/index.html>). Die projektbezogenen Dokumente werden mit ähnlichen Fristen wie bei anderen Entwicklungsbanken veröffentlicht.

Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der laufenden Überarbeitung des ESF der AIIB zusammen mit der Eurozonenstimmrechtsgruppe für eine Übernahme expliziter Veröffentlichungsfristen in das ESF sowie für mehr Transparenz hinsichtlich Unterprojekten bei Finanzintermediären ein analog zur Reform der entsprechenden Richtlinien bei der IFC im März 2020.

2. In welcher Form wurde nach Kenntnis der Bundesregierung das seit April 2020 virtuell alle zwei Wochen stattfindende AIIB-Board Meeting über das Keppel-Projekt informiert bzw. befragt?

Erste Informationen zu dem in Singapur angesiedelten Keppel Asia Infrastructure Fund (Project Summary Information) wurden den Anteilseignern am 11. März 2020 vorgelegt. Das vollständige Projektdokument wurde am 1. April 2020 an das Direktorium übersandt. Das Projektbriefing fand am 9. April 2020 im Rahmen einer informellen Boardunterrichtung der AIIB statt. Das Projekt wurde final am 16. April 2020 im Board of Directors diskutiert und gebilligt.

3. In welcher Form fand die Überprüfung der Projektbeteiligung durch die Bundesregierung statt?

Welchen Einfluss hat die Bundesregierung bei der Entscheidung zur Beteiligung der AIIB am Keppel Asia Infrastructure Fund ausgeübt?

Die Project Summary Information und das Projektdokument wurden am 12. März 2020 bzw. 1. April 2020 an die betroffenen Ressorts in der Bundesregierung mit Möglichkeit zur Kommentierung übersandt. Innerhalb der Eurozonenstimmrechtsgruppe wurde das Projekt auch von den anderen Anteilseignern geprüft und vor dem Board-Termin in der Eurozonenstimmrechtsgruppe am 15. März 2020 diskutiert. Die Bundesregierung brachte sich aktiv in die Diskussionen des Direktoriums und mit Fragen an das Management der AIIB ein.

4. Hat sich die deutsche Vertretung bei der AIIB für oder gegen die Beteiligung ausgesprochen?

Welche Argumente spielten dabei eine Rolle, bzw. gab es überhaupt eine Diskussion über die Beteiligung?

Nach Diskussionen innerhalb der Eurozonenstimmrechtsgruppe sowie Beantwortung von Fragen durch das Management der AIIB wurde die Beteiligung am Keppel Asia Infrastructure Fund innerhalb der Eurozonenstimmrechtsgruppe grundsätzlich als positiv bewertet, da die Ausrichtung des Fonds hinsichtlich geographischem und sektoralem Fokus der Ausrichtung der AIIB entspricht. Diese Position wurde auch bei der Abstimmung im Board vertreten.

5. War das AIIB-Board nach Kenntnis der Bundesregierung aufgeklärt über die Zusammensetzung der Shareholder?

Wurde danach gefragt?

Im bankinternen Projektdokument wird die Eigentümer- und Organisationsstruktur der ebenfalls in Singapur angesiedelten Keppel Capital Holdings sowie die rechtliche Struktur des Keppel Asia Infrastructure Funds dargestellt.

6. Welche Informationen hat die Bundesregierung über die im Rahmen des Keppel-Projekts geplanten Subprojekte, und welche übergeordneten Ziele werden damit nach Ansicht der Bundesregierung erreicht?

Welches sind die Namen, Orte, Sektoren und Finanzvolumina dieser Projekte?

7. Inwieweit wird die AIIB nach Kenntnis der Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass die Subprojekte des Fonds öffentlich gemacht werden?

Welche Fristen sind dafür vorgesehen, und in welchem Projektstadium der Subprojekte wird die Veröffentlichung stattfinden?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Der Fonds hat klar definierte „Investment Target Economies/Sectors“ (Energie, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Telekommunikation, Transport und Soziale Infrastruktur), einen geografischen Fokus auf Schwellenländer in Asien und eine klare Ausrichtung auf nachhaltige Projekte. Zielsetzung sind Investitionen zur Verbesserung von Handel und Konnektivität sowie globale öffentliche Güter wie insbesondere Erneuerbare Energien. Es gelten darüber hinaus die verabschiedeten Standards und Strategien der AIIB (siehe Antworten zu

Fragen 8, 9, 11 und 12). Bei Investitionen, die diese Kriterien nicht erfüllen, besteht für die AIIB eine Rückzugsvereinbarung, d. h. die AIIB beteiligt sich nicht an der Finanzierung des entsprechenden Unterprojekts. Für Investitionen in den jeweiligen Sektoren besteht eine Deckelung der Finanzierung in Höhe von maximal 40 Prozent der gesamten Fondsinvestitionen, der für ausgewählte Sektoren sogar noch stärker eingeschränkt wurde. Das Management der AIIB wird laufend über geplante Unterprojekte durch den Keppel Fund informiert. Dies erlaubt die stetige Prüfung der vertraglichen „opt-out“ Vereinbarung (Rückzugsvereinbarung) durch das Management. Informationen zu den Unterprojekten werden spätestens 12 Monate nach Vertragsschluss auf der Webseite des Keppel Funds (siehe <http://www.keppelasiainfrafund.com/portfolio/>) veröffentlicht. Das Projektdokument stellt eine lediglich indikative Projekt-pipeline dar. Weitere Informationen zu den konkreten Projektplanungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

8. Stellt die vorgesehene Veröffentlichung von Projektinformationen nach Ansicht der Bundesregierung eine angemessene Beteiligung der Zivilgesellschaft sicher?
Wie werden dabei Beschwerden abgewickelt?
9. Welche Umwelt- und Sozialstandards werden bei Investitionen, die über den Keppel Fund finanziert werden, nach Kenntnis der Bundesregierung zugrunde gelegt?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Die Umwelt- und Sozialstandards der AIIB für Projekte mit Finanzintermediären sind anzuwenden wie im Environmental and Social Framework (siehe https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf) geregelt. Die entsprechenden Standards sind vergleichbar mit denen anderer multilateraler Entwicklungsbanken. Dazu gehört auch die Einrichtung von Beschwerdemechanismen auf Ebene der Portfolio-Firmen in den Unterprojekten verbunden mit einem mehrstufigen Eskalationsmechanismus sowie die Durchführung von Konsultationen mit Stakeholdern, d. h. auch Vertretern der Zivilgesellschaft.

10. In welchem Ausmaß plant der Keppel-Fonds nach Kenntnis der Bundesregierung Subprojekte im Bereich der fossilen Energien, und in welchem Ausmaß im Bereich der erneuerbaren Energien?
Inwiefern ist das Management des Keppel-Fonds bei Energieprojekten an bestimmte Kriterien für die Auswahl gebunden?

Auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 wird verwiesen.

11. Sieht es die Bundesregierung als sichergestellt an, dass Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen für Subprojekte im Rahmen des Keppel-Projekts so rechtzeitig durchgeführt werden, dass Korrekturen und Änderungen am Projektdesign im Frühstadium erfolgen?

Bei Unterprojekten von Finanzintermediären handelt es sich in der Regel um finanzielle Beteiligungen an laufenden Vorhaben, deren Ausgestaltung bereits vor der Investitionsentscheidung des Finanzintermediäres abgeschlossen ist. Im Falle von Projekten, die sich im Planungsstadium befinden, ist durch die Anwendung des AIIB-ESF sichergestellt, dass Konsultationen mit relevanten Stakeholdern durchgeführt werden und in das Projektdesign einfließen können.

12. Wie sehen nach Kenntnis der Bundesregierung im konkreten Fall die Überprüfungsmechanismen der AIIB für die Einhaltung ihrer Standards beim Keppel-Projekt aus?

Das Projektteam der AIIB ist für die Überprüfung der Anwendung der ESP (Environmental and Social Policy) zuständig. Dieses Monitoring beinhaltet auch Besuche von ausgewählten Unterprojekten, welche allerdings derzeit aufgrund der COVID-Pandemie nicht stattfinden können. Darüber hinaus ist der Fondsmanager dazu verpflichtet, der AIIB jährlich einen Umwelt- und Sozialperformance-Report vorzulegen.

13. In welcher Form hat sich das Management der AIIB nach Kenntnis der Bundesregierung anlässlich der Mittelvergabe an den Keppel-Fonds mit früheren Korruptionsaffären der Firma Keppel befasst?
14. Wie stellt die AIIB nach Kenntnis der Bundesregierung sicher, dass beim Keppel-Projekt Korruption ausgeschlossen wird?

Die Fragen 13 und 14 werden gemeinsam beantwortet.

Das dem Direktorium vorliegende Projektdokument setzt sich mit dem Korruptionsfall der ebenfalls in Singapur angesiedelten Firma „Keppel Offshore & Marine“, einer separat geführten Tochtergesellschaft der Keppel Corporation, auseinander. 2017 wurde die Keppel Corporation zu Strafzahlungen verurteilt. Keppel Corporation hat ihre Maßnahmen zur Einhaltung von Rechtsvorschriften intern gestärkt und wendet ein erweitertes Compliance-Programm in der gesamten Gruppe an.

15. Für welche Verbesserung der Korruptionsprävention und Korruptionsverhinderung setzt sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Beteiligung an der AIIB ein?

Insgesamt erachtet die Bundesregierung die Regeln der AIIB zur Korruptionsprävention und -verhinderung als ausreichend. Der Bundesregierung liegen weder hinsichtlich der Beteiligung am Keppel Fund noch bei anderen Projekten Hinweise vor, dass diese Regeln nicht ausreichend wären.

