

# FOCUS ASIEN

Schriftenreihe des Asienhauses

## **Handbuch ADB für die deutsche Zivilgesellschaft**

Eine Bank und ihr Engagement im asiatischen und pazifischen Raum

Dorothy Guerrero und Katharina Stahlenbrecher (Herausgeberinnen)

Die Meinungen, die in den vom Asienhaus herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Erstellung und Druck dieser Publikation wurde gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

© November 2003, Asienstiftung, Essen

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht. Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Asienstiftung für das Asienhaus Essen, Bullmannau 11, 45327 Essen

Telefon: +49 . 201 . 830 38-38; Fax: +49 . 201 . 830 38-30;

[asienstiftung@asienhaus.de](mailto:asienstiftung@asienhaus.de)

<http://www.asienhaus.de>

ISSN 1435-0459

ISBN 3-933341-23-

# **Handbuch ADB für die deutsche Zivilgesellschaft**

Eine Bank und ihr Engagement im asiatischen und pazifischen Raum

Dorothy Guerrero und Katharina Stahlenbrecher (Herausgeberinnen)



## Inhalt

I.	Zwischen Ehrlichkeit und Erwartungen - Die Asiatische Entwicklungsbank und ihre Rolle in der asiatischen Entwicklung.....	3
	Dorothy Guerrero	
II.	Die Rolle Deutschlands und anderer Geberländer.....	7
	Dorothy Guerrero	
III.	Die Vermarktung des Mekong - Das GMS, ein ADB-Programm zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Einzugsbereich des Mekong.....	15
	Shalmali Guttal	
IV.	Ein guter Anfang? Der Entwurf der ersten Umweltrichtlinien der ADB .....	29
	Jessica Rosien	
V.	Die neue Verantwortlichkeit: Eine kritische Analyse des <i>New Accountability Mechanismus</i> .....	33
	Kenji Fukuda	
VI.	Geschäfte mit Wäldern - Die Verflechtungen der ADB in asiatische Forste .....	43
	Chris Lang	
VII.	Mit eigenen Worten: Eine Analyse der projektbezogenen Prüfungsberichte aus Indonesien, Pakistan und Sri Lanka.....	49
	Stephanie Gorson Fried Shannon Lawrence Regina Gregory	
VIII.	Wasserspiele: Die ADB und ihre Richtlinien .....	55
	Violeta P. Corral	
IX.	Energie und die Privatisierung von Versorgungsleistungen .....	65
	Fabby Tumiwa	
X.	Aktuelle länderübergreifende Kampagnen: Die Arbeit des NGO Forums zur ADB.....	75
	Sameer Dossini	
	NGO Arbeitsgruppe zur ADB - Leitsätze für Mitglieder.....	79
	Die Autoren.....	83
	Übersetzerinnen und Übersetzer.....	85



## I. Zwischen Ehrlichkeit und Erwartungen - Die Asiatische Entwicklungsbank und ihre Rolle in der asiatischen Entwicklung

*Dorothy Guerrero, Asienhaus*

Multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank (im Folgenden gemäß ihres englischen Namens *Asian Development Bank* ADB abgekürzt) sind von der öffentlichen Hand finanzierte Institutionen. Sie prägen die Entwicklungsparadigmata ihrer Mitgliedsländer verantwortlich mit. Und fast alle Länder dieser Erde, außer ein paar wie z.B. Kuba und Nordkorea, sind Mitglied in einer der Entwicklungsbanken (engl.: *Multilateral Development Banks*, MDBs).

Die Verwicklung der MDBs in die Ökonomien ihrer Mitgliedsstaaten reicht weit über die formalen Grenzen ihrer Projekte und Programme. MDBs umfassen die Weltbank-Gruppen sowie die regionalen Entwicklungsbanken. Jedes Jahr verleihen sie zusammen eine Gesamtsumme von 35 Milliarden US-Dollar an ihre Mitgliedsstaaten<sup>1</sup>. Das sind sie die größten Geldgeber für Entwicklungsprojekte. Damit sind sie außerdem in der Machtposition, die Schwerpunktsetzung und Richtlinienfindung der Innenpolitik eines Landes zu beeinflussen und seine gesetzgeberischen Prozesse, solange es Darlehen und technische Unterstützung von ihnen erhält.

Alle Mitgliedsländer einer der MDBs steuern zu deren jeweiligen Geldmitteln bei und können ebenfalls Darlehen von ihr erwarten. Als Darlehensempfänger unterwerfen sie sich den Prinzipien und Richtlinien, die die MDBs für richtig erachten, das geschieht über die Bedingungen, die an die Vergabe eines Darlehens geknüpft sind. Die Dimension der Einmischung der MDBs in die Nationalen Ökonomien variiert dabei von Mitgliedsland zu Mitgliedsland. Das Stimmrecht ist in diesen Institutionen nämlich an die Summe der Anteile gekoppelt, die ein Mitgliedsland hält. Das bedeutet nichts anderes, als dass Mitgliedsländer ihr Stimmrecht kaufen können, und das wiederum heißt, dass die mit mehr Anteilen

die Macht haben, die Spielregeln zu bestimmen und von ihnen zu profitieren.

### Entwicklung und MDBs

Die MDBs betonen, dass riesige Entwicklungsprojekte wie Staudämme zur Elektrizitätsgewinnung, Bewässerungsprojekte, die Entwicklung von Transportwegen, Öl- und Gasprojekte usw. helfen können die Armut zu reduzieren und die wirtschaftlichen Aktivitäten für die Entwicklung ankurbeln. Auf der anderen Seite klagen diejenigen, die von den Projekten betroffen sind, dass die üblen Auswirkungen, die diese Projekte auf ihr Leben und ihre Umwelt haben die Selbstaussagen der Bank ad absurdum führen. Es handele sich dabei nicht um bloße Anschläge auf ihr individuelles Wohlbefinden, sondern um tiefgreifende soziale, wirtschaftliche und umweltverändernde Folgen, die unumkehrbar sind. Lokale Nichtregierungsorganisationen (englisch *Non Governmental Organisations*, NGOs) und die Netzwerke Nationübergreifender Kampagnen behaupten, dass die aktuelle Leih-dir-was-Kultur der MDBs mehr Armut verursacht und die Armen noch tiefer ins Elend stürzt als sie zu der Zeit vor den Projekten waren.

Bereits mehrfach wurden die nachteiligen Wirkungen vieler MDB-finanzierter Entwicklungsprojekte auf ihre Gastgebergemeinden fundiert dokumentiert. Das waren Fälle, in denen die Gemeindeglieder mit Unterstützung von Netzwerken transnationaler Aktivistengruppen und Kampagnen gegen die Projekte aufbegehrt haben. Beispiele sind der von der Weltbank finanzierte Kedung Ombo Damm in Indonesien, das Geothermalkraftwerk Mt. Apo in den Philippinen, der Narmada Damm in Indien und der Drei-Schluchten Damm in China.

Der ADB ist es über lange Jahre gelungen nicht aufzufallen. Es dauerte 21 Jahre bis Aktivist/innen klar wurde, wie unverant-

<sup>1</sup> Vgl.: Bank Information Centre USA, About the Multilateral Development Banks, August 2002, [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org).

wortlich die Finanzinstitution agiert<sup>2</sup>. Seine Spur der Verwüstung führt an jüngsten Projekten wie dem Samut Prakan Abwasserprojekt in Thailand und dem Chasma Right Bank Bewässerungsprojekt in Pakistan vorbei und zeigt denen, die hinschauen, dass die Bank Geld für Projekte und Programme zum Fenster hinauswirft, die sich nicht um Umweltschäden und Soziale Auswirkungen scheeren. Anlässlich einer Überprüfung des Samut Prakan Abwasserprojektes durch eine Expertenkommission, die von der ADB organisiert worden war trat zutage, dass die Bank im Zusammenhang mit diesem Projekt mindestens sieben ihrer eigenen Richtlinien verletzt hatte<sup>3</sup>.

Geld von Steuerzahler/innen zu vergeuden ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite sind Regierungen der Empfängerländer, die sich plötzlich in der Abhängigkeit von Darlehen wiederfinden. Die gesamte Geschichte der MDB-Kreditvergabe ist durchzogen von der Einsicht, dass sich die Empfängerländern niemals aus der Schuldenfalle befreien werden. Sie ist außerdem geprägt von der bitteren Erkenntnis, dass die Länder bereits Strukturanpassungsmaßnahmen durchlaufen haben und mit deren Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Lebensbedingungen der Menschen die Schulden schon mehr als zurückbezahlt sind<sup>4</sup>.

Mit dem Ziel das entleihende Land zu entwickeln fallen öffentliche Anleihen an. Geschultert werden sie direkt von den Bürgerinnen und Bürgern durch Steuerzahlungen und indirekt durch weitere Einnahmen ihrer Regierungen. Wenn nun solche Entwicklungsprojekte an der notwendigen Entwicklung vorbeientwickeln, oder

wenn die Anleihen nicht für angemessene Projekte und Ziele eingesetzt werden haben die Bürgerinnen und Bürger die politische Verpflichtung, die Vernunft solcher Projekte und sogar die Existenz der Bank in Frage zu stellen.

Die ADB und ihre Verantwortung in der Entwicklung Asiens und des pazifischen Raumes

„Feuer kann Essen erwärmen oder ein Haus niederbrennen.“, lautet ein asiatisches Sprichwort. Verglichen mit den Darlehen für Entwicklungsprojekte der ADB für seine sich entwickelnden Mitgliedsstaaten (*Developing Member Countries*, DMCs) haben die 37 Jahre Engagement im asiatischen und pazifischen Raum eher verkohlte Häuser als schmackhaftes Essen hinterlassen.

Die ADB sieht sich selber gern als multilaterale Finanzinstitution, die sich der wahren Entwicklung und der Reduzierung der Armut in Asien und dem Pazifik verschrieben hat. Seit ihrer Gründung im Dezember 1966 ist die Bank auf eine Eignerschaft von 62 Mitgliedern angewachsen, die Mehrheit von ihnen stammt aus der Region. Ihrer Homepage zufolge unterhält die Bank neben ihrem Hauptquartier in Manila 22 Niederlassungen weltweit. Zu diesen Büros gehören: 14 ständige Missionen in Asien, eine für den Pazifischen Raum zuständige Mission in Vanuatu, eine Europa-Vertretung in Frankfurt a.M., eine in Tokyo und eine in Washington D.C für Nordamerika. Sie unterhält ein Sonderbüro in Ost-Timor und Ausleger sowohl in Gujarat, Indien und in Papua Neu Guinea. Alles in allem finanziert die Bank einen Mitarbeiter/innenstab von 2.300 Personen aus über 50 Ländern<sup>5</sup>.

Innerhalb Asiens und des Pazifischen Raums ist die ADB die größte Institution, die sich auf dem Gebiet der Entwicklung engagiert. Ihre Rolle ist dort in den letzten Jahren wichtiger geworden als die der Weltbank. Wenn man bedenkt, dass in diesem Teil der Welt mehr als die Hälfte der

<sup>2</sup> Vgl.: I. Serrano and H. Withanage, History of the NGO FORUM on the ADB, a presentation made during the 2003 FORUM Annual Meeting, July 24-26, Manila, Philippines.

<sup>3</sup> Vgl.: W. Wiertsema, „The Asian Development Bank Inspection of the Samut Prakan Wastewater Management Project, Thailand“, conference paper from Public Accessibility to International Financial Institutions: A Review of Existing Mechanisms and Interim Experiences, April 11, 2003, American University Washington College of Law, Washington D.C. .

<sup>4</sup> Vgl.: Erlassjahr Deutschland, Strukturanpassung. Eine Einführung, [www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de) .

<sup>5</sup> Vgl.: [www.adb.org](http://www.adb.org) - About the Asian Development Bank.

Menschheit lebt, dann sollten solche Institutionen von den Katalysatoren für Veränderung in den Regierungen, dem Privaten Sektor und der Zivilgesellschaft, nicht vernachlässigt werden.

Die ADB verfügt über ein Eigenkapital von 44 Milliarden US-Dollar und über Reserven, also nicht eingezahltes Kapital von 7,9 Milliarden US-Dollar. Von 1966 bis zum Ende 2002 hat sie dem öffentlichen und privaten Sektor seiner DMCs Darlehen in Höhe von 98,831 Milliarden US-Dollar<sup>6</sup> gewährt. Im Namen von Armutsreduzierung und regionaler Entwicklung zahlt sie jährlich 5 Milliarden US-Dollar für Anleihen und verdient daran jährlich etwa 500 Millionen US-Dollar Netto<sup>7</sup>. Die werden für Maßnahmen und für die Verwaltung aufgewendet.

Die ADB ist Stolz darauf, sich allen Prinzipien, die auf den Weltversammlungen der Vereinten Nationen angenommen wurden zu unterwerfen. Nach einem Prozess der Überarbeitung veralteter Richtlinien hat sich die Bank im Jahr 2001 reorganisiert. Ihr Ziel war, „die Bedeutung der Entwicklung in der ADB zu steigern, indem sie ihre Fähigkeit verbessert, den DMCs und Subregionen sorgfältig vorbereitete, ausgewählte, länderspezifische und technisch hervorragende Unterstützungsprogramme zu bieten.“<sup>8</sup>

Die Strategie der ADB, Armut zu reduzieren (*Poverty Reduction Strategy*, PRS) ist ein zentrales Bestandteil des auf 15 Jahre angelegten Rahmenrichtlinienplans (*Long Term Strategic Framework*, LTSF 2001-2015). Dieser Rahmenrichtlinienplan sieht vor, die Millennium Entwicklungsagenda der UN, die Zahl der Armen weltweit zu halbieren, einzuhalten. Wenn man der Bank Glauben schenken will ist ihre Entwicklungsarbeit darauf bedacht, die Lebensbedingungen der Menschen in Asien und im Pazifischen Raum zu verbessern, insbesondere die der 900 Millionen armen

Asiat/innen, die pro Tag mit weniger als einem US-Dollar auskommen müssen<sup>9</sup>.

ADB Papiere betonen, dass sie die folgenden Schwerpunkte setzt: Wirtschaftswachstum, Bildung und Entwicklung, Geschlechterdemokratie, gute Regierungsführung, Umweltschutz, Ausbau des privaten Sektors und regionale Zusammenarbeit.<sup>10</sup> Sie agiert in fünf benachbarten Regionen, in denen sowohl länder- wie sektorspezifische Themen bearbeitet werden. Die Zusammenfassungen sehen so aus: Ost- und Zentralasien, der Mekong, der Pazifische Raum, Südasien und schließlich Südostasien.<sup>11</sup> Regionalabteilungen übernehmen die Länderplanung, die Programmplanung und die teilregion- und länderspezifische Unterstützung. Eine Länderdivision oder Einheit innerhalb jeder Regionalabteilung koordiniert die Länderstrategie und Programmarbeit.

In den letzten 36 Jahren war der Präsident immer ein Japaner. Das ist nicht verwunderlich, sondern vergleichbar mit der Weltbank, immer von einem Amerikaner geleitet, und dem Internationalen Währungsfond (*International Monetary Fond*, IMF), von einem Europäer. So lauten die unausgesprochenen, nirgendwo fixierten aber global geltenden Regeln der brüderlich geteilten Macht.

### Warum sich der ADB widmen?

Wie unsere Regierungen ist die ADB eine öffentliche Institution, die eigentlich uns gehört. Sie wurde mit öffentlichen Geldern aufgebaut, die von ihren Mitgliedstaaten bereitgestellt wurden. Sie agiert sowohl als öffentliche Körperschaft wie auch als multilaterale, öffentliche Firma. Damit steigt die Notwendigkeit, dass NGOs sich des Themas annehmen und die Dringlichkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Bevölkerungen der Geberländer und den DMCs.

<sup>6</sup> Vgl.: ADB, Asian Development Bank Annual Report 2002.

<sup>7</sup> Vgl.: ADB, Annual Report 2002: Operational and Financial Overview.

<sup>8</sup> Vgl.: ADB, Review of the Organisation of the Asian Development Bank, 2001.

<sup>9</sup> Vgl.: Asian Development Outlook 2002, Asian Development Bank, 2002.

<sup>10</sup> Vgl.: [www.adb.org](http://www.adb.org) - About the Asian Development Bank: Objectives.

<sup>11</sup> Vgl.: [www.adb.org](http://www.adb.org) - ADB at a Glance.

Die Hauptfrage an dieser Stelle ist: Verwendet die ADB unsere Steuergelder weise und gerecht? Für Steuerzahler/innen in den Geberländern hört das Fragen hier auf. Für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger im Süden fängt es hier erst an, denn ihr Leben und ihre Zukunft stehen auf dem Spiel. Die Betroffenen müssen die Folgen schlechter Projekte am eigenen Leib ertragen, und die gesamte Bevölkerung des Nehmerlandes muss mit den Folgen der Verschuldung zu Rande kommen.

Was das Schuldenproblem und die erzwungene Schuldenlast der Armen Länder ethisch unsauber werden lässt ist die Tatsache, dass viele dieser Auslandsschulden für Entwicklungsprojekte aufgenommen wurden, bei deren Planung die ansässige Bevölkerung niemals informiert wurde oder zu Wort kam. Dieselben Menschen, die direkt die Auswirkungen dieser Projekte zu spüren bekommen und die Gesamtbevölkerung des verschuldeten Staates schultern die Rückzahlung, unabhängig davon, ob das Projekt hilfreich war oder nicht.

Bürgerinnen und Bürger sind indirekt an der Rückzahlung beteiligt, indem sie Kürzungen im Haushaltsplan für öffentlichen Dienstleistungen und die Privatisierung staatlichen Eigentums in Kauf nehmen müssen, damit die Regierung den Schuldendienst leisten kann. Enorme Anteile der Haushalte von Entwicklungsländern sind bereits automatisch dem Schuldendienst zugeordnet. Dabei kommt es nicht darauf an, in welcher Situation sich die Wirtschaft des Landes gerade befindet, oder wie sehr ihre Möglichkeiten ausgereizt sind.

Die Beiträge dieser Sammlung sollen Ihnen, liebe Leserin und lieber Leser, einen Eindruck von den Ausmaßen vermitteln, die die Arbeit der ADB annimmt. Die einzelnen Abschnitte decken nicht das gesamte Feld von Aktivitäten der Bank ab, aber die Autorinnen und Autoren haben sich bemüht, einen repräsentativen Querschnitt der wichtigen Themen und Probleme zusammenzustellen, damit Leserinnen und Leser, die sich dem Komplex das

erste Mal nähern einen Überblick erhalten. Sich der ADB zu widmen ist eine Herausforderung, die zu Beginn der 1980er das erste Mal von Menschen angenommen wurde, und die sie bis dato verfolgen. Es bleibt eine Menge zu tun und zu wünschen, sowohl was bereits Erreichtes angeht und noch mehr die Herkulesaufgaben, die noch zu bewältigen sind.

Für Manche bewegt sich die ADB bereits jenseits der Reformierbarkeit. NGOs und Lobbyisten könnten sich ihnen zufolge in Konsultationen noch und noch abrackern und um Worte und Phrasen kämpfen in der Hoffnung, damit die Arbeit vor Ort zu beeinflussen. Aber nach der Sisypusarbeit zeigten die Projekte, Richtlinien und Programme nichts von all den schönen Worten und Phrasen, die ihren Weg in die Papiere der ADB gefunden haben.

Andere sehen einen kontinuierlichen Fortschritt. Was bisher erreicht wurde, sei zwar noch nicht wirklich grundlegend, aber es könnte so wegweisend sein, dass es als Munition taugt und zukünftigen Kampagnen eine Richtung weist. Das Engagement deutscher NGOs sei eine willkommene und begrüßenswerte Entwicklung und könne zu den weltweiten gemeinsamen Bemühungen beitragen. Als wichtiges Geberland könne die deutsche Regierung in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft alle Instrumente nutzen, um die Arbeit der Bank zu beeinflussen.

Ob die MDB und die Internationalen Finanzinstitutionen reformiert oder abgeschafft werden sollten ist eine Debatte, die laut und wild geführt wird. In ADB-Kampagnenarbeit verwickelte verfolgen die unterschiedlichen Strategien, die sich den zwei Grundtendenzen zuordnen lassen. Die deutsche Arbeitsgruppe zur ADB ist im Moment an einem Punkt, Wahres in beiden Lagern zu entdecken. Wir hoffen mit diesem Focus Asien zu der Diskussion beizutragen.

*Übersetzung:* Katharina Stahlenbrecher

## II. Die Rolle Deutschlands und anderer Geberländer

*Dorothy Guerrero, Asienhaus*

Vielen Deutschen unbekannt: Als die asiatische Entwicklungsbank 1966 gegründet wurde war Deutschland eines der 31 Gründungsmitgliedsländer. Seit seiner vier Jahrzehnte des Betriebs ist Deutschland ein bedeutendes Geberland der ADB geblieben und der drittgrößte Teilhaber der außerasiatischen Mitgliedsstaaten. Von den zur Zeit 62 Mitgliedern ist Deutschland der neuntgrößte Teilhaber, es hält 4,39 Prozent der gesamten Anteile. Ein Blick auf das Stimmrecht: Deutschland hat 3,8 Prozent Stimmen aller Mitglieder und 11,03 Prozent der außerregionalen Mitgliedsländer. Es hat ein gesamtgezeichnetes Kapital von 2,07 Milliarden US-Dollar und ein eingezahltes gezeichnetes Kapital von 145,21 Millionen US-Dollar<sup>12</sup>.

Die Politiklinie der deutschen Regierung innerhalb der Regionalen Entwicklungsbanken ist integraler Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik. Gleichzeitig ist die Entwicklungspolitik wiederum ein Dreh- und Angelpunkt von Deutschlands internationalem Auftreten.<sup>13</sup> Als Mitunterzeichner der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen ist Deutschland dem Aktionsprogramm 2015 verpflichtet, das Armutsreduzierung als Weg hin zur nachhaltigen Entwicklung identifiziert. Deutsche Entwicklungspolitik erklärt das Anschließen weltweiter nachhaltiger Entwicklung zu ihrem Ziel und will damit den sich entwickelnden und in sich in Übergangsphasen befindenden Ländern helfen, ihre politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Strukturen zu verbessern.

Die deutsche Entwicklungshilfe erkennt außerdem an, dass zur Realisierung der Armutsreduzierung die Rahmenbedingungen für Entwicklung stimmen müssen. Das schließt die Sicherheit öffentlicher Güter und den Respekt des erweiterten Men-

schensrechtsbegriffes ein. Aus diesen Aufgaben sind die Prinzipien geformt, denen sich die deutsche Regierung bei der ihrem Engagement in den Regionalen Entwicklungsbanken verpflichtet fühlt.

### Deutschlands Rolle in der ADB

Die asiatischen Mitgliedsstaaten haben 65,5 Prozent der Stimmen innerhalb der ADB inne. Die USA und Japan halten je 15,9 Prozent der Anteile. Obwohl die Mehrheit aller Anteile bei Ländern der Region liegen, sind die außerregionalen Mitgliedsgeberländer wie die USA und die EU wichtige Akteure, die die Geschäfte der Bank beeinflussen. Allen 62 Mitgliedsstaaten stehen insgesamt zwölf geschäftsführende Direktoren gegenüber. Japan, die USA und China besetzen jeweils einen Posten, die anderen Länder sind in geteilten Wahlgruppen zusammengefasst.

Unter den 14 europäischen Anteilseignern ist Deutschland der größte. In Analogie zur Struktur der Weltbank basiert das Stimmrecht auf der Summe der Anteile, die ein Mitgliedsstaat hält. Alle EU-Mitgliedsländer in der ADB verfügen gemeinsam über 16,8 Prozent der Stimmen. Die EU-Länder bilden drei Wahlgruppen, also drei Sitze im zwölf Personen umfassenden Aufsichtsrat.

Deutschland mit Österreich, Luxemburg, der Türkei und Großbritannien zusammen eine Wahlgruppe und ist mit ihnen durch einen geschäftsführenden Direktor im Aufsichtsrat vertreten. Ihre gemeinsame Stimmkraft liegt bei 7,2 Prozent. Nach einem Rotationsverfahren stellt Deutschland für drei aufeinanderfolgende Jahre den geschäftsführenden Direktor, im darauffolgenden Jahr übernimmt ein Vertreter der anderen Länder den Posten. Während dieses einen Jahres hat Deutschland die Position des stellvertretenden Direktors<sup>14</sup>.

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist in Angelegenheiten der Regiona-

<sup>12</sup> Die Zahlen beruhen auf der ADB Veröffentlichung „*Fact Sheet on Germany and ADB*“, December 2002.

<sup>13</sup> Vgl.: BMZ, „*Combating Poverty – Our Goals in the Regional Development Banks*“, April 2003, [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

<sup>14</sup> Vgl.: BMZ, *ibid*, p.20.

len Entwicklungsbanken und der Weltbank federführend für die Bundesrepublik Deutschland tätig. Das Bundesfinanzministerium (BMF) und das Auswärtige Amt (AA) entscheiden mit, wenn ein Thema in ihren Verantwortungsbereich fällt. Entsprechend der BMZ-Ziele dient Deutschlands Engagement in den Entscheidungsprozessen und Kontrollgremien der Regionalen Entwicklungsbanken und der Weltbank als Instrument, diese Entwicklungsinstitutionen zu beeinflussen nachhaltige Entwicklung umzusetzen<sup>15</sup>.

Im Jahr 1999 übernahm die ADB Armutsreduzierung als alles überragendes Ziel. Seine Schlüsselemente sind eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und eine Regierungsführung, die für effektive Politikrichtlinien und Institutionen steht. Damit werden die Prioritäten, die bisher auf nachhaltiger Umweltpolitik, der Entwicklung des privaten Sektors und auf regionaler Zusammenarbeit und Integration lagen, komplettiert<sup>16</sup>. Das BMZ führte diese Strategien ein und verschrieb sich ihrer Umsetzung.

Während der Reformphase der Bank in 2000 und 2001 unterstützte das BMZ in Einklang mit seiner Asienpolitik<sup>17</sup> Veränderungen von Schlüsselstrategien innerhalb der ADB. Dazu gehört: a) In Einklang bringen von Länderprogrammen mit den Zielen der Millenniumserklärung und die Partnerschaftsabkommen zur Armut in Länderprogrammen, b) die Einbeziehung des privaten Sektors und von Organisationen der Zivilgesellschaft in die Bekanntmachung von Programmen c) Auf- und Ausbau von Expertenwissen und Fähigkeiten um den Charakter der Bank in eine „Wissensbank“ zu erweitern, d) Ergänzung der Vor-Ort-Strukturen in den Mitgliedsstaaten und e) Eine verbesserte

Koordinierung zwischen der ADB und der Weltbank<sup>18</sup>.

### **Ihr Beitrag zu Sonderfonds und Ressourcen**

Deutschland gibt Geld in den Asiatischen Entwicklungsfond (*Asian Development Fund*, ADF) und in den Sonderfond für technische Unterstützung (*Technical Assistance Special Fund*, TASF). Der ADF, 1973 gegründet, ist das Fenster der ADB für Zahlungen an die nehmenden Mitgliedsländer mit niedrigen Zinsen und langfristigen Rückzahlungen. Das ist der älteste und größte Fond der ADB. Er stammt aus den Beiträgen der Mitglieder und wird alle vier Jahre aufgestockt. Der ADF verlangt Zinsen von einem bis 1,5 Prozent und Mitgliedsländern kann eine Fälligkeit von 24 bis zu 32 Jahren einberaumt werden, inklusive eines Tilgungsaufschubs von acht Jahren.<sup>19</sup> Der TASF hält Gelder für Nehmerländer unter den Mitgliedern bereit, um zu helfen Projekte vorzubereiten und technische oder Machbarkeitsstudien anzufertigen.

Für die achte ADF-Runde (2001-2004, ADG VIII)<sup>20</sup> hat Deutschland 1,37 Milliarden US-Dollar bereitgestellt, die Gesamtsumme aus multilateralen Quellen beläuft sich auf 18,18 Milliarden US-Dollar. Zum Ende von 2002 machen die Anleihen des ADF 28 Prozent aller ADB Darlehen aus. Zur Zeit gibt es 25 ADF-Nehmer (nicht unbedingt deckungsgleich mit der Anzahl von Ländern) in ADF VIII. Während seiner ersten Hälfte, in den Jahren 2001 und 2002, waren die Hauptempfänger Pakistan, Vietnam, Bangladesch, Sri Lanka und Afghanistan.

Dem ADF VIII Bericht zufolge haben die Geberländer den Plan der ADB vorgestellt, ihre Wirkung auf Entwicklung zu verstärken. Die Bank will ihr übergreifendes Ziel

<sup>15</sup> Vgl.: BMZ, *ibid.* p.7.

<sup>16</sup> Siehe: ADB, „Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy“, Manila, November 1999, p.23.

<sup>17</sup> Vgl.: BMZ Basic principles of German development policy in Asia, [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

<sup>18</sup> Vgl.: BMZ, *Combating Poverty – Our Goals in the Asian Development Bank*, [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

<sup>19</sup> Vgl.: ADB, *About the ADB: Members and Shareholders*, [www.adb.org](http://www.adb.org).

<sup>20</sup> Vgl.: ADB, *Asian Development Fund*, October 2003, [www.adb.org](http://www.adb.org).

### Vom 1. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 2002 mit deutscher Hilfe co-finanziert:

Darlehen: 11 Projekt-Darlehen, Co-Finanziert mit US \$ 308.46 Millionen  
 offiziell: 7 Projekt-Darlehen, Co-Finanziert mit US \$ 191.35 Millionen  
 kommerziell: 4 Projekt-Darlehen, Co-Finanziert mit US \$ 117.11 Millionen

Quelle: ADB Fact Sheet on Germany

### Projekt-Darlehen, Co-Finanziert mit deutscher Hilfe, 1 Jan. 1998 – 31 Dez. 2002

<sup>a</sup>K = kommerzielle, O = offizielle Co-Finanzierung

Land	Projekt	ADB Darlehen Summe (Mio US\$)	Co-Finanzierungs-summe (Mio US\$)	Art der Co-Finanzierung <sup>a</sup>
Bangladesch	Rural Infrastructure Improvement	60.00	16.90	O
China	Water Infrastructure Development	35.00	30.00	O
Philippinen	North Luzon Expressway Rehabilitation and Expansion	45.00	7.14	C
Bhutan	Basic Skills Development	7.00	2.50	O
Papua Neu Guinea	Employment-Oriented Skills Development	20.00	2.45	O
Sri Lanka	Credit Enhancement Facility for Private Enterprises	5.00	7.00	C
Sri Lanka	North East Community Restoration and Development	25.00	2.50	O
Indien	Private Sector Infrastructure Facility at State Level	200.00	107.00	O
Bangladesch	West Zone Power System Development	198.90	30.00	O
Thailand	Export Financing Facility	50.00	80.00	K
China	Fujian Pacific Electric Co. Ltd.	40.00	22.97	K

der Armutsreduktion erreichen, indem sie die Leistung der Länder (die Effektivität des Entwicklungsmanagement) enger mit der Vergabe der raren ADF Gelder an die Nehmerländer verknüpft. Die Geberländer erwarten gleichermaßen, dass die Prinzipien guter Regierungsführung, Transparenz, Verantwortlichkeit, Partizipation und Vorhersehbarkeit ebenfalls auf die ADB interne Führung angewendet werden.<sup>21</sup>

Zum TASF steuerte im Jahr 2002 Deutschland 18,56 Millionen US-Dollar

bei.<sup>22</sup> Im Jahr 2001 gewährte die ADB technische Unterstützung im Wert von insgesamt 146,4 Millionen US-Dollar. Obwohl dieses Geld gedacht ist, um den öffentlichen Sektor und Regierungen zu unterstützen, können auch private Firmen aus sich entwickelnden Mitgliedsländern direkte Unterstützung in Form von Kapitalinvestitionen und Darlehen beantragen.

#### Co-Finanzierung

Die ADB definiert Co-Finanzierung als eine Finanzierung mit Mitteln, die nicht vom

<sup>21</sup> Vgl.: ADB, Asian Development Fund VIII Donor's Report, [www.adb.org](http://www.adb.org).

<sup>22</sup> Vgl.: ADB, Factsheet on Germany 2002, [www.adb.org](http://www.adb.org).

Nehmer oder Projektträger stammen, um die eigenen Unterstützungsfonds anzureichern. Sie arrangiert Co-Finanzierung als zusätzliche Quellen für die Projektfinanzierung mit kommerziellen Finanzinstitutionen, Offiziellen Geldgebern und Exportkreditagenturen.

Dem Papier *Factsheet: Germany and the ADB* aus dem Jahr 2002 zufolge erreichen Co-Finanzierungskonstruktionen unter deutscher Beteiligung 2,85 Milliarden US-Dollar, die 38 Projekt-Darlehen bedienen und 157,85 Millionen US-Dollar ungebundener Gelder für 73 Projekte technischer Unterstützung und Zahlungen für Projekt-Darlehen aus dem letzten Jahr. Von 1970 bis zum Ende von 2002 bewilligte Deutschland Co-Finanzierungskonstruktionen in Höhe von 38,33 Milliarden US-Dollar, mit denen es 609 Projektdarlehen bediente, sowie 583,13 Millionen US-Dollar Beihilfen für 501 Projekte technischer Unterstützung und Zahlungskomponenten von Projekt-Darlehen. Co-Finanzierung mobilisiert und ermutigt die Teilnahme des öffentlichen Sektors, sie potenziert aber auch die Wirkung jedes einzelnen Dollar an Entwicklungshilfe, der in ein Entwicklungsmitgliedsländ fließt. Die ADB schätzt, dass mit jedem Dollar, der für ein Entwicklungsprojekt ausgegeben wurde durch Co-Finanzierung noch zusätzliche 50 Cent mobilisiert wurden.<sup>23</sup>

Die Co-Finanzierung steigert außerdem die Attraktivität von ansonsten für Banken uninteressante Projekte, weil die ADB und die Regierung eine Garantie für politische Risiken (*Political Risk Guarantee*, PRG) übernehmen. Mit einer PRG sind die kompletten oder anteilige Schuldentrückzahlungen für ein Projekt bei politischen oder Staatsrisiken abgedeckt. Da nun das politische Risiko, für das eine PRG einsteht, unter direktem oder indirektem Einfluss des Gastgeberlandes steht, hinterlegen diese Regierungen ihrerseits in den allermeisten Fällen bei der ADB eine Bürgschaft oder einen Versicherungsschutz. Auf diese Art können sich die Co-Finanzierer und die ADB der Unterstützung der Gastgeber-

regierung für das Projekt besonders sicher sein.

### Unternehmensbeziehungen

Privatisierung ist ein heißes Eisen, das gilt für Deutschland wie für Asien. Privatisierung ist auch das aktuelle und zentrale Thema, mit dem sich NGOs der ADB widmen, wenn es nicht um die Schäden geht, die ein von der Bank gefördertes Projekt an Umwelt und Menschen anrichtet. Als die ADB 1999 ihre Strategie zur Reduzierung der Armut (*Poverty Reduction Strategy*, PRS) bewilligte, lobte ihr Präsident Tadao Chino sie als das neue „Herz“ der Bank. Das Hauptprinzip der PRS lautet, den privaten Sektor als Wachstumsmotor zu entwickeln und so die Armut in Asien zu verringern. Das Herz der Bank soll von einem gestärkten privaten Sektor, sozusagen neuen Blutgefäßen, unterstützt werden.

Dieser neue Vorstoß geht Hand in Hand mit der Strategie öffentlich-privater Partnerschaften (*Public-Private-Partnerships*, PPP), die weltweit aggressiv propagiert wird. Die mantra-artige Wiederholung will plausibel mache, dass die Erlösung der Armen von Armut durch PPP geschieht, weil sie Dienstleistungen liefert, die eine Regierung ihren Armen nicht bieten kann.

Seit ihrer Gründung 1966 haben Unternehmen unglaublich von der ADB profitiert. Das geschieht durch Vermittlungsverträge (*procurement contracts*), deren Abschluss auf dem Einflussreichtum ihres Landes in der ADB beruhen. Jahr für Jahr stellt die Bank Darlehen zur Verfügung, mit deren Hilfe Projekte und Unternehmen in den DMCs finanziert werden. Darin Milliarden US-Dollar-Verträge enthalten für die Beschaffung von Waren, Dienstleistungen und Baumaßnahmen (*goods, related services, and civil works*, GRSCW). Private Unternehmen, große Ingenieurbüros, Beraterfirmen und Bauunternehmen der Geberländer, insbesondere aus Japan, den USA, Deutschland und Großbritannien sind die unmittelbaren Empfänger dieses Geldsegens aus ADB Darlehen.

<sup>23</sup> Vgl.: ADB, Cofinancing Opportunities, [www.adb.org](http://www.adb.org).

**Die fünf größten Unternehmen aus den vier wichtigsten Geberländern mit den meisten GRSCW Verträgen (1995-1999)**

Japan (\$ 342 Mio)	USA (\$ 209 Mio)	Deutschland (\$ 166 Mio)	UK (\$ 43 Mio)
Mitsui and Co	Cooper Rolls	Siemens AG	NVPSKG
Mitsubishi	Westinghouse International	Man B&W Diesel AG	Balfour Beatty
Mitsui Engineering and Shipbuilding	AT&T	KGH Schulze	Acme Maris (China) Ltd
Itochu	Raytheon Co Electronic System	Dyckerhoff & Widmann	Siemens PLC
Marubeni	Cargill Fertilizer	UNICO	British Steel

Quelle: NGO Guidebook on ADB Series Vol.Nr.2

**Vergleich zwischen den ADB-Beiträgen und Summen von Vermittlungsverträgen der Geberländer bei GRESCW und Beratungsleistungen im Zusammenhang mit Projektdarlehen und Unterfangen technischer Unterstützung in der Zeit von Januar 1967 bis 30. Juni 2003**

<i>Geber-Mitgliedsländer</i>	Summe der ADB Beiträge (in Mio US \$)		Gesamt Vermittlungsverträge (in Mio US \$ umgerechnet)	
	Summe	Prozent	Summe	Prozent
1. Japan	13481.292	45.63%	5334.193	9.92%
2. USA	3502.521	11.85%	2889.115	5.39%
3. Deutschland	1660.218	05.62%	2183.672	4.06%

Quelle: ADB Quarterly Procurement Statistics June 2003

An diese ADB Vermittlungsverträge kommen Unternehmen nach internationalen Ausschreibungen, an denen nur Firmen der Mitgliedsländer teilnehmen dürfen. Das Prozedere ist in Artikel 14 der ADB Charter geregelt, demzufolge „Erträge von Darlehen nur für die Vermittlung von Waren und Leistungen geliefert aus oder produziert in ADB Mitgliedsländern aufgewendet werden können“. Von 1966 bis 1999 vergab die ADB Aufträge im Wert von 54,3 Milliarden US-Dollar für Waren und Dienstleistungen, 37 Prozent (20,1 Milliarden) an Unternehmen in den Geberlän-

dern, vor allem Japan, die USA und Deutschland.<sup>24</sup>

In den Jahren 2001 und 2002 fielen für Deutschland insgesamt Vermittlungsverträge im Wert von 2,70 bzw. 4,46 Milliarden US-Dollar an. Von 1967 bis zum 31. Dezember 2002 summierte sich ihr Wert auf 67,29 Milliarden US-Dollar. Der folgenden Tabelle kann man entnehmen, dass die drei finanzstärksten Geberländer der ADB, die auch über die größte Stimmkraft verfügen, ebenfalls die Spitzenplätze einnehmen, wenn es um die Vermittlungsverträge für Waren, Dienstleistungen, Baumaßnahmen und Beratungsleistungen im

<sup>24</sup> Vgl.: V.Corrall, ADB's Private Sector Development Strategy: Private Sector as the Engine of Growth, FORUM, Quezon City, 2001.

Zusammenhang mit Projektdarlehen und Unterfangen technische Unterstützung geht.

Vom 1. Januar 1988 bis zum 31. Dezember 2002 profitierten folgende deutsche Firmen von ADB Projekten als Vertragspartner und Zulieferer.<sup>25</sup>

1. Siemens – Transport and Communication/ Industry and Nonfuel Minerals/Energy
2. Voith Hydro GmbH – Energy
3. KG Helmut Schulze & Co, GmbH – Social Infrastructures
4. ABB Utilities GmbH – Energy
5. Unico – Transport and Communications
6. Alcatel Contracting GmbH – Energy
7. Wabag-Waseenco JV – Social Infrastructure
8. Minmetals Germany GmbH – Energy/Industry and Nonfuel Minerals
9. Passavant Maschinentechnik – Multisector
10. Passavant Rödiger Anlagenhaus – Multisector

Zur Beratung von Projektdarlehen sind zwischen Januar 1985 und Dezember 2002 in 74 von 3.696 Verträgen deutsche Beraterfirmen berücksichtigt worden. Diese 74 Projekte umfassen ein Volumen von 90,62 Millionen US-Dollar von insgesamt 2,03 Milliarden US-Dollar. Zu den Top-Beratern zählen:<sup>26</sup>

1. Fichtner GmbH & Company
2. Lahmeyer International GmbH
3. GTZ-Acil
4. Bankakademie IMCC
5. Weidleplan Consulting GmbH
6. GTZ GmbH
7. GOPA Consultant
8. Epos Health Consultant
9. Abu Consult GmbH
10. Dorsch Consult

### **Was kann die deutsche Zivilgesellschaft tun?**

Diejenigen, die schon zu Themen wie Internationale Finanzinstitutionen und Multilateralen Entwicklungsbanken arbeiten, sind sich schon lange darüber im klaren, dass diese Organisationen über eine enorme bandbreite von Möglichkeiten verfügen, die politisch und wirtschaftlich relevanten Entscheidungen von Entwicklungsländern zu beeinflussen, um das Engagement der Institutionen vernünftig erscheinen zu lassen. Zum Instrumentarium gehören der politische Dialog oder Rat, programmbezogene Darlehn und technische Unterstützung. Die Arbeitsweisen der Institutionen sind keine neutralen Aktivitäten, und in den meisten Fällen leben die von den Projekten betroffenen Menschen in den armen Ländern hinterher unter schlechteren Bedingungen als zuvor.

Daran müssen wir erinnern und wir müssen andere informieren, dass internationale Finanzinstitutionen und MDB wie die Weltbank oder die ADB öffentliche Institutionen sind. Bei ihrer Arbeit verwenden sie unsere Steuergelder, aber sie benehmen sich wie private Unternehmen, wenn sie Entscheidungen fällen und agieren. Für die Steuerzahler/innen in Deutschland ist es eine Frage der Rechenschaft, wie ihr Geld eingesetzt wird. Für die sich entwickelnden Mitgliedsländer in Asien ist es mehr als das. Auch sie sind Eigentümer der ADB, auch sie geben direkt oder indirekt Steuergelder in die Institution. Aber den Bürgerinnen und Bürgern der Nehmerländer ist zusätzlich die Rückzahlung der Schulden aufgebürdet, die für Projekte aufgenommen worden sind. Und als direkt Betroffene müssen sie mit den Folgen der Projekte leben, die sich auf ihr Leben und ihre Zukunft auswirken.

Als ehrliche Steuerzahler eines wichtigen Teilhabers und Geberlandes der ADB müssen wir uns davon überzeugen, dass unser Geld gewürdigt und nicht verschwendet wird – von der ADB im Namen der Armutsreduzierung in Asien und dem Pazifischen Raum. Ihre Aufgabe ist uns von der Qualität ihrer internen Leitungskompetenz und ihrer internationalen Mechanismen zu

<sup>25</sup> Vgl.: ADB Factsheet on Germany and the ADB 2002.

<sup>26</sup> S. ibid, p.5.

überzeugen. Die ADB-Offiziellen, auch jene aus Deutschland, sind sehr gut bezahlt. Die meisten Menschen in Asien werden ihr Leben lang nicht ein einziges Jahresgehalt der ADB-Angestellten verdienen, davon können sie nur Träumen. Es ist also nur fair, wenn sich die Bank zunächst um ihre eigene institutionelle und ethische Armut kümmert, bevor sie sich daran macht, die Probleme der Armen zu lösen.

Ein Grund dafür, dass die Programme und Richtlinien einer Institution wie der ADB in en unterschiedlichen Lebensformen Asiens massive Probleme bereiten liegt daran, dass es ihr intern an Demokratie mangelt. So, wie ihre Strukturen und formalen Prozesse in den dicken Papiere, die die Bank herausgibt beschrieben sind, liebt sich alles wundervoll. Wenn es aber um Entscheidungsfindung geht, um die Aktivitäten und die Umsetzung, dann tut sich eine Kluft auf zwischen den schriftlichen Ausführungen der Bank und ihrem Handeln.

Die Probleme, mit denen die ADB in Zusammenhang gebracht wird sind nicht allein das Phantasieprodukt böswilliger NGOs und betroffener Menschen, die gegen Bankprojekte in Asien protestieren und kämpfen wollen, sondern auch einige Bankoffizielle sind sich ihrer Problemfelder bewusst. Kürzlich äußerte sich ein ehemaliger Geschäftsführer aus den Reihen der ADB öffentlich zu den Rissen, die in der Arbeitsweise der ADB klaffen. Er beklagte eine fehlende klare Vision und Richtung und ihre Uneffektivität als regional beschränkter Nachäffer der Weltbank.<sup>27</sup> Andere kritische Geister unter den Angestellten der Bank geben zu, dass die Kultur Darlehen zu puschen in der Bank immer noch überwiegt.

Als außenstehende Beobachter, die aus einer Gebernation stammen, sollten sich deutsche NGOs in die Regierungspolitik einmischen und ihre Initiativen unterstützen, die die Reformation der Bank durch die Einflussnahme der Geberländer zum Ziel haben. Wir müssen sichergehen, dass

sich positive Entwicklungen und internationale Richtlinien der deutschen Regierung in ihren Kooperationen mit der Bank widerspiegeln. Ein Fortschritt ist sicherlich, dass Deutschland eine Stimme im ADB-Aufsichtsrat zugesichert wurde. Kontakte zum deutschen Geschäftsführer, dem stellvertretenden Geschäftsführer und den Ansprechpersonen innerhalb des deutschen Bundesministeriums. In jeder Richtungsdebatte, jedem Programm und jedem Projekt, das wir bearbeiten können müssen wir uns der Regierung widmen, die uns innerhalb der ADB vertritt.

Die Bemühung, solch kritisches und selbstverpflichtendes Engagement innerhalb der ADB zu entwickeln muss durch die Zusammenarbeit mit anderen europäischen NGOs unterstützt werden. Die ADB verleiht im Jahr durchschnittlich 5 Milliarden US-Dollar. Der EU Beitrag macht einen wesentlichen Teil aus, aber die EU Mitgliedsländer sind leider noch nicht so weit, innerhalb der ADB eine abgestimmte, gemeinsame Position einzunehmen. Zusammengerechnet wäre eine einheitliche EU-Stimme gewichtiger als die der USA oder die Japans. Außerdem müssen wir der ADB Vertretung in Frankfurt a.M Präsenz signalisieren und an seinen Regionalkonsultationen teilnehmen.

Natürlich muss die Bank auch mit den Effekten ihrer Politik auf die Gemeinschaften und Armen in ihren sich entwickelnden Mitgliedsländern konfrontiert werden. Diese Menschen sollten eigentlich die Empfänger von Hilfsprogrammen und einer verbesserten Dienstleistung sein. In diesem Zusammenhang sollten deutsche Individuen, Organisationen und Initiativen, die sich schon länger allgemein für Entwicklungspolitik interessieren die Verbindung zwischen ihren Lieblingsthemen und Kampagnen und ADB-Themen knüpfen. Der Eine-Welt Gedanke und der Nord-Süd Dialog kann um diesen Blickwinkel erweitert werden.

Gruppen der Zivilgesellschaft sollten den privaten Sektor im Blick behalten, speziell deutsche Unternehmen, die in Deutsche Co-Finanzierungsprojekte involviert sind und die lukrativen *procurement*-Verträge

<sup>27</sup> Vgl.: S.Donnan, „Ex-Director attacks ADB's lack of direction“, Financial Times, Sept.17, 2003.

ergattern. Die Einbeziehung des privaten Sektors und die Vorliebe der Entscheider für privat-öffentliche Partnerschaften ist definitiv noch im Kommen und wird auf absehbare Zeit weder abflauen noch unmodern werden. Da es weitaus komplizierter ist die Geschäftswelt sozialen und umweltrelevanten Bedingungen zu unterwerfen und sie und ihr Tun genau zu beobachten als Regierungen, müssen wir uns schleunigst Gedanken darüber machen, wie wir ihnen begegnen.

Jüngst hat sich in Deutschland eine NGO-Arbeitsgruppe zur ADB formiert. Sie sieht sich vor große Herausforderungen gestellt. Zunächst müssen ihre Mitglieder dafür

Sorge tragen ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger überhaupt zu informieren, dass ihre Regierung ein Mitglied und ihr Land ein Geberland der ADB sind. Dann muss sie all die anderen Konzept- und Lobbyorganisationen davon überzeugen, dass die ADB nicht von der scharfen Kritik deutscher NGOs an der Weltbank ausgenommen werden sollte. ADB Themen sind nicht auf Asien beschränkt, die ADB ist ein weiterer Befürworter eines Entwicklungskonzeptes, dass die Menschen im Norden wie im Süden aus dem Blick verliert.

*Übersetzung:* Katharina Stahlenbrecher

### III. Die Vermarktung des Mekong - Das GMS, ein ADB-Programm zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Einzugsbereich des Mekong

*Shalmalil Guttal, Focus on the Global South*

#### 1. Die Mekong Region

Der Mekong ist mit etwa 4200 km Länge und über 475 Millionen m<sup>3</sup> Wasserertrag jährlich einer der längsten und größten Flüsse der Erde. Von seinem Ursprung im Schneebedeckten Plateau Tibets durchfließt der Mekong sechs Länder: Die Provinz Yunnan in der Volksrepublik China, Birma (am östlichsten Grenzabschnitt zur Volksrepublik Laos), die Volksrepublik Laos, Thailand (die nördliche und nordöstliche Region), Kambodscha und Vietnam (in der südlichsten Region). Diese Länder und Regionen machen aus, was gemeinhin als die Mekongregion bekannt ist.

Der Reichtum und die Vielfalt der Region in ökologischer, sozialer, kultureller und ökonomischer Hinsicht sind immens. Wasser, Holz, Forstprodukte und Heilpflanzen bis hin zu Edelsteinen und Mineralien bestimmen den natürlichen Wohlstand der Region und bilden eine starke Grundlage für verschiedene inländische und lokale Ökonomien. Die Region wird von mehr als 250 Millionen Menschen bewohnt, hiervon wohnen mehr als 50 Millionen im unmittelbaren Stromgebiet. Etwa 80 Prozent der Bevölkerung der Region sind von der Landwirtschaft (Ackerbau und Fischerei) als Hauptnahrungserwerb abhängig, viele davon auf Subsistenzbasis.

Die Staaten der Region sind in ökonomischer und sozialer Hinsicht nicht zu vergleichen. Birma, Laos, Kambodscha und Vietnam sind weit weniger entwickelt und ökonomisch nicht so bedeutend wie China und Thailand. Aber bezüglich ihrer natürlichen Ressourcen und ihres ökologischen Reichtums übertreffen diese Länder ihre größeren Nachbarn, die ihre natürlichen Ressourcen durch unzureichend kalkulierte Entwicklungsstrategien rücksichtslos abgebaut und dezimiert haben. China (selbst die Provinz Yunnan) ist außerdem charakterisiert durch eine enorme Ungleichheit der verschiedenen Regionen hinsichtlich

der wirtschaftlichen Möglichkeiten und des Lebensstandards. Kambodscha, Laos und Birma stellen die kleinsten Ökonomien dar und, was das pro Kopf-Einkommen betrifft, die ärmsten. Vietnam und Yunnan sind im mittleren Bereich angesiedelt. Thailand ist, Einkommen und Konsum betreffend, die wohlhabendste Wirtschaftskraft und seit dem Ende des kalten Krieges die Drehscheibe für die meisten wirtschaftlichen Aktivitäten in der Region.

Diese vielschichtige Szenerie betrat die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) mit ihrem Plan für regionale Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit.

#### 2. Das GMS: Eine regionale Phantasie

1992 initiierte die ADB das *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Programme*, kurz GMS, um die an Menschen und natürlichen Ressourcen reiche Mekongregion in eine neue Zone wirtschaftlichen Wachstums in Asien umzuwandeln. Das GMS gruppiert China, Birma, Laos, Kambodscha und Vietnam, bzw. Teilgebiete dieser Staaten, im wohl ambitioniertesten Leitplan der ADB zusammen, um die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern und die öffentlichen und privaten Ressourcen für umfassende private Investitionen zu mobilisieren.

In ihrer ersten Broschüre über das GMS fasst die ADB ihre Vision für die Mekongregion prägnant zusammen: Unter dem Titel „Ein Reichtum an Möglichkeiten: Entwicklungsaufgaben in der Mekongregion“ werden die Pläne der ADB im ersten Abschnitt deutlich:

„Das wirtschaftliche Potential des Flusses und das von Land und Leuten, die er passiert, ist enorm und bis in die heutige Zeit kaum entwickelt worden...Wasser aus dem Mekong wird in der Landwirtschaft benötigt, und seine Fischgründe bilden die Einkommensbasis und die

Grundlage für den Proteinbedarf. Gleichzeitig ist eine Nutzung zur Stromerzeugung und als Transportweg möglich. Wälder in der Mekongregion schützen Wasserkraftprojekte und Landwirtschaft vor Verlandung und Erosion, Tragen zur Entfaltung des touristischen Potentials bei und sorgen für den Lebensunterhalt der ländlichen Gemeinden..."<sup>28</sup>

Das GMS ist das regionale wirtschaftliche Phantasieprodukt der ADB. Es stellt keinen Handels- oder Wirtschaftsblock dar, fördert aber, wie behauptet wird, wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung der Mekongregion durch:

- Erleichterung von Freihandel und Investitionen zwischen den sechs partizipierenden Staaten;
- Erleichterung der sub-regionalen Entwicklung der Infrastruktur, besonders in den Bereichen Energie, Verkehr, Tourismus, Telekommunikation und Produktentwicklung;
- Lösung oder Minderung grenzüberschreitender Problemfelder, besonders derjenigen, die eine Schranke für die Liberalisierung von Handel und Investitionen darstellen;
- Besprechung gemeinsamer Belange über die anzulegenden Mittel und Verfahrensweisen. Dabei wird die Region als Ganzheit behandelt, um Produktionsvorteile für Ausbildung, Datenerfassung, Machbarkeitsstudien etc. zu schaffen.

Gemäß der ADB hat die Mekongregion die natürlichen Ressourcen, eine wachsende und lehrbare Schar von Erwerbstätigen, Überfluss an Land und die strategische Verortung, um zu einem Gebiet mit schnellen Wachstumsraten zu werden. Woran es mangelt, ist Kapital, Technologie und ein gemeinsamer politischer Wille, um die Umwandlung von der Subsistenz zum Supermarkt zu Wege zu bringen.

Und so funktioniert der Mechanismus des GMS-Modells: Erstens übernimmt die ADB die Vorreiterrolle in der Verortung, Erkennung und Beurteilung der besten Möglichkeiten für Handel und Investition. Als nächstes bringt sie Regierungen, Geldgeber und private Investoren an einen Tisch, um Prioritäten bei den zuvor ausgemachten Möglichkeiten zur Formulierung von Projektphasen zu setzen. Dann gibt sie weitere Machbarkeitsstudien und Berichte zur Projektvorbereitung in Auftrag (gewöhnlich unter Einbeziehung privater Firmen, die entweder selbst an der tatsächlichen Implementierung interessiert sind oder sich an der Implementierung partnerschaftlich beteiligen). Der nächste Schritt besteht in der Beschaffung von Geldern für die Projektphasen und die Entwicklung von Vereinbarungen zwischen den gastgebenden Regierungen, Investoren, Finanziers und Ausführenden. Zuletzt erfolgt die tatsächliche Projektdurchführung, die ebenfalls erfordert, die ADB in die Beaufsichtigung, Begleitung, Auslage der Finanzmittel, Beilegung von Streitigkeiten etc. einzubeziehen.

Nach den Worten der ADB unterlaufen die Staaten der Mekongregion eine „doppelte Umgestaltung“<sup>29</sup> - von der Subsistenzwirtschaft zu komplexeren Wirtschaftsformen und von zentralen Planwirtschaften zu marktorientierten Ökonomien. Die Erwartungen wirtschaftlicher Erfolge der Staaten der Region, insbesondere Birma, Laos, Kambodscha, Vietnam und China, sind abhängig von innenpolitischen, regulativen, administrativen und institutionellen Reformen (besonders in den Bereichen Handel und Finanzen), und „guter Regierungsführung“, allesamt für das Funktionieren von Märkten ausschlaggebende Faktoren:

„Für diese Übergangsökonomien beinhaltet Wettbewerbsfähigkeit die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Geschäftsklimas, das dem pri-

<sup>28</sup> Vgl.: A Wealth of Opportunity, Development Challenges in the Mekong Region. Asian Development Bank, 2000.

<sup>29</sup> Vgl.: The Rationale for the GMS Programme. <http://www.adb.org/Documents/Brochures/GMS/gms2.asp>.

vaten Unternehmensbereich förderlich ist."<sup>30</sup>

Zusätzlich, betont die ADB, müssen diese Staaten die Beziehungen und die Infrastruktur aufbauen, um auf den internationalen Märkten effektiv mithalten zu können. In der heutigen Welt der Globalisierung, Interdependenzen und Liberalisierung des Handels (wie sie sich in den Vereinbarungen der Welthandelsorganisation und der ASEAN Freihandelszone widerspiegelt) müssten Staaten und Unternehmen zügig reagieren, um ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre Position auf dem Markt zu wahren und nicht auf der Strecke zu bleiben.<sup>31</sup>

Regionale Zusammenarbeit ist hiernach das Sprungbrett für eine vollständige ökonomische Globalisierung. Das GMS-Programm fördert die Schaffung spezieller sub-regionaler Wirtschaftszonen zwischen zusammenhängenden Teilen von Staaten, deren teilnehmende Regierungen sich auf das Anlegen politischer Maßstäbe einigen, die liberaler sind als ihre jeweilige nationalstaatliche Politik. Hierdurch sollen Kapital angeworben und die natürlichen Ressourcen für regionale Erfordernisse statt für nationale wirtschaftliche Unabhängigkeit genutzt werden.<sup>32</sup> Folglich nimmt die ADB mit Beifall zur Kenntnis, dass die wirtschaftliche Integration in der Region durch zunehmenden grenzüberschreitenden Warenverkehr, Investitionen und Arbeitsmobilität gekennzeichnet ist und das zunehmend natürliche Ressourcen wie Ackerland, Wasserkraft und Ölvorkommen auf sub-regionaler Ebene gefördert werden. Darüber hinaus ist das GMS-Programm, wie alle Programme der ADB, mit dem strategischen Ziel der Armutsbekämpfung verbunden. Und wie schon zuvor spielt Privatisierung eine wesentliche Rolle bei der Realisierung der Vision von nachhalti-

gem wirtschaftlichen Wachstum, verbesserten Lebensbedingungen und der Senkung der Armutsquote:

„Die wichtigste Strategie zur Umsetzung dieser Ziele ist, den Kräften des Marktes von Angebot und Nachfrage ungehindert ihren Lauf zu lassen und Staatseigentum und Regierungsintervention bei der Verteilung der menschlichen und natürlichen Ressourcen und des Kapitals zu reduzieren. Die Liberalisierung der Märkte hat zu Industrialisierung und Modernisierung geführt und Handel und Investitionen bedeutend ausgeweitet. Um konkurrenzfähig zu sein, müssen die sechs Staaten der Mekongregion ihre natürlichen Ressourcen erschließen und ihre Arbeitskräfte effizient beschäftigen.“<sup>33</sup>

Die ADB bezeichnet ihre eigene Rolle im GMS als katalytisch, etwa um technisches Fachwissen zur Verfügung zu stellen und Entwicklungsinitiativen zu erleichtern, während die teilnehmenden Regierungen federführend in der Festlegung des Entwicklungsprogramms sind. Dennoch betont die ADB in ihrer Strategie für regionale Zusammenarbeit unverhältnismäßig die Rolle des privaten Sektors in der nationalen Entwicklung:

„...der private Sektor muss den Prozess durch Bereitstellung von Kapital, Technologie, Ausbildung und Märkten antreiben. Daher unterstützt die ADB bewusst die Entwicklung des privaten Sektors als wichtigen Grundsatz. Dergestalt agiert ADB als ein "redlicher Vermittler" zwecks Minderung wahrnehmbarer Risiken für private Investitionen in der Region.“<sup>34</sup>

Die Vorliebe der ADB für den privaten Sektor ist kein Geheimnis. In den letzten 15 Jahren hat sie ihre Unterstützung für

<sup>30</sup> Vgl.: Present Thrusts and Future Challenges. <http://www.adb.org/GMS/thrust.asp>.

<sup>31</sup> Vgl.: Building on Success: A Strategic Framework for the next 10 years of the GMS Program. Asian Development Bank.

<sup>32</sup> Vgl.: *Shape Up or Ship Out Program* in *Creating Poverty: The ADB in Asia*. Shalmali Guttal. Focus on the Global South, 2000.

<sup>33</sup> Vgl.: *The Rationale for the GMS Programme*. <http://www.adb.org/Documents/Brochures/GMS/gms2.asp>.

<sup>34</sup> Vgl.: *Present Thrusts and Future Challenges*. <http://www.adb.org/GMS/thrust.asp>.

Transaktionen im privaten Sektor mit neuen Formen der Projektfinanzierung (wie Ko-Finanzierung und dem Schema zur ergänzenden Finanzierung, dem *Complementary Financing Scheme*) und mit der Gewähr ausgeweitet, dass Geschäftschancen für den privaten Sektor in allen Projekten des öffentlichen Bereichs entstehen. Das Modell der subregionalen Zusammenarbeit im GMS bietet die ideale Gelegenheit, das Abstecken von Feldern und Verschanzen des privaten Sektors in Schlüsselbereichen wie Energie, Wasser, Verkehr und menschlicher Entfaltung zu forcieren.

### 3. Ein flächendeckender Plan für private Investitionen

Das GMS-Programm ist eindeutig ein Leitplan für die flächendeckende Privatisierung und die Liberalisierung von Handel und Investitionen, ob Energie, Wasser, Verkehr, Arbeit, Landwirtschaft oder sonst einen Bereich betreffend. Dennoch versucht die ADB, im Dialog zwischen den beteiligten Staaten eine Vermittlerrolle einzunehmen. Diese Versuche sind darauf gerichtet, eine Erleichterung für private Investitionen in dem einen oder anderen Sektor zu bewirken.

Schlüsselemente der GMS-Strategie beinhalten Sicherheiten und andere Maßnahmen, um die Region für private Investoren attraktiv zu machen. Dies sind etwa: Minimierung von Kosten und Risiken für Investoren, das Abbauen von Hindernissen für Finanzströme (z.B. das an ausländische Firmen gleiche Maßstäbe wie an nationale angelegt werden); das Abbauen sperriger Gesetze und Verordnungen, die Investitionsmöglichkeiten erschweren könnten (wie etwa umwelt-, gesundheits- und arbeitsrechtliche Standards); die Lockerung finanzieller Maßnahmen hinsichtlich Besteuerung, Zollbestimmungen und der Beweglichkeit ausländischen Kapitals, welche ausländische Investoren abschrecken könnten sowie die Garantie der Versorgung mit Rohstoffen und anderen Ressourcen, die im Produktionsprozess benötigt werden und der Bereitstellung von Märkten für die produzierten Güter.

Der Erfolg sub-regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit hängt laut ADB von drei Faktoren ab: einem gut erschlossenen Gebiet, dem es an Land, natürlichen Ressourcen und Arbeit mangelt; einem umgebenden Gebiet, welches diese drei Merkmale im Überfluss hat, und einem politischen Willen, die sichtbaren und unsichtbaren Schranken, die ein gut erschlossenes Gebiet von einem Rohstoffreichen trennen, zu beseitigen.<sup>35</sup> Nach diesem Argument werden die Märkte des gut erschlossenen Gebietes und die Rohstoffe des umgebenden Gebietes Investoren von außerhalb anziehen und das gut erschlossene Gebiet wird als Drehscheibe der wirtschaftlichen Aktivitäten der Region fungieren. Im GMS ist die "Drehscheibe" eindeutig Thailand, wenngleich die Finanzkrise in Asien die Attraktivität der dortigen Märkte beträchtlich verringert hat.

Bis dato sind die Felder, für die die Projektentwicklungen im GMS vorgesehen sind: Energie, Umwelt, Entwicklung der menschlichen Arbeitskräfte, Investitionen, Telekommunikation, Tourismus, Handel und Verkehr. Ein letzter Bereich namens Multi-Sektor benennt schließlich, was in den anderen Bereichen zu kurz kommt und verbindet die verschiedenen Bereiche durch regionale zwischenstaatliche Vereinbarungen.

Von den oben genannten sind die Bereiche Energie und Verkehr die bedeutendsten in der Bereitstellung finanzieller Mittel seitens der ADB. Zwischen 1994 und 1999 vergab die ADB insgesamt 772 Millionen US Dollar Darlehen für den Ausbau der Infrastruktur von Verkehr und Wasserkraft an China, Laos, Kambodscha und Vietnam im Rahmen des GMS. Außerdem wurden 230 Millionen US Dollar durch Mitfinanzierung bilateraler und privater Quellen aufgebracht. In der gleichen Zeitspanne stellte die ADB 28,875 Millionen US Dollar Zuwendungen für die technische

<sup>35</sup> Vgl.: *Coopting Cooperation: The Asian Development Bank and Sub-Regional Economic Zones in Creating Poverty: The ADB in Asia*. Jenina Joy Chavez-Malaluan. Focus on the Global South, 2000.

Unterstützung der GMS-Projekte zur Verfügung, von denen mindestens 11 Millionen US Dollar in Machbarkeitsstudien und Projektvorbereitungen in den Bereichen Transport und Wasserkraft geflossen sind.<sup>36</sup>

Die meisten Initiativen der GMS-Programme beziehen sich nach wie vor auf Machbarkeitsstudien, Projektvorbereitung und Verhandlungsstadien. Der bedeutendste Fortschritt in der aktuellen Implementierung ist - einmal mehr - in den Bereichen Energie und Verkehr zu verzeichnen.

Die Projekte im Energiesektor beinhalten die Theun Hinboun, Nam Leuk and Nam Ngum 3-Wasserkraftprojekte in Laos; die Nam Ngum (Laos) - Udon Thani (Thailand) Überlandleitung, die Vorbereitung eines Produktionsplans für die subregionale Zusammenlegung des Energie- und Übertragungsnetzes sowie die Vorbereitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung zum Energiehandel, die mit Unterstützung der Weltbank entwickelt wurde. Studien über die Flussgebiete des Sekong, Sesan und Nam Theun wurden vervollständigt und zusätzliche Möglichkeiten zur Entwicklung von Wasserkraftprojekten ausgemacht. Die ADB leistete ebenfalls beim Aufbau des "GMS Power Forums" Hilfestellung, welches die Verantwortung für die Entwicklung der subregionalen Energieübertragung und Marktsysteme übernommen hat.

Nahezu alle Wasserkraftprojekte wurden auf Thailand als endgültigen Bestimmungsort ausgelegt. Die komplette Planung der Wasserkraftvorhaben in Laos wurde mit dem Ziel des Exports von 5000 MW Strom nach Thailand durchgeführt. Jedoch sah sich der thailändische Energiesektor durch die Finanzkrise, eine rückläufige Binnennachfrage nach Elektrizität sowie eine zunehmende Beobachtung der wirtschaftlichen Rolle Thailands in der Region durch die thailändische Bevölkerung dazu gezwungen, eine behutsamere Herangehensweise im Eingehen neuer

geschäftlicher Verbindungen die Energieerzeugung betreffend an den Tag zu legen.

Die GMS-Projekte im Bereich Verkehr konzentrieren sich sowohl auf eine Vielzahl von Verbindungsstraßen zwischen den großen Städten und Häfen der Region als auch auf Zubringerstraßen in ländlichen Gebieten, die den Transport landwirtschaftlicher Produkte zu den lokalen Märkte gewährleisten sollen. Investitionen wurden ebenfalls für Flughäfen, Brücken, Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnen ermöglicht (für die tatsächliche Ausführung und/oder Machbarkeitsstudien).

Das Juwel in der Krone des GMS ist das Konzept der Wirtschaftskorridore. Sie sollen die Verbesserungen der Infrastruktur mit gleichzeitigen Investitionen in Produktion, Handel, Tourismus und anderen wirtschaftlichen Betätigungsfeldern über angrenzende Sub-Regionen hinaus verbinden. Gewährleistet werden soll „eine Auswahl an Leistungen, die vom besseren Zugriff auf Rohstoffe bis zum Anwerben direkter Auslandsinvestitionen“<sup>37</sup> reichen. Die Wirtschaftskorridore sollen laut ADB durch Kopplung der Infrastruktur-entwicklung und Ausweitung von Produktion und Investition zu einer Zunahme der Beschäftigung, der Schaffung von Einkommen und der Reduzierung der Armut beitragen.

Der Ost-West-Korridor, der schätzungsweise 1500 km von Mawlamyine in Birma im Osten bis Da Nang in Vietnam im Westen umfasst und dabei den Süden von Laos und Thailand durchschneidet, dient als Testfall. Es dürfte kaum ein Zufall sein, wenn Laos sich bald seiner ersten Exporthandelszone in eben der Region rühmt, die diese Schneise passiert.

Im Hinblick auf den gegenwärtigen Trend zu Investitionen rät die ADB den Mekong-Anrainerstaaten, sich die „Zunahme der Netzwerke unter Transnationalen Unternehmen (TNC's) als Teil globaler Versor-

<sup>36</sup> Vgl.: A Wealth of Opportunity, Developing Challenges in the Mekong Region. Asian Development Bank, 2000.

<sup>37</sup> Ibid.

gungs-, Produktions- und Verteilungsketten zunutze zu machen."<sup>38</sup>

Einfach gesagt sind diese Ketten das, was gemeinhin als die Globalisierung der Produktion bezeichnet wird. Die TNC's können ihre Produktion in das Land verlagern, das ihnen die billigste und problemfreieste Umwelt für ihre Tätigkeiten bietet. Wie die ADB richtig aufzeigt, profitieren aufgrund dieser Ketten ausländische Unternehmen von verringerten Produktionskosten und verbessertem Zugang zu menschlichen und anderen Ressourcen. Nun ist Arbeit in Kambodscha, Laos und selbst Thailand sicherlich billiger als in Japan, den Vereinigten Staaten oder Frankreich, besonders seit Regierungen empfohlen wird, die Lohnkosten auf einem Minimum zu halten und alle Arbeitsschutzgesetze abzuschaffen, die Sicherheit am Arbeitsplatz und Zuwendungen für die Arbeiter garantieren. Die allgemeinen Betriebskosten sind ebenfalls günstiger, seitdem Leistungen wie Wasser und Elektrizität Investoren zu Spezialtarifen zur Verfügung gestellt werden. Zudem brauchen sie sich über Umwelt- oder Gesundheitsstandards nicht den Kopf zerbrechen.

Die ADB liegt auch mit ihrer Beobachtung richtig, dass inländische Unternehmen sich umfassendere Kenntnisse, erweiterte Fähigkeiten, verbesserte Technologie und Finanzierung durch diese Ketten aneignen können. Aber sie vergisst, dass Staaten, in denen diese Ketten zu sicherer und würdiger Anstellung auf dem inländischen Arbeitsmarkt geführt haben, diejenigen mit einer gut entwickelten Infrastruktur für höhere Bildung und moderne Technologie sind. Eine solche Infrastruktur liegt für Birma, Laos und sogar Vietnam noch in ferner Zukunft. Hier werden nationale Versuche, die Inlandsleistung zu verstärken, durch sich verschlechternde Handelsbedingungen und die rapide Liberalisierung von Handel und Investment zunichte gemacht.

#### 4. Die Behinderung des Kapitalflusses

Eine außerordentlich bedeutsame Dimension des GMS-Programms ist seine Finanzierung. Die meisten GMS-Projekte haben ein extrem großes Ausmaß und erfordern finanzielle Auslagen, die ein einzelner Finanzier nicht aufbringen kann. Die ADB hat sich aggressiv in der Beschaffung von Finanzmitteln für das Programm hervorgetan, was eine Reihe von Problemen nach sich zieht.

##### Ko-Finanzierung

Die Lösung der ADB gegen die Behinderung des Kapitalflusses heißt Ko-Finanzierung.<sup>39</sup> Während bedeutende finanzielle Mittel aus eigenen Töpfen in Machbarkeitsstudien, Projektvorbereitung und tatsächliche Implementierung umgeleitet wurden, hatte sie durch den Mechanismus der Mitfinanzierung eine entscheidende Rolle bei der Beschaffung von Geldern aus anderen, bilateralen und privaten Quellen inne. Bis dato wurden etwa 247 Millionen US Dollar von Quellen außerhalb der ADB bereitgestellt.

Mitfinanzierung ist aber nicht so wohlwollend oder gütig, wie die Bezeichnung Glauben machen könnte. Es beinhaltet eine Reihe rechtsgültig bindender finanzieller Vereinbarungen und Verpflichtungen gegenüber den Finanziers der Projekte, welche von den Gastgeberländern eingehalten werden müssen, damit sich der Traum von Entwicklung erfüllt.

Ein großer Teil der Mitfinanzierung von GMS Projekten erfolgte durch die reichen, oft nördlichen Mitgliedsstaaten der ADB (was auch als *official co-financing* bezeichnet wird), wie etwa Japan, Australien, Kanada, Finnland, Norwegen, Frankreich, Singapur, Schweden, die Schweiz und Großbritannien. Man sollte nicht vergessen, dass Mitfinanzierung einkalkuliertes Geld ist: Japan oder Norwegen übernehmen wohl kaum die Finanzierung für Pro-

<sup>38</sup> Vgl.: Building on Success: A Strategic Framework for the next 10 years of the GMS Programme. Asian Development Bank.

<sup>39</sup> Für eine übersichtliche Kritik der Mitfinanzierungsentwürfe der ADB siehe: *Cofinancing, Debt and Dependant Development in Creating Poverty: The ADB in Asia*. Chris Adams. Focus on the Global South 2000.

jekte, bei denen die lukrativen Verträge an Unternehmen in der „dritten Welt“ gehen.

In den Neunzigern flossen über 60 Prozent dieser öffentlichen Gelder des GMS in Energieprojekte. Die wiederholte Betonung im GMS deutet auf das Forcieren bestimmter Projektarten hin, wodurch Staaten und/oder Geldgeber vorsätzlich Projekte entwerfen und fördern, die im Interesse der Firmen ihrer Länder liegen.

### Privatisierung

Im allgemeinen favorisieren Vereinbarungen über die Finanzierung von GMS Unternehmungen die Beteiligung des privaten Sektors. Und da die meisten Staaten der Region keinen gut entwickelten oder gut ausgebauten privaten Sektor haben, sind die im GMS involvierten Unternehmen in der Regel von außerhalb. Ausnahmen bilden China und Thailand, wengleich viele thailändische Unternehmen entweder aus dem Markt ausgestiegen sind oder ihre Investitionen in der Zeit nach der Finanzkrise gedrosselt haben.

Angesichts der allgemeinen Knappheit an Infrastruktur, Kapital und technischen und institutionellen Kapazitäten in den meisten GMS Staaten umwerben die Regierungen auf eigene Faust private Investoren unter dem wachsamem Auge der ADB. In der Tat ist Privatisierung ein wichtiges Merkmal der GMS Projekte. Die Rolle der Gastgeberländer ist es, "ein ermöglichendes Umfeld zu schaffen", um aus dem In- und Ausland Investoren aus dem privaten Sektor anzuziehen.

Die verschiedenen Formen der Beteiligung des privaten Sektors im GMS schließen *joint ventures* (öffentliche und private Unternehmen aus dem In- und Ausland schließen sich zusammen), öffentlich-private Gesellschaften (Unternehmen aus dem öffentlichen Sektor schließen sich mit privaten Investoren aus dem In- oder Ausland zusammen), Build-Own-Operate (BOO), Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Operate-Sell (BOS) and Build-Operate-Transfer (BOT) ein. In allen, ob die jeweilige Regierung sich an der direkten Finanzierung beteiligt oder nicht, spielt die Attraktivität der Handelsbedin-

gungen für Investoren nichtsdestotrotz eine äußerst wichtige Rolle. Diese Bedingungen beinhalten Steuererleichterungen, Ausnahmeregelungen für Zollbestimmungen, die Rückführung von Erlösen und Profiten und Einkaufsverträgen (wie etwa Energiekaufverträge bei Energieprojekten).

Der vielleicht problematischste Aspekt bei der Einbindung des privaten Sektors ist die Umlage oder Verteilung der Risiken. Regierungen bieten Investoren üblicherweise Sicherheiten gegen eine ganze Reihe von Risiken: Nachfragerisiken (sie erklären sich zur Abnahme bestimmter Mengen der Produktionsleistung bereit); Umwandelbarkeit des Kursrisikos (im Falle einer Entwertung der nationalen Währung kann der Investor einen erheblichen Teil des Gesamterlöses in harter Währung beanspruchen; der Preis der Produktionsleistung kann außerdem teilweise oder ganz in harter Währung gewährleistet werden); Risiken, die mit dem Unternehmensbereich zusammenhängen (z.B. ist der Investor nicht verantwortlich für die sich verändernde Arbeitsbedingungen) usw..

Die ADB beteiligt sich daran private Investoren vor Risiken zu schützen, indem sie die Prozesse für Garantien makelt und die Gastgeberländer finanziell und rechtlich unterstützt. Risikoschutz wird durch ein System von Garantien und Gegen-Garantien umgesetzt. Die Investoren tragen für gewöhnlich nur das äußerste Minimum an wirtschaftlichen Risiken. Der Großteil der direkten und längerfristigen wirtschaftlichen Risiken wird von den Regierungen übernommen und von den Bevölkerungen getragen.

Unlängst hat die ADB ein Memorandum des Verstehens (MoU) mit der *Multilateral Investment Guarantee Association* (MIGA) der Weltbank unterzeichnet. MIGA versorgt private Investoren mit Sicherheiten gegen „staatliche Risiken“, d.h. das Recht von Regierungen, Investitionsbeschlüsse nachzuprüfen. Wenn eine Regierung sich gezwungen sieht, die von ihr vertraglich gewährleisteten Bedingungen (aus welchen Gründen auch immer) zu ändern, kommen die Konditionen von Gewährleistung und Gegen-Gewährleistung ins Spiel. MIGA

zahlt dem Investor eine vereinbarte Summe, welche sie dann von der „fehlgeleiteten“ Regierung beanspruchen kann.

Die Beteiligung multilateraler Banken wie der ADB und der Weltbank bei der Gewährleistung oder Erleichterung des Risikoschutzes für private Investoren in öffentlich-privaten Gesellschaften behindert ernsthafte Bemühungen der Regierungen, das öffentliche Interesse zu wahren. Da die Fähigkeiten dieser beiden Banken zur beschleunigten Finanzierung von Entwicklungsvorhaben jenseits des Portfolios der kreditnehmenden Länder liegen, sind die Gastgeberländer aus Angst, von zukünftiger Hilfe, Handel und Krediten ausgeschlossen zu werden, nicht geneigt, deren Ratschläge zu missachten.

Die Beteiligung des privaten Sektors in kritischen Bereichen wie Energie, Wasser und Verkehr hat Auswirkungen auf den Zugang der Bevölkerung zu diesen Leistungen und auf die Art und Weise der Verwendung öffentlicher Gelder. Wichtige Punkte sind hier die Bestimmung von Tarifen und die Bereitstellung von Subventionen. Privatunternehmen sind daran interessiert, Profit zu machen, während die Bevölkerung an erschwinglichen und hochwertigen Dienstleistungen interessiert ist. Die, wie es oft der Fall ist, Festlegung von Tarifen zugunsten privater Unternehmen hat einen höheren Marktpreis für Dienstleistungen oder Produkte zur Folge, was sich im Umkehrschluss wieder auf die Lebenshaltungskosten auswirkt.

Mehr Elektrizität, Wasser, Hotels, Telefone oder Straßen zu haben ist nutzlos, wenn niemand das Geld dafür hat. Und in den Schwellenländern der Region verbieten inländische Reformpakete der Öffentlichkeit die Nutzung von direkten oder sogar Quersubventionen, da der Preis der Leistungen gemäß der Regeln des Marktes ihre „wahren Kosten“ widerspiegeln muss. Andererseits wird der private Sektor durch Steuervergünstigungen, finanzielle Sicherheiten und andere Gefälligkeiten direkt aus öffentlichen Mitteln gefördert.

### **Öffentliche Entwicklungshilfe (*official development assistance*, ODA)**

Das GMS Programm befindet sich in einem breitem Wechselspiel von außen angetriebener und oft konkurrierender wirtschaftlicher Programme. Private Investoren erscheinen nicht allein am Verhandlungstisch. Für gewöhnlich erhalten sie Rückendeckung von ihren Regierungen. In der Tat ist die Sicherstellung geschäftlicher Verträge für die eigenen nationalen Unternehmen ein wesentliches Ziel von bilateraler ODA und Investitionen. Wie oben bereits erörtert wurde, ist die öffentliche Mitfinanzierung eine wichtige Möglichkeit hierfür.

Betrachten wir z.B. Japan, das innerhalb des GMS eine wichtige Rolle als Geldgeber, Investor und Absatzmarkt darstellt. Japan trägt, von China über Kambodscha bis hin zu Thailand, am meisten zur Finanzierung öffentlicher Entwicklungshilfe in der Mekongregion bei. Schätzungsweise ist es auch der größte öffentliche und private Investor in GMS Projekten und durch das "Forum für die umfassende Entwicklung Indochinas" und die "Arbeitsgruppe für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Kambodscha, Laos und Birma" ein wichtiger Akteur im zwischenstaatlichen Dialog der Region. Die enorme Menge Kapitals, das durch Japans Miyazawa Initiative nach Südostasien gepumpt wurde, ist für die Mekongregion eine ebenso bedeutende Anschubfinanzierung wie für Japans eigene Wirtschaft, indem es sicherstellt, dass die eigenen Firmen beteiligt und wiederbelebt wurden.<sup>40</sup>

Im allgemeinen bleibt die ODA eine wichtige Quelle zur Entwicklungsfinanzierung in der Mekongregion, besonders für Laos, Kambodscha, Vietnam und China. Japan und Frankreich haben mit Laos und Kambodscha die umfangreichsten bilateralen Vereinbarungen, während die ADB und die Weltbank zusammen mehr als 60 Prozent der multilateralen Vereinbarungen für diese Länder ausweisen.

<sup>40</sup> Vgl.: *Development and Dilemma in the Mekong: A Discussion Paper*. Jenina Joy Chavez-Malaluan. Focus on the Global South. 1998.

Öffentliche Entwicklungshilfe, ob als Zuschuss oder Darlehen, hat praktisch den Platz interner Ressourcenerzeugung in den kleineren Staaten der Region eingenommen. In diesen Staaten wird ein Großteil der öffentlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheit, Verkehr, Energie, Wasser, Landwirtschaft und Telekommunikation durch öffentliche Entwicklungshilfe finanziert.

Diese ist aber weder umsonst noch billig. Bilaterale Geldgeber haben eigene politische und wirtschaftliche Interessen, die auf das ökonomische Wohlergehen der eigenen Industrie ausgerichtet sind. So ist Norwegen eifrig mit der Bereitstellung technischer Unterstützung für die Potentialbeurteilung von Wasserkraft beschäftigt, um Verträge für seine eigenen in diesem Bereich aktiven Unternehmen an Land zu ziehen. Japan ist mehr als gewillt, Machbarkeitsstudien für Exporthandelszonen in Laos und Kambodscha zu finanzieren, da japanische Firmen erste Anteile an den vielversprechendsten Projekten erhalten können.

Die ADB ist mit eigenen Bemühungen, die nationale Politik zu beeinflussen, beschäftigt, wenn auch auf niedrigerem Niveau als die Weltbank. Die ADB ist von der Projektfinanzierung zur Politikfinanzierung übergegangen, auch wenn ersteres noch immer den Großteil ihres Kreditumfangs ausmacht. Gemäß der ADB ist ihr Einfluss auf Innenpolitik und Reformen effektiver, wenn ein Kredit abgewickelt wird, als wenn ein Kredit vergeben wird. Politik und institutionelle Reformen können substantielle Bestandteile des Darlehens sein.<sup>41</sup> Dies wird offenkundig, wenn wir betrachten wie die politischen Reformen auf nationaler Ebene von der ADB so durchgedrückt wurden, dass sie den Anforderungen des GMS entsprachen. Recht früh werden innenpolitische Regierungsformen geändert, um die Liberalisierung von Handel und In-

vestitionen zu erleichtern. Davon hängt der Erfolg des GMS ab.

## 5. Unstimmigkeiten

Das GMS ist kein Plan für regionale Entwicklung. Es ist ein Plan für die Liberalisierung von Investition und Handel. Das GMS bietet auch kein Potential für das Aufkommen eines fortschrittlichen Regionalismus.

Dennoch argumentiert die ADB, dem zeitgemäßen Paradigma entsprechend, dass wirtschaftliche Globalisierung Entwicklung bedeutet, dass Entwicklung notwendigerweise marktorientiert sein muss und dass das GMS eine gute Gelegenheit zur Nutzung regionaler Ertragssteigerung bei Unternehmen darstellt, um eine nationale Infrastruktur für Entwicklung zu erarbeiten.

Bis heute erfolgte die einzige Infragestellung von GMS Projekten durch Aktivisten der Zivilgesellschaft und Gemeinden, die von den negativen Auswirkungen der Projekte betroffen sind. Alle werden von GMS Verhandlungen systematisch ausgeschlossen. Die Hauptprobleme im Programm und Anspruch des GMS sollen nachfolgend erläutert werden.

1. Es gibt erhebliche Mängel in der Konzeption subregionaler Wirtschaftszonen (SREZ), auf der das GMS basiert:<sup>42</sup>

- Die Bestimmung eines als Drehscheibe fungierenden Staates ist problematisch, da sich die Ausrichtung der Projekte hiernach richtet; die Prioritäten dieser Drehscheibe beeinflussen die Natur des zu entwickelnden Projekts, da Drehscheiben die wesentlichen Märkte für die in der SREZ produzierte Waren und Dienstleistungen darstellen.
- Die wirtschaftlichen Gewinne in weniger entwickelten Teilnehmerstaaten der SREZ hängen von diesem wirtschaftlichen Mittelpunkt ab; Fluktuationen in dessen Ökonomie oder politische und soziale Änderungen wirken sich, wenn die Drehscheibe nicht direkt in die

<sup>41</sup> Vgl.: *Coopting Cooperation: The Asian Development Bank and Sub-regional Economic Zones in Creating Poverty: The ADB in Asia*. Jenina Joy Chavez-Malaluan. Focus on the Global South, 2000.

<sup>42</sup> Ibid.

Projekte involviert ist, auf den Fortbestand der Projekte aus.

- Die Zentralität der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen (Wasser, Land, Wälder, Energie, Mineralien, Fischerei usw.) hat die Enteignung der lebensnotwendigen Ressourcen in großem Umfang zur Folge. Die primäre Anziehungskraft des GMS für Investoren besteht in der Möglichkeit, die immensen und unterschiedlichen natürlichen Ressourcen der Region auszubeuten. Dies wiederum gefährdet das langfristige Entwicklungspotential der teilnehmenden Länder, in denen die natürlichen Ressourcen für Nahrungssicherung und lokale Existenzfähigkeit entscheidend sind.
- Die Verteilung der Leistungen ist ungleichmäßig, da sich die teilnehmenden Staaten in verschiedenen Stadien von Entwicklung und Leistungsvermögen befinden. Was etwa hat Laos vom Ost-West-Korridor?
- Interne Ungleichheiten innerhalb der partizipierenden Staaten werden größer, wenn bestimmte Landesteile von hohen Kapitaleinlagen und infrastrukturellen Investitionen profitieren, während andere Teile ausgespart werden. Dies kann Spannungen und Konflikte zwischen Regierungen und ihren kommunalen Verwaltungen sowie zwischen Regierungen und ihren Bevölkerungen zur Folge haben.
- Die Einfuhr billiger Waren aus Nachbarstaaten gefährdet die Einkommen der einheimischen Bauern und Produzenten (z.B. Waren aus China und Thailand in andere Staaten der Mekongregion).

2. Die im GMS geförderte Entwicklungsvision dient der Umwandlung regionaler Investitionen und Ressourcen, nicht den Prioritäten nationaler oder lokaler Entwicklung. Die Projekte werden nach ihrem Profitpotential für die Investoren, nicht nach ihrem Potential, den sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder institutionellen Bedürfnissen der lokalen und natio-

nen Gemeinden der Region zu entsprechen, erarbeitet und ausgeführt.

3. GMS Projekte haben durch Straßen- und Wasserkraftprojekte (z.B. Road 1 in Kambodscha und das Theun Hinboun Wasserkraftprojekt in Laos) bereits negative Auswirkungen auf örtliche Gemeinden zur Folge. Diese schließt die Umsiedlung von Familien, Verlust der Existenzgrundlagen, Landverlust usw. ein. Auswirkungen zukünftiger GMS Projekte werden sein:

- Konkurrierende Ansprüche über die Nutzung und Verwaltung von Land, Wasser, Wäldern und anderen natürlichen Ressourcen.
- Widersprüchliche Vorstellungen darüber, wie und zu wessen Nutzen die natürlichen Ressourcen genutzt werden sollen.
- Konflikte zwischen lokalen Gemeinden und zwischen Gemeinden und Regierungen, wenn Regierungen gebräuchliche Verfahren des Ressourcenrechts zugunsten von Privatbesitz außer Kraft setzen.
- Verstärkte Umsiedlung lokaler Gemeinden wegen Energie-, Tagebau-, Plantagen-, Industrie-, Landwirtschaft- und Tourismusprojekten (dies beinhaltet nicht nur die Umsiedlung des Dorfes, sondern auch die Entwurzelung von den traditionellen Arbeits- und Existenzgrundlagen).
- Zunehmende Verelendung städtischer und ländlicher Gemeinden, wenn diese von ihren traditionellen Existenzgrundlagen verdrängt werden und nicht in der Lage sind, neue zu erschließen. Nach dem Verlust der Lebensgrundlagen neue Formen zu entwickeln, ist ein äußerst schwieriges Unterfangen, deren Komplexität von den Projektplanern im allgemeinen nicht registriert wird.
- Besondere negative Auswirkungen auf Frauen und Jugend durch Umsiedlung, Tourismus, Veränderungen in Landwirtschaft und Fischerei usw.

4. Im GMS System werden Investorenrechte berücksichtigt, nicht die Rechte der

ansässigen Gemeinden und Bevölkerungen. Es geht hier nicht einfach um die Entschädigung missachteter Rechte, sondern um die im GMS Programm geförderte Vision von Entwicklung.

5. Lokal-nationale Gemeinschaften außerhalb von Regierungen und dem privatem Sektor wurden in den Entwurf des GMS Plans nicht einbezogen. Auch ist das Fehlen einer unabhängigen Aufsicht über ein solch umfangreiches und kostspieliges Investitionsprogramme alarmierend.

- Die Struktur des GMS bietet, besonders für die direkt vom GMS betroffenen, keinen Raum für öffentliche Kontrolle.
- Es gibt weder eine öffentliche Diskussion oder Debatte darüber, wie das Volksvermögen laut GMS genutzt werden soll, noch über die Finanzierung der GMS Projekte. Die ADB als Hauptgeldgeber des GMS hat keine Anstrengungen unternommen, die Diskussion über das GMS in öffentliche Foren zu tragen.
- Es findet kein gezielter Prozess für die Entschädigung derjenigen statt, die unter den Auswirkungen der Projekte zu leiden haben. Von NGOs und lokalen Initiativen angeführte Negativerscheinungen werden Fall für Fall behandelt, ohne aber das GMS einer systematischen Prüfung zu unterziehen.

6. Die Finanzierung der GMS Projekte hat eine enorme Verschuldung der teilnehmenden Staaten zur Folge: Neue Formen der Projektfinanzierung bringen neue Formen von Verschuldung und Haftungen hervor. Überraschenderweise haben die Planer des GMS der Frage langfristiger Verschuldung bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

7. Die Teilnahme an GMS Foren und Treffen ist exklusiv, Entscheidungen über GMS Pläne werden von einer kleinen Gruppe nationaler, regionaler und internationaler Eliten getroffen.

- Es ist interessant zu beobachten, wer an GMS Treffen teilnimmt: Regierungsvertreter/innen, beratende Unternehmen (darunter viele außerregionale), Expert/innenausschüsse / Komitees

(die sich in der Regel aus Regierungsvertreter/innen, Berater/innen und ADB-Mitarbeiter/innen zusammensetzen), Repräsentant/innen des privaten Sektors, Unternehmensgruppen und Konsortien, internationalen Organisationen (UN-Kommissionen und ausgewählte NGO-Vertreter/innen), Vertreter/innen der ADB, bilaterale Geldgeber und möglicherweise die Weltbank.

- Vertreter/innen der einheimischen Bevölkerung sind bei diesen Treffen nicht anwesend: Bei Tagungen über „wirtschaftliche Korridore“ sind Bauern und Bäuerinnen, für die Zubringerstraßen und Anbindung an Märkte angeblich von Vorteil sind, nicht eingeladen. Bei Tagungen zum Tourismus stehen Sexarbeiter/innen und potentielle Angestellte in Nachtclubs, Hotels und Restaurants nicht auf der Gästeliste. Auf Konferenzen über die „Entwicklung der menschlichen Arbeitskräfte“ (wo die Verbesserung der Arbeitsleistung stets eine wichtige Rolle spielt) sind Gewerkschaften nicht anzutreffen.
- die ADB richtete ein GMS Geschäftsforum ein, aber sie richtete keine Foren für Arbeiter/innen, Kleinbauern und Bäuerinnen, Indigene Gruppen oder Straßenverkäufer/innen ein (auch wenn diese im technischen Sinne zum privaten Sektor zählen, ist Straßenverkäufer/innen eine Teilnahme am Geschäftsforum nicht gestattet).

8. Regierungen nehmen sich widerstreitende Rollen als Eigentümer, Investoren und Behörden in öffentlich-privaten Partnerschaften in Infrastrukturprojekten ein. Im Theun Hinboun Wasserkraftprojekt in Laos ist die Regierung mit 60 Prozent am Projekt beteiligt, ähnlich verhält es sich mit dem Road 1-Projekt in Kambodscha, wo die Regierung sowohl Anteilseignerin am Projekt als auch verantwortlich für die Entschädigung betroffener Familien ist. Diese vielfältigen und widersprüchlichen Funktionen machen Regierungen unfähig und unwillig, ihren Verpflichtungen zur Wahrung des öffentlichen Interesses über

die des Einwerbens von Investitionen zu stellen.

9. GMS Projekte erleichtern den Transfer lokal-nationalen Wohlstands an auswärtige private Akteure: Die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen bildet die Basis der GMS Projekte. Der Großteil der Forschungsgelder, der Aufbau der im Land vorhandenen Kapazitäten und die Implementierung geht an Gutachter und Unternehmen von außerhalb. Auch die Profite aus den meisten Investitionen fließen in Staaten außerhalb der Region.

10. Die Rahmenrichtlinien der Regierungen im GMS Programm sind den Interessen der Mehrheit der Bevölkerungen der Region so fremd wie das dort propagierte Entwicklungsmodell:

- Die Regierungsrichtlinie erfordert, dass Staaten legale, administrative und behördliche Verfahren zur Erleichterung der Vermögensbildung für eine Minderheit innerhalb und außerhalb der Region entwickeln. Es ist sehr wichtig zu überprüfen, wer von der ganzen Bandbreite der im GMS Programm aufgelisteten Aktivitäten - von den Machbarkeitsstudien bis zu kompletten Bauverträgen - profitiert.
- Staaten mit unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Bedingungen, deren Interessen sich bezüglich der Erschließung bestimmter Ressourcen unterscheiden können, sollen auf die gleiche Art regieren, um ein günstiges Klima für offene Investments in der Region zu schaffen.
- Das GMS Programm bietet kein Forum für faire und gleichberechtigte zwischenstaatliche Konfliktlösungen an, die Projekt- und Investitionsentscheidungen betreffen. Die obere Mekong-Fahrrinne ist ein typisches Beispiel hierfür. Trotz gravierender Bedenken der stromabwärts gelegenen Anliegerstaaten entschied China, die Stromschnellen im oberen Mekong zu sprengen. Obwohl die ADB das Sprengen von Stromschnellen nicht finanziert, hat sie frühere Studien unterstützt, die Fahrrinne als Teil des GMS zu entwerfen.

Im Programm ist, den Kanal betreffend, für die Diskussion der Belange der kleineren teilnehmenden Staaten jedoch kein Platz.

- Die Regierungsregime von ADB (und Weltbank) befürworten nicht die Entwicklung einheimischer / lokaler privater Investoren, da sie generell von der Begünstigung inländischer Firmen abraten. Die begünstigten Investoren kommen in der Regel nicht aus der Mekongregion (Ausnahmen sind Thailand und China, deren Unternehmen oft als Investoren in anderen Teilen der Region profitieren).

11. Teilnahme und nationale Interessen sind widersprüchliche Konzepte im GMS:

- Nationale Interessen sind eine komplizierte Angelegenheit. Regierungen bedienen sich ihrer als mächtiges rhetorisches Werkzeug, um ortsansässigen Personen (die in vielen Fällen bereits wirtschaftlich und politisch marginalisiert sind) Opfer zum höheren Wohl von Nation und Gesellschaft abzuverlangen. Aber es ist wichtig zu überprüfen, welche Personenkreise das nationale Interesse bestimmen und welche Kriterien sie anlegen. Wie weit wird die Allgemeinheit in den Entscheidungsprozess, was das nationale Interesse ausmacht, einbezogen?
- Das nationale Interesse kollidiert oft mit den Interessen und Prioritäten derjenigen Gemeinden, die einkommensschwach sind, in ländlichen und / oder abgelegenen Gebieten leben und nach Umsiedlung, Landverlust und dem Verlust der Verfügungsrechte über natürliche Ressourcen wenig Unterstützung erhalten. Große Staudämme sind ausgezeichnete Beispiele dafür, wie vorgebliches nationales Interesse Ungleichheiten, Verelendung und politische Marginalisierung verschärft. Diejenigen, denen ein Maximum an Opfern zugunsten des nationalen Interesses abverlangt wird, haben die wenigsten Möglichkeiten, am Planungs- und Entscheidungsprozess teilzunehmen.

- Selbst wenn wir Regierungen souveräne Rechte zur Bestimmung nationalen Interesses zugestehen, wird die Sache durch die Vielzahl internationaler Einflussnahmen und Druckmittel auf die Entscheidungsfindung über Projekte und Politik problematisch. Für Staaten wie Laos, Kambodscha und Vietnam wird das nationale Interesse zum schwer zu verteidigenden Terrain, wenn mit Unternehmenskonsortien verhandelt wird, deren jährlicher Gesamtumsatz den Staatshaushalt übersteigt. Der Schutz des nationalen Interesses ist besonders für kleinere Staaten schwierig, die es mit bilateralen Geldgebern, der ADB und der Weltbank zu tun haben, auf die sie auch zukünftig für den Zugang zu Finanzierungen und internationale Verbindungen angewiesen sind.
  - In den meisten Fällen wird zum nationalen Interesse erklärt, was immer das Geld in die nationalen Kassen fließen lässt. Entscheidend ist, dass die ausländischen Investoren, die Geld- und Kreditgeber glücklich sind, selbst wenn dies Abstriche bei entscheidenden Inlandsprioritäten bedeutet.
12. Das GMS verschärft den Wettbewerb zwischen verschiedenen Formen von "Umweltschutz" in der Region:
- Lokale Gemeinschaften praktizieren einen Umweltschutz, der auf lokaler Existenzsicherung, intra- und intergemeinschaftlichem Austausch sowie den sehr realen Interessen der Sicherung von Überleben, Lebensunterhalt und der Souveränität über Nahrung und Ökonomie beruht.
  - Da diese Form des Umweltschutzes von den nationalen Entscheidungsträgern in Birma, Laos, Kambodscha, Vietnam und Yunnan noch nicht als bedeutende Verhandlungsmacht anerkannt ist, ist es nur eine Frage der Zeit, bis Hunderte ländlicher Gemeinden keine andere Wahl haben, als offensiv um ihr blankes Überleben zu kämpfen.
  - Umwelt- und Entwicklungsexpert/innen bringen einen auf der Annahme basierenden Umweltschutz ins Spiel, dass das globale Interesse in der "globalen Allmende" sich direkt in die lokalen und sub-regionalen Interessen einer gesunden und vielfältigen natürlichen Ressourcenbasis übertragen lässt.
  - Diese Form von Umweltschutz war die Grundlage für Rahmen und Programme zum Schutz von Wäldern, Artenvielfalt, Feuchtgebieten, Meeresarmen und anderen besonderen Mikroökologien und Ökosystemen durch Naturschutzgebiete und Schutzzonen. Aber derlei Initiativen stellen auch eine Gefahr für lokale Gemeinschaften dar, insofern sie diese von ihrer natürlichen Ressourcenbasis auf die gleiche Art und Weise entfremden können wie konventionelle Entwicklungsvorhaben.

### **6. Weg mit dem GMS aus der Mekongregion**

Indem der gewaltigen und vielfältigen Mekongregion der GMS-Rahmen übergestülpt wird, versucht die ADB, das Entwicklungsmuster für die Region zu formen. Der enge Blickwinkel des GMS reduziert kulturelle, wirtschaftliche, ökologische und geographische Merkmale auf ein homogenes Ganzes allein ökonomischer Herausforderungen und Möglichkeiten. Darüber hinaus macht es Menschen, Gemeinden, lokale soziale Beziehungen und Strukturen, Ökologien, Kulturen und geographische Gebiete unsichtbar, die nicht zum Investitionsinteresse der GMS Förderer gehören.

Wenn ein regionaler Plan für Zusammenarbeit und Entwicklung für die Mekongregion formuliert wird, sind es die Vorstellungen der Menschen und Gemeinden der Region, die sich durchsetzen müssen, nicht die von ADB, bilateralen Geldgebern und ausländischen Investoren.

*Übersetzung:* Daniel Apolinarski



## IV. Ein guter Anfang? Der Entwurf der ersten Umweltrichtlinien der ADB

*Jessica Rosien, NGO FORUM on the ADB (Manila)*

Im November 2002 war es soweit. Die ADB verabschiedete ihre ersten Umweltrichtlinien. Zwar hatte es bis dahin verschiedene Formen von Anweisungen für Angestellte gegeben, was man bei der Planung und Umsetzung von Projekten in Bezug auf Umwelt beachten müsse, aber ein umfassender Text entstand erst mit den neuen Richtlinien im letzten November. In ADB Sprache heißt das, dass zu den *operations manual sections*, also den Anweisungen für Angestellte, nun eine entsprechende *policy*, die eigentlichen Richtlinien, dazukamen.

Wenn man sich die Richtlinien durchliest, kann man eigentlich nur beeindruckt sein. Da verspricht die ADB, dass sie von nun an eine aktive und strategisch durchdachte Stellung zu Umweltproblemen nehmen und Entwicklungsländern helfen wird, Umweltprobleme zu identifizieren und zu lösen. Weiter erkennt sie an, dass die Vernachlässigung von Umweltthemen sich letztendlich negativ auf das wirtschaftliche Wachstum und die ökonomische Nachhaltigkeit auswirken. Obwohl diese Erkenntnis eigentlich schon seit den Anfängen des Konzepts von Nachhaltigkeit, geprägt in der Welt Kommission zur Umwelt und Entwicklung im Jahr 1987, verbreitet ist: Es ist doch ermutigend zu sehen, dass sie sich nach über 15 Jahren nun auch an internationalen Wirtschaftsinstitutionen durchzusetzen scheint. Besser spät als nie.

Eigentlich ein guter Start, sollte man meinen. Bei näherem Hinsehen aber zeigt sich – leider, dass sich hinter den großen Worten der Richtlinien nicht allzu viel Substanz verbirgt. Dessen war sich auch eine Gruppe von NGOs bewusst, die darum bemüht war, die Richtlinien in ihrer Entstehung zu beeinflussen und zu stärken<sup>43</sup>. Auch wenn man mit dem Ergebnis nicht glücklich ist; man muss zugeben, dass die

ADB sich den Entwurf der Richtlinien nicht leicht gemacht hat, und endlich dem internationalen Ruf von Aktivisten gefolgt ist, Stimmen von außerhalb der Institution im Entwurfprozess zu berücksichtigen.

Ende des Jahres 2001 rief die ADB dazu auf, Kommentare zum ersten Entwurf einzuschicken. Unter Berücksichtigung der Einsendungen wurde der zweite Entwurf erstellt, und der ganze Vorgang wiederholt, bis der fertige Text dem Aufsichtsrat, bestehend aus Gesandten der Geber- und Entwicklungsländern, zur Abstimmung vorgelegt wurde.

Aber auch bei diesem scheinbar offenen Verfahren muss man genauer hinschauen. Hat die ADB nur eine Schau abgezogen um ihre zahlreichen Kritiker ruhig zu stellen, oder zeigt sich hier der echte Wille auch mal hinzuhören und zu lernen? Die asiatischen, europäischen und japanischen NGOs, die ausführliche Kommentare zu den verschiedenen Entwürfen einsandten, sind der Meinung, dass ihnen ihre Mühe nur mäßig gelohnt wurde.

### **Ideal und Realität**

Ein Hauptanliegen der NGOs war, dass die neuen Richtlinien sogenannte betroffene Personen schützen sollten, also Individuen und Gruppen, deren Lebenserwerb und Lebensraum durch ADB Projekte und Programme oft negativ beeinflusst wird. Daher zielten die NRO Vorschläge darauf ab, die Mitspracherechte dieser betroffenen Personengruppe(n) klar in den Richtlinien zu verankern, und sicher zu gehen, dass Informationen über geplante ADB Aktivitäten rechtzeitig und in verständlicher Weise vor Ort geleitet werden.

Diese Forderungen hängen vielleicht auf ersten Blick nicht mit Umweltschutz zusammen, aber in der Praxis ist die Umwelt nicht vom Menschen zu trennen. Wenn die ADB in Sri Lanka eine Autobahn baut, werden Wälder kahl geschlagen und Ökosysteme zerstört. Die Menschen, die auf diese Bäume und Ökosysteme für ihren

<sup>43</sup> Auf der Website des Bank Information Centers in Washington findet sich die gemeinsame NGO Eingabe "What Constitutes an Enforceable Environment Policy" mit Vorschlägen für den Entwurf der Umweltrichtlinien: <http://www.bicusa.org/policy/adbenvpo.htm>.

Lebenserhalt angewiesen sind, werden also genauso geschädigt wie die Umwelt. Und wenn es um solche Fragen der Existenz geht, sollten die betroffenen Personen ein Mitspracherecht haben, meinten zumindest die NGOs. Die führenden Kräfte in der ADB wissen, dass die Institution sich es nicht leisten kann, solch eine Forderung auszuschlagen, vor allem nicht wenn ihre pro-Armen Rhetorik auch nur im geringsten glaubhaft scheinen soll.

Konsequenterweise sprechen die neuen Richtlinien dann auch von Konsultationen mit betroffenen Gruppen, die „so früh wie möglich im Projektzyklus stattfinden sollen, damit die Ansichten von betroffenen Gruppen in angemessener Weise im Design des Projekts in Betracht gezogen werden können“<sup>44</sup>. Aber wie so oft im ADB Jargon geht es hier um Interpretation. Die NGO Interpretation von Mitspracherecht richtet sich nach des Konzepts des *free, informed, prior consent* festgelegt durch die *World Commission on Dams* (WCD).<sup>45</sup> Auf Deutsch heißt dieses Konzept, dass die Betroffenen ungezwungen und voll informiert ihre Zustimmung geben müssen, bevor eine Entscheidung fällt. Wenn man diese Argumentation weiterführt, bedeutet das, dass betroffene Gruppen ihre Zustimmung verweigern können, und ein geplantes Projekt nicht starten kann, falls keine Einigung eintritt.

Das begreift auch die ADB. Deshalb erklärt sie an anderen Stellen in einer sonst ungewohnten Offenheit, dass sie die Forderungen der WCD mitsamt des Konzepts der Zustimmung ablehnt. Aber wenn man Verhandlungen diese Grundlage entzieht, bleibt wenig übrig. Eine Gemeinde kann den ADB Abgesandten klar sagen, dass sie ein Projekt ablehnt. Die ADB Projektbeauftragten aber können sich darauf zurückziehen, dass sie mit den betroffenen Gemeinden im Gespräch waren, also die verordneten „Konsultationen“ abgehakt haben, und können daran gehen, ihr Projekt durchzuziehen. Die neuen Richtlinien

tun nichts dazu, solche Szenen in Zukunft zu verhindern.

Ein weiterer Kritikpunkt der NGOs zielte auf das Format und die Sprache der Richtlinien ab. Jedem, der es sich schon mal angetan hat, eine der technokratischen ADB Richtlinien durchzulesen, kommt spätestens nach den ersten zwei Seiten die Fragen: Habe ich tatsächlich den richtigen Text, die *policy*, vor mir, oder habe ich aus Versehen einen Werbetext in die Hand bekommen? Wo sind die Richtlinien, die bindend eingehalten werden?

Der Großteil der Umweltrichtlinien besteht nach wie vor aus vagen Absichtsformulierungen, wie die ADB „nimmt sich vor“, „plant zu fördern“, „wird sich dafür einsetzen, dass“, und so weiter. Hehre Absichten, aber ihre Einhaltung ist in keinerlei Weise kontrollierbar. Die gemeinsame NGO Kritik forderte dazu auf, die vagen Formulierungen aus dem Text zu streichen und insbesondere Schlüsselwörter, wie „ökologische Nachhaltigkeit“, „Umweltverantwortung“, und Kategorien wie „ernste“, bzw. „signifikante Umweltschäden“ genau zu definieren. Die Umweltrichtlinien, die der ADB Aufsichtsrat im letzten November anerkannte, beinhalten jedoch nach wie vor wenig Klartext. Abgesehen von der undeutlichen Ausdrucksweise sind von 84 Paragraphen nur zwanzig bindend, der Rest also nicht-bindend, was Paragraph 84 ausdrücklich festhält. Wieder stellt sich die Frage, was die übrigen Paragraphen in einem Richtlinien text zu tun haben.

### Vom Wort zur Tat

Zu wünschen ist zum einen die Verbesserung, aber natürlich auch die Einhaltung der existierenden Richtlinien, und gerade an diesem Punkt mangelt es oft. Die ADB hat unzählige Richtlinien, Leittexte und Handbücher, alle im Namen des Schlagworts der Armutverminderung. Auch wenn viele dieser Texte unverbindlich sind: Die Armen Asiens wären besser dran, wenn die ADB auch nur einen Bruchteil ihrer Versprechen einhielte. In der Realität geht es den Armen oft schlechter, dank der ADB.

Das *Regional Sustainable Development Department*, die Abteilung für Regionale

<sup>44</sup> Environment Policy of the Asian Development Bank, November 2002, Paragraph 63.

<sup>45</sup> [www.dams.org](http://www.dams.org).

Nachhaltige Entwicklung in der ADB ist zuständig dafür zu sorgen, dass die sogenannten *safeguard policies*, die Schutzrichtlinien der ADB eingehalten und in die Praxis umgesetzt werden. Zu diesen Richtlinien gehören auch die Umweltrichtlinien. Eine interne Evaluierung hat allerdings ergeben, dass die Abteilung diese Aufgabe kläglich verfehlt.

Die NGOs, die an dem Entwurfprozess der Umweltrichtlinien beteiligt waren, kommen nach diesen ernüchternden Ergebnissen zu dem Schluss, dass ihre Bemühungen noch lange nicht zum Ziel geführt haben. Es ist frustrierend zu sehen, dass die Arbeit, die eigentlich die ADB erbringen sollte, nun wieder von außen geleistet werden muss. Aber es hilft eben nichts. Der Weg hin zu einer Institution, die, geleitet von klaren Richtlinien, durch verantwortungsbewusstes Handeln, Armut in Asien beseitigt, ist lang. Und die NGOs und betroffenen Interessensgruppen erkämpfen ihn Schritt für Schritt.

Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist zum Beispiel ein NGO Projekt, dass die

Einhaltung der neuen Umweltrichtlinien anhand von Fallstudien überwacht. Koordiniert von dem *NGO Forum on the ADB* und dem *Philippines Rural Reconstruction Movement* in Manila sind Gruppen in sechs Ländern Asiens daran beteiligt, an jeweils einem bereits laufenden Projekt zu überprüfen, ob die Umweltvorschriften der ADB, die zur Zeit der Projektgenehmigung galten, eingehalten wurden. Die Ergebnisse der Fallstudien sollen dann auf die neuen Umweltrichtlinien übertragen werden. Als Endprodukt soll ein Kontrollsystem entwickelt werden, das betroffene Gruppen jederzeit einsetzen können, um die ADB daran zu erinnern, dass Richtlinien dazu da sind eingehalten zu werden. Wie gesagt, wenn es die ADB ihre Arbeit nicht selber erledigt, müssen andere es tun.

Wer mehr über die Fallstudien und das Kontrollsystem erfahren möchte, wende sich bitte an:

Jessica Rosien, [jrosien@pacific.net.ph](mailto:jrosien@pacific.net.ph), oder Sameer Dossani, [sdossani@pacific.net.ph](mailto:sdossani@pacific.net.ph) vom *NGO Forum on the ADB* in Manila.



## V. Die neue Verantwortlichkeit: Eine kritische Analyse des *New Accountability Mechanismus*

*Kenji Fukuda, Mekong Watch – Japan*

### Einleitung

Der neue *Accountability Mechanismus* ist durch die Asiatische Entwicklungsbank am 29. März 2003 bewilligt worden. Er ist das Ergebnis eines langen Prozesses, die Inspektionsfunktion der ADB zu überarbeiten. Das Ziel der Überarbeitung bestand darin, die Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Bank zu erhöhen, indem die Belange von durch ADB-Projekte negativ in Mitleidenschaft gezogene Menschen berücksichtigt werden. Der neue Mechanismus wurde zudem ins Leben gerufen, um dem von zivilgesellschaftlichen Organisationen geforderten Ruf nach mehr Verantwortlichkeit und Transparenz nachzukommen.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Hintergründe und den Erneuerungsprozess dieser Inspektionsaufgabe. Sie analysiert das neue Verfahren vor dem Hintergrund des Kampfes der in Mitleidenschaft gezogenen Menschen und der Anstrengungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die gegen die von der ADB finanzierten problematischen Projekte ankämpfen.

### Die Anfänge des Kontrollmechanismus

Der Kontrollmechanismus hat seine Anfänge im umstrittenen Narmada-Staudammprojekt in Indien. In Antwort auf eine weltweite Protestaktion gegen dieses Projekt zu Beginn der 1990er Jahre entschied die Weltbank als eine der Hauptfinanziererinnen des zerstörerischen Staudammprojektes eine unabhängige Untersuchung durchführen zu lassen. Ein unabhängiges Expertenteam wurde von der Weltbank beauftragt, die Einhaltung der weltbankinternen Politikleitlinien in den Bereichen Umwelt und Zwangsumsiedlung zu überprüfen. Die Ergebnisse zeigten, dass der Staudamm das Leben in den Dörfern vor Ort negativ beeinflussen würde und dass die Weltbank für diesen Schaden mitverantwortlich wäre. Dieser Bericht wurde an den Aufsichtsrat der Weltbank (*Board of Directors*)

geleitet, um bei der indischen Regierung ein Umdenken einzuleiten. Als Ergebnis erklärte Indien im Jahr 1993, dass es auf die noch ausstehenden Zahlungen der Weltbank für den Narmada-Staudamm verzichten würde.

Der Fall des Narmada-Projektes hat deutlich gemacht, dass die Weltbank-Führung (*Bank Management*) dazu neigte, sich der Verantwortung zu entziehen, die notwendig wäre um sicherzustellen, dass weltbankfinanzierte Projekte gemäß der bankeigenen Sicherheitsbestimmungen (*safeguard policies*) durchgeführt werden. Auf Druck von NGOs schlug die Weltbank die Einrichtung eines dauerhaften unabhängigen Organs vor, um Beschwerden von der Bevölkerung entgegenzunehmen. Unterstützt wurde die Einsetzung dieses Kontrollorgans zudem sehr stark vom US-Kongress. Im September 1993 stimmte die Weltbank schließlich der Einrichtung des sog. Inspektionspanels zu, das seitdem als unabhängiges Gremium die Beschwerden von betroffenen Gruppierungen und Einzelpersonen entgegennimmt und daraufhin die Einhaltung der Weltbankpolitik überprüft.

Die ADB ist die dritte internationale Organisation, die einen Inspektionsmechanismus, die sogenannte *Inspection Function* im Jahr 1995 einführt, nachdem im Jahr 1994 die Interamerikanische Entwicklungsbank bereits dem Beispiel der Weltbank gefolgt war. Die Mechanismen der beiden regionalen Entwicklungsbanken sind jedoch im Vergleich zum Weltbank-Kontrollgremium weniger unabhängig. Ziel des Kontrollmechanismus der ADB ist es, durch den Einsatz unabhängiger Expertenteams die Transparenz und Verantwortlichkeit von ADB-Projekten zu verbessern und festzustellen, ob die ADB ihre bestehenden Grundsätze und Verfahren eingehalten hat.

### Warum sind Inspektions-Mechanismen erforderlich?

Die Bedeutung der Inspektions-Mechanismen kann wie folgt zusammengefasst werden:

1) Inspektion ist eines der wenigen quasi-juristischen Verfahren zur Überprüfung des Managements multilateraler Entwicklungsbanken (MDB). MDBs erfreuen sich der Immunität gegenüber einer Rechtsprechung unter Internationalem Recht, so dass sie rechtlich in keiner Weise belangt werden können. Es muss jedoch angemerkt werden, dass die meisten Inspektionsorgane der Entwicklungsbanken den jeweiligen Vorständen zur Berichterstattung verpflichtet sind und daher nicht als völlig unabhängig von den bankinternen Führungsetagen angesehen werden können.

2) Inspektionsmechanismen sind für Betroffene der einzig mögliche formelle Weg, Bedenken und Einsprüche gegenüber den Entwicklungsbanken zu äußern. In der Vergangenheit konnten die Leidtragenden nur auf informellem Wege an die Entscheidungsträger in den Entwicklungsbanken herantreten, was oftmals über öffentliche Kampagnen und Protestaktionen, über die Geberländer und die Medien erreicht wurde. Die neuen Inspektionsverfahren dagegen ermöglichen den Betroffenen den direkten Zugang zu einer unabhängigen Untersuchung der Einhaltung von MDB-Grundsätzen. Darüber hinaus stellen sie für die Betroffenen eine Möglichkeit dar, das Interesse von Entscheidungsträgern innerhalb der MDBs auf sich zu lenken.

Ob die Inspektionsmechanismen der MDBs tatsächlich Lösungsmöglichkeiten und Linderung für die Leidtragenden bedeuten, ist eine schwierige Frage. Die Erfahrung der Weltbank zeigt, dass lediglich zwei von 27 inspizierten Projekten infolge der Untersuchung abgebrochen wurden. Und auch nur in einigen Fällen wurden Teillösungen erwirkt oder konnten die Betroffenen entschädigt werden. Die Führung der Weltbank versucht fortlaufend, derartige Untersuchungen zu vermeiden und Bündnisse mit Weltbankmitgliedern aus Entwick-

lungsländern einzugehen. Diese Taktik stellt nach wie vor ein großes Hindernis für die Wirksamkeit des Inspektionsmechanismus dar: Im Fall der ADB wurden acht Fälle zur Prüfung eingereicht, wovon jedoch nur zwei einer Inspektion unterzogen wurden. In diesen zwei Fällen ist auf die Beschwerden der Betroffenen noch nicht angemessen reagiert worden.

### Wie arbeitet die Inspektionsfunktion der ADB?

Hauptakteure im Inspektionsprozess sind: die Antragsteller, d.h. die betroffenen Personen, ein Expertengremium, das *Board Inspection Committee* (BIC) and der Aufsichtsrat der ADB.

Die Antragsteller setzen den Inspektionsprozess in Gang, indem sie eine Beschwerde einreichen. Dazu müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein: Es muss sich um zwei oder mehr von einem ADB-Projekt betroffene Personen, bzw. deren Vertreter handeln. Gemäß der Inspektions-Leitlinien müssen die Antragsteller nachweisen, dass (1) die ADB gegen ihre eigenen Politik-Grundsätze verstoßen hat, dass (2) dieser Verstoß einen materiellen Schaden für die Antragsteller bewirkt und (3) bereits ein Gesuch nach Lösungsmöglichkeiten an das ADB-Management ergangen ist. Durch diese streng bürokratische Vorgehensweise wird der Zugang für Betroffene oftmals erschwert.

Das *Board of Inspection Committee* (BIC) ist ein dem ADB-Vorstand untergeordnetes Komitee, das die gesamte Inspektion beaufsichtigt. Es spielt eine maßgebliche Rolle im Inspektionsprozess. Denn 1. gibt es Empfehlungen an den Vorstand ab, ob eine Inspektion durchgeführt werden soll oder nicht, 2. wählt es nach erfolgter Bewilligung die einzusetzenden Experten aus, 3. erstellt es Kriterienraster und Zeitrahmen für die Inspektion und 4. schlägt es schließlich Abhilfe schaffende Maßnahmen vor, basierend auf dem Bericht des Expertengremiums und der darauf eingehenden Reaktion der ADB-Führung. Hauptentscheidungsträger ist schließlich der ADB-Vorstand, der über die vom BIC vorgetra-

genen Empfehlungen und daraus abzuleitende Maßnahmen entscheidet.

Das **Expertengremium** setzt sich aus drei Personen zusammen, welche die tatsächliche Inspektionsaufgabe des jeweiligen Projektes im Hinblick auf die Einhaltung zugrundeliegender Leitlinien und Abläufe durchführen. Die Experten werden durch das BIC aus einer Expertenliste ausgewählt. Die Aktivitäten der Experten werden durch Richtlinien (*Terms of Reference*) bestimmt, welche ebenfalls vom BIC verfasst sind. Das Gremium erstellt einen Bericht, der sowohl die Ergebnisse der Inspektion wie auch Vorschläge zur Verbesserung enthält, und dem Vorstand vorgelegt wird.

Das Vorhandensein und die Bedeutung des BIC ist einer der Hauptunterschiede zwischen der Inspektionsfunktion der ADB und dem Inspektionspanel der Weltbank. Das BIC untergräbt die Unabhängigkeit des Expertengremiums, indem es noch einen zusätzlichen Katalog an Abhilfemaßnahmen vorschlägt. Darüber hinaus mögen BIC-Mitglieder in einen Interessenkonflikt geraten, wenn Ansprüche aus Ländern geltend gemacht werden, die sie im Aufsichtsrat vertreten.

Der Inspektionsprozess nimmt sehr viel Zeit in Anspruch. Nach dem Einreichen eines Antrages auf Inspektion vergehen 110 Tage, bis entschieden wird, ob eine Überprüfung durch die ADB stattfinden wird. Die Dauer der Inspektion selbst ist abhängig vom durch die Experten eingebrachten Zeitplan. Im Anschluss an die Untersuchung benötigt die ADB-Führung in etwa weitere 65 Tage, um zu entscheiden, wie auf die Inspektionsergebnisse und eingereichte Verbesserungsvorschläge reagiert werden soll.

### **Verantwortlichkeit *Down the Drain*: Der erste Inspektionsfall des Samut Prakarn Abwassermanagement-Projektes in Thailand**

Bedingt durch das komplexe Antragsverfahren und den ungewissen Ausgang einer Inspektion ist bislang nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Anträgen bei der ADB eingereicht worden. Das Samut

Prakarn Abwassermanagement-Projekt in Thailand ist bislang das einzige, das den vollständigen Inspektionsprozess durchlaufen hat. Und auch nur für die dritte Projektphase des Chasma-Right-Bank Projektes wurde eine Inspektion im April 2003 bewilligt. Alle weiteren Anträge auf Untersuchung wurden als ungeeignet zurückgewiesen.

Die Inspektion des Samut Prakarn Projektes wurde vom ADB-Vorstand am 20. Juli 2001 genehmigt. In den vergangenen drei Jahren war es das am kontroversesten diskutierte, durch die ADB finanzierte Projekt, das zum Ziel von Protesten der lokalen Bevölkerung wie von internationalen Kampagnen wurde, welche das Verantwortungsbewusstsein der ADB in Frage stellen. Das Projekt geriet in die Kritik durch seine ökologischen und sozialen Folgen, aufgrund von Korruption und dem Fehlen sowohl von öffentlicher Mitbestimmung als auch der Überprüfung seiner ökologischen Auswirkungen. Die Lokalbevölkerung befürchtet vor allem, dass durch die Abwässer des Klärwerkes die Fischereiwirtschaft, und zwar insbesondere die Muschelernte, in Mitleidenschaft gezogen wird, wovon ein Großteil der Menschen in den angrenzenden Gebieten ihren Lebensunterhalt bestreitet.

Die Proteste der Lokalbevölkerung setzten Ende 1998 ein, ein halbes Jahr nach Baubeginn des Klärwerkes. Im Jahr 2000 schlossen sich zivilgesellschaftliche Organisationen zusammen, um zum Anlass der ADB-Jahresversammlung in Chiang Mai eine große Protestaktion abzuhalten. Zur Demonstration versammelten sich 3.000 Menschen, mit dabei 200 aus Klong Dan, wo das Samut Prakarn Projekt gelegen ist. Nichtregierungsorganisationen aus anderen Ländern schlossen sich der Kampagne an und wendeten sich an die ADB und die *Japan Bank for International Cooperation*.

Trotz früherer Skepsis über die Effektivität der Inspektionsfunktion entschloss sich die Lokalbevölkerung, diesen Weg einzuschlagen, um mit Nachdruck die Verantwortlichkeit der ADB einzufordern und eine Aussetzung der Kredite für das Projekt zu verlangen. Zunächst konnte das Experten-

gremium durch Bestimmungen bedingt, die durch die thailändische Regierung einem derartigen Besuch auferlegt wurden nicht nach Thailand einreisen, um das Projekt zu inspizieren. Es ist eine Vorbedingung, dass Gastländer einem derartigen Besuch zustimmen müssen. Im Ergebnis konnten die Betroffenen ihre Meinung dem Panel nicht vortragen. Gleichzeitig beschwerte sich das Expertengremium, dass es keine Möglichkeit hatte, mit außenstehenden Interessengruppen ins Gespräch zu treten, dass entscheidende Dokumente nur schwer zugänglich waren und auch die Befragung von ADB-Mitarbeiter/innen nur begrenzt möglich war.

Trotz dieser Hindernisse konnte der Bericht des Expertengremiums aufzeigen, dass die ADB bei der Umsetzung des Samut Prakarn Projektes gegen sieben eigene Leitsätze verstieß, und zwar in den Bereichen der zusätzlichen Finanzierung bei Kostenüberschreitung, der operationalen Zielsetzung, der ökologischen Aspekte, aber auch der Zwangsumsiedlung, der sozialen Auswirkungen, der Regierungsform, der Nutzenüberwachung und der Evaluation. Das Panel legte der ADB nahe, diese Verstöße einzuräumen und mit der Bevölkerung in Klong Dan Verhandlungen zu führen, mit Blick auf die Schadensbehebung und die Einbeziehung der Lokalbevölkerung in das Management und Betreiben der Anlage. Das Panel wies jedoch die Forderung der Betroffenen zurück, die weitere Finanzierung für das Projekt einzustellen.

Ohne die Verstöße gegen die eigenen Leitsätze einzugestehen bewilligte der ADB-Vorstand die Empfehlungen des BIC am 25. März 2000 und veranlasste das ADB-Management, halbjährliche Berichte über die Umsetzung der Empfehlungen des BIC zu erstellen. Die ADB hat bis heute jedoch keine richtungsweisenden Schritte unternommen, um das Vertrauen der Menschen in Klong Dan zu gewinnen. Die ADB hat weiterhin die Finanzierung des Projektes sichergestellt, während gleichzeitig Hauptkritikpunkte der Betroffenen im Wesentlichen ignoriert werden.

Die Tatsache, dass die ADB gegen ihre eigenen Grundsätze hinsichtlich ökologischer und sozialer Auswirkungen verstieß, mag in gewisser Weise die thailändische Regierung beeinflusst haben. Einen Monat nach der endgültigen Beschlussfassung durch den ADB-Vorstand hielt Premierminister Thaksin Shinawatra in Klong Dan einen Besuch ab, um mit der Lokalbevölkerung zusammenzutreffen. Dieser Besuch resultierte in einer Reihe von Studien durch das Umweltministerium. Als Ergebnis verkündete die thailändische Regierung den Baustopp des Projektes im Februar 2003. Dies stellt einen Meilenstein dar in der Geschichte sowohl der zivilgesellschaftlichen Bewegung in Thailand als auch der international gegen die ADB geführten Kampagnen.

### **Die Revision der Inspektionsfunktion**

Während der Inspektion des Samut Prakarn Projektes erkannten viele Beteiligte die starke Notwendigkeit für eine Überarbeitung des Inspektionsprozesses. Die Überarbeitung begann im Dezember 2001 und dauerte fast eineinhalb Jahre. Es muss erwähnt werden, dass es sich bei dieser Revision in der Geschichte der ADB um einen beispiellos transparenten und partizipativen Prozess handelte. Gleichzeitig rief er jedoch Konflikte unter den beteiligten Parteien hervor, von denen sich keine Seite mit den Ergebnissen zufrieden zeigte.

Zu Beginn der Überarbeitung spielten internationale NGO eine entscheidende Rolle. Die ADB beschäftigte zwei auf Umweltrecht spezialisierte Rechtsanwälte aus den Reihen der NGOs, welche über große Erfahrung mit dem Inspektionsausschuss der Weltbank verfügten. Insgesamt wurden durch die ADB drei Fassungen an neuen Richtlinien erstellt und 10 öffentliche Konsultationen sowohl in Entwicklungs- als auch in Geberländern abgehalten. Die beiden ersten Fassungen wurden während dieser Gespräche ausgiebig diskutiert. Dabei stießen die Forderungen der NGO nach permanenten und unabhängigen Expertengremiums und dem Zugang zu diesen Verfahren auf eine breite Zustimmung.

Nach dem anfänglichen Erfolg der NGO-Kampagnen für eine starke und unabhängige Überprüfung der Verantwortlichkeit begannen ADB-Repräsentanten und Regierungen von Entwicklungsländern jedoch, sich einem derartigen Kontrollmechanismus zu widersetzen. Bei den Beratungen in Phnom Penh im August versuchte das ADB-Management die Ansichten der Entwicklungsländer zu beeinflussen, indem ein Schreiben eines ADB-Experten ausgehändigt wurde. Dieser Zwischenfall wurde schnell zu einem Skandal, der Geberländer und NGOs erzürnte.

Nach einer Runde von externen Beratungsgesprächen wurde die Debatte hinter die Tore der ADB verlagert und die Zivilgesellschaft musste auf die Ergebnisse dieser geheimen Verhandlungen bis im Februar 2003 warten, welche ein halbes Jahr nach der zweiten Fassung an die Öffentlichkeit gerieten. Diese dritte Fassung empfahl die Errichtung eines Problemlösungs-Gremiums und eines unabhängigen Ausschusses zur Überprüfung der Einhaltung der ADB-eigenen Richtlinien. NGOs reagierten darauf mit dem Einwand, dass das vorgeschlagene Modell die Effektivität der Inspektion gefährde und das Recht der Antragsteller auf die Verantwortlichkeit der ADB unterminiere, und zwar durch das Zweistufenmodell, das zunächst die Problemlösung vorsieht, bevor die Einhaltung der Richtlinien überprüft werde.

Letztlich wurde die neue Politik der Verantwortlichkeit, der *Accountability Mechanism*, Ende März 2003 vom ADB-Vorstand bewilligt. Diese neue Politik stellt einen Kompromiss zwischen den Forderungen von NGOs und Geberländern auf der einen Seite und ADB-Experten und den Regierungen von Entwicklungsländern auf der anderen Seite dar. Wenngleich diese neue Politik eine Reihe von Verbesserungen aufweist, so sind auch erhebliche Mängel zu verzeichnen. Sowohl positive als auch negative Aspekte der neuen Politik werden im Folgenden beschrieben.

### **Interessengruppen im New Accountability Mechanism**

Verschiedene Interessengruppen vertreten unterschiedliche Ansichten:

**ADB-Führung und Mitarbeiter/innen** sind die hemmende Kraft im Inspektionsverfahren. ADB-Mitarbeiter verfügen über einen starken Anreiz, mehr Geld an ihre Kreditnehmer, die Entwicklungsländer, zu verleihen und sind daher nicht geneigt, Probleme einzugestehen, die durch ADB-Projekte hervorgerufen werden. Inspektionsprozesse werden daher fortlaufend durch die ADB zum Scheitern gebracht. Im Fall des Samut Prakarn Projektes bestand die Antwort des Managements auf die Forderung nach Inspektion darin, alle Vorwürfe auf die Verletzung von Politikleitlinien abzustreiten und die Notwendigkeit einer Inspektion nicht anzuerkennen. Die Einwände der thailändischen Regierung gegen einen Besuch des Projektes durch das Expertengremium gehen angeblich auf einen Vorschlag aus den Reihen der ADB zurück. Nach Erscheinen des Berichtes des Expertengremiums hielt das Management weiterhin an der Behauptung fest, keine Politikgrundsätze verletzt zu haben, obwohl der Berichtes des BIC mit den Schlussfolgerungen des Expertengremiums übereinstimmte. Im Fall des Chasma-Right-Bank Bewässerungsprojektes erhob das Management Einwände gegen die Durchführung einer Inspektion, da andernfalls bereits eingeleitete Anstrengungen zur Problemlösung durch das *Grievance Redress and Settlement Committee* unterminiert würden. ADB Mitarbeiter haben versucht, eine Inspektion zu umgehen, indem die pakistanische Regierung zur Einrichtung eines derartigen Komitees gedrängt wurde. Sowohl bei der Auswahl der Komitee-Mitglieder als auch bei den Richtlinien sind die Interessen der Antragsteller nicht hinreichend berücksichtigt worden. Dies sind einige Beispiele dafür, wie das ADB-Management versucht hat, sich der Verantwortung für den Schaden zu entziehen, der durch die eigenen Projekte hervorgerufen wurde.

**Regierungen der Mitgliedsländer aus Entwicklungsländern:** In vielen Fällen sind die Regierungen von sich entwickelnden Mitgliedsländern (DMCs) die Eigentümer der Projekte, wodurch die Regierungen nicht wollen, dass Proteste bei der ADB vorgetragen werden. Außerdem nehmen die Regierungen an, dass die Inspektionen ausgeführt werden, um ihre Fehler aufzudecken. Es wird behauptet, dass die thailändische Regierung gegen einen Besuch der Samut Prakarn Klärwerkes durch das Expertengremium war, da befürchtet wurde, dass die thailändische Regierung ins Visier der Untersuchung rücken würde und nicht die Handlungsweisen der ADB. Die DMCs waren auch vehement gegen die Einführung eines Problem-Lösungs-Mechanismus, da dieser ihre Souveränität zu unterlaufen drohe. Sie halten zudem daran fest, dass Ortsbesichtigungen durch Expertengremiums nur mit ihrer Zustimmung durchzuführen sind.

**Geber-Regierungen:** Die Regierungen der Geberländer waren die Haupt-Fürsprecher für die Errichtung eines unabhängigen Inspektionsausschusses. Sie sind darauf bedacht, dass ihre Beiträge zur ADB auf effektive Weise verwendet werden, ohne Proteste auf lokaler und internationaler Ebene zu verursachen.

**NGOs und Initiativen:** Unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen herrschen verschiedene Meinungen bezüglich des Inspektionsmechanismus vor. Internationale NGOs, die sich mit der Verantwortlichkeit von ADB-Projekten beschäftigen sehen im Inspektionsmechanismus den einzigen institutionellen Mechanismus innerhalb der ADB, der es betroffenen Menschen ermöglicht, ihre Klagen vorzutragen. NGO in Entwicklungsländern sind skeptischer, was die Effektivität dieses Mechanismus angeht, da es keine Garantie für tatsächliche Lösungen gibt. Andere lokale NGO und Initiativen sehen den Inspektionsmechanismus als eine mögliche Strategie, die Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern in der ADB und in den Geberländern zu gewinnen. Obwohl die Erwartungen sehr unterschiedlich ausfallen, herrscht unter den NGO doch Einigkeit darüber,

dass ein effektiver und zugänglicher Inspektionsmechanismus ein nützliches Instrument darstellen wird, um die Verantwortlichkeit der ADB einzufordern.

### **Wessen Problem wird gelöst? – die Aufgabe der Konsultationsphase**

Die ADB führte eine Problemlösungsfunktion in den *New Accountability Mechanism* ein, welcher durch den außerordentlichen Projektmoderator, den *Special Project Facilitator* (SPF) während der Konsultationsphase durchgeführt wird. Der SPF gehört nicht zum Inspektionspanel und die Stelle wird von einer Person mit einem kleinen Sekretariat gebildet. Die Rolle des SPF besteht darin, die Konsultationsphase des *Accountability Mechanism* durchzuführen, „um auf spezifische, durch ADB-Projekte verursachte Probleme der betroffenen Lokalbevölkerung mit einer Bandbreite von informellen und flexiblen Methoden zu reagieren“. Der SPF wird vom ADB-Präsidenten eingesetzt und liefert dort auch seine Berichte ab. Daher stellt der SPF in erster Linie ein Instrument des Managements dar und der Aufsichtsrat hat keinen maßgeblichen Einfluss auf die Untersuchung während der Konsultationsphase.

Es wird begrüßt, dass die ADB ihre eigene Rolle in der Problemlösung von ADB-finanzierten Projekten erkannt hat. Obwohl dies für die Betroffenen zu einem gewissen Grad nützlich sein mag, gibt es viele Bedenken hinsichtlich der Konsultationsphase:

**Die Unabhängigkeit des SPF:** NGOs fordern, dass der SPF unabhängig vom Management sein soll und seine Berichte nicht beim ADB-Präsidenten sondern beim Aufsichtsrat vorlege. Eine derartige Unabhängigkeit ist eine wesentliche Voraussetzung, um Vertrauen zwischen Geldgeber und Betroffenen aufzubauen. Der SPF hätte nicht vom Präsidenten ernannt werden sein dürfen und ADB-Mitarbeiter dürften nicht als SPF eingesetzt werden. Jemand aus den Reihen der ADB kann von den Projekt-Betroffenen nicht als unabhängig und vertrauenswürdig angesehen werden.

### **Das Verhältnis zwischen dem SPF und dem Ausschuss:**

Bedauerlicherweise erfordert der *New Accountability Mechanism*, dass die Antragsteller ihre Beschwerden zunächst beim SPF einreichen und nicht direkt beim Ausschuss. Zudem müssen sie mindestens 84 Tage warten, bevor sie einen Antrag stellen auf Überprüfung. Dieser Schritt ist überflüssig und stellt eine Verschwendung von Zeit und Energie dar sowohl für die Antragsteller wie auch für das SPF. Und vor allen Dingen wird mit dieser Vorgehensweise das Recht der Betroffenen übersehen, die Verantwortlichkeit der ADB einzufordern.

### **Die Problemlösungskapazitäten der ADB**

Die Hauptfrage, die sich beim neuen Konsultationsmechanismus ergibt, ist die Fähigkeit der ADB, die Probleme der Betroffenen auf eine faire und unparteiische Weise zu lösen. Erfahrungen aus der Arbeit mit der ADB zeigen jedoch, dass die Bank immer die Seite der Regierung im Nehmerland ergriff und nur widerwillig die Verantwortung für durch ihre Projekte verursachte Probleme eingesteht.

### **Hauptverbesserungen**

Obwohl in mehreren Aspekten noch nicht ausgereift, so gibt es eine Reihe von Verbesserungen im Vorgehen der ADB, wodurch eine weitaus größere Zugänglichkeit für die Betroffenen selbst erreicht wurde.

#### **a) Ein unabhängiger und ständiger Ausschuss**

Ein permanentes Ausschuss, das sogenannte *Compliance Review Panel*, wird errichtet werden. Er bietet den Betroffenen die Beratung und die notwendige Unterstützung zur Einreichung von Beschwerden. Dies ermöglicht darüber hinaus der ADB, was Leitlinien und institutionelle Probleme angeht, sich zu entwickeln.

#### **b) Benennen von Verletzungen der Leitlinien**

Das neue Verfahren macht es nicht mehr erforderlich, dass die Antragsteller die

Politikverletzungen anführen müssen, die zu materiellem Schaden geführt haben. Die exakte Berufung auf ADB-Grundsätze war davor ein Hauptthemmnis für die Betroffenen durch die Sprache in denen die Richtlinien verfasst sind. Im neuen Verfahren sollen die Betroffenen erklären, (1) in welchem Ausmaß sie materiell Schaden genommen haben, bzw. welcher Schaden eintreten wird und (2) dass dieser materielle Schaden durch ADB-finanzierte Projekte verursacht ist oder sein wird.

#### **c) Reduzierter Einfluss des ADB-Managements**

Das neue Verfahren sieht vor, dass das ADB-Management nur noch einmalig Position bezieht und zwar als Reaktion auf den Vorab-Bericht des Ausschusses, wodurch Zeit und Energie sowohl des Managements als auch des Ausschusses eingespart werden.

#### **d) Sprache**

Im Rahmen des neuen Verfahrens ist es möglich geworden, dass sowohl die Beschwerde an das SPF als auch die Forderung nach Überprüfung in jeder offiziellen oder Amtssprache von ADB Mitgliedsländern eingereicht werden können.

#### **e) Anonymität**

Auf Wunsch der Antragsteller wird ihre Identität vertraulich behandelt.

#### **f) Antragsteller werden die Möglichkeit erhalten, ihre Meinung zum Vorab-Bericht des Ausschusses offiziell zu äußern.**

#### **g) Überwachung der Maßnahmen zur Wiedergutmachung**

Der Ausschuss wird die durch den Aufsichtsrat als Ergebnis der Überprüfung autorisierten Verbesserungsmaßnahmen in ihrer Durchführung überwachen. In zahlreichen Fällen von Weltbank-Inspektionen ist die Ausführung vom Aufsichtsrat getroffener Entscheidungen dem Management überlassen. Vor der Hintergrund des Widerwillens des ADB-Managements und der Regierungen der Nehmerländer wur-

den die Verbesserungsmaßnahmen häufig nicht effektiv umgesetzt.

#### **h) Betätigungen des Privaten Sektors**

Solche Aktivitäten, die zuvor nicht von der Inspektionsfunktion berührt wurden, werden jetzt vom neuen Inspektionsmechanismus abgedeckt.

#### **Kraftlose neue Richtlinien**

Verglichen mit dem, was NGOs seit langem fordern, ist das neue Verfahren nicht in der Lage, eine unabhängige Untersuchung und angemessene Lösungen bereitzustellen.

#### **Ortsbesichtigung**

Trotz der Erfahrung mit dem Samut Prakarn Projekt enthält die neue Richtlinie die Anordnung, dass die Regierungen der Nehmerländer einer Ortsbesichtigung nicht widersprechen dürfen. NGOs haben vorgeschlagen, diese Bedingung zu streichen und dass in jedem Finanzierungsabkommen zwischen ADB und Nehmerländern die Erlaubnis auf Ortsbesichtigung durch den Ausschuss vertraglich eingeräumt werden soll. Die neue Richtlinie hat diese Bedingungen für die Projektbesichtigung nicht geändert da „das neue Verfahren vom wohlwollenden Einvernehmen aller beteiligten Parteien in der Überprüfung ausgehe“, was den Regierungen Raum gibt, die Besichtigungen zu unterbinden.

#### **Aussetzung der Finanzierung**

Die Antragsteller im Samut Prakarn Fall haben in Frage gestellt, warum die ADB ihre Zahlungen nicht aussetzte als deutlich wurde, dass die Bank gegen ihre eigenen Grundsätze verstieß. NGOs forderten, dass das Panel dazu ermächtigt würde, einen Finanzierungsstop noch während der Inspektion zu empfehlen. Im Falle des Samut Prakarn Projektes waren bis zum Ende der Inspektion bereits 90 % der Bauarbeiten verrichtet und es war zu spät, die Ausgestaltung des Projektes zu verändern, wodurch die Effektivität der Empfehlungen des Panels unterminiert wurden.

#### **Weitere Schritte zur Verhinderung negativer Auswirkungen von ADB-Projekten**

Obwohl der New Accountability Prozess eine Reihe von Verbesserungen aufweist, ist der Mechanismus alleine nicht ausreichend, um negative Auswirkungen durch ADB-Projekte zu verhindern. Weitere Maßnahmen müssen ergriffen werden, um ein sozial- und umweltgerechtes Handeln der ADB zu erwirken. Zu diesen erforderlichen Maßnahmen zählen die transparente Durchführung des Inspektionsmechanismus, die Verbesserung von Schwachstellen, institutionelle Reformen innerhalb der ADB und eine starke und effektive Überwachung durch die Zivilgesellschaft.

#### **Transparenz der Durchführung des neuen Verfahrens**

Während die Neubearbeitung der Inspektionspolitik in einer transparenten Art und Weise erfolgt war, sind Effektivität und Zuverlässigkeit des *New Accountability Mechanism* davon abhängig, wie das Verfahren durchgeführt wird. NGOs haben die Einrichtung eines Komitees oder eines Forums vorgeschlagen, das sich aus Mitgliedern der verschiedenen Parteien zusammensetzen soll, mit dem Ziel die Kommunikation mit externen Interessengruppen zu verbessern. Dieser Vorschlag wurde nicht in die neue Politik miteinbezogen. Dennoch bleibt Raum für NGOs und Initiativen die Durchführung zu beeinflussen, z.B. bei der Auswahl des Expertengremiums/SFP und bei der Einführung wirksamer Prozesse in beiden Phasen. Insbesondere sollte das SPF von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewählt werden und eng mit diesen zusammenarbeiten. Die gegenwärtigen Strukturen können weder Unabhängigkeit noch Glaubwürdigkeit des SPF garantieren.

#### **Führungskraft des Präsidenten**

Ein Schlüssel zur erfolgreichen Durchführung des Inspektionsmechanismus sind die Führungsqualitäten des Präsidenten. Bislang sind ADB-Präsidenten zögerlich, die Führung der Bank in eine strenge Hand zu nehmen. Sie sehen ihre Rolle als Vermittler

im Sinne einer konsensbasierten Entscheidungsfindung innerhalb dieser „asiatischen“ Organisation. Im Falle des Samut Prakarn Projektes versagte der Präsident in seiner Führungsaufgabe, als die thailändische Regierung den Ortsbesuch des Expertengremiums untersagte und als innerhalb des Aufsichtsrates Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ländern aus dem Norden und dem Süden auftraten.

Der ADB-Präsident spielt eine Schlüsselrolle als erster Geschäftsführer des ADB Management und als Vorsitzender des Aufsichtsrates. Die neu eingeführte Beratungsphase erfordert ein aktiveres Handeln des Präsidenten, da der Präsident darüber entscheidet, welche Abhilfemaßnahmen durch das SPF vorgeschlagen werden. Der Mangel an Durchsetzungsmechanismen im neuen Prozedere, wie z.B. die Aussetzung der Finanzierung kann ebenfalls angegangen werden, wenn der Präsident seine Führungsrolle ausübt und in Fällen, die dringend Abhilfe erfordern einen Finanzierungsstopp erwirkt.

#### **Fortbildung der ADB-Mitarbeiter/innenschaft**

ADB-finanzierte Projekte werden von Mitarbeiter/innen der Bank entworfen und durchgeführt. Weiterbildung und Training der Mitarbeiterschaft im Hinblick auf negative Auswirkungen von Projekten und die Bedeutung von Verantwortlichkeit werden dazu beitragen, dass der *Accountability Mechanism* effektiver durchgeführt werden kann. Die Mitarbeiter sollten darüber hinaus Anreize erhalten, negative Auswirkungen bei Projekten zu vermeiden.

**Stärkung der Zivilgesellschaft:** Der Inspektionsmechanismus entstand als Er-

gebnis des zivilgesellschaftlichen Aufgehrens gegen zerstörerische Projekte, deren Finanzierung durch internationale Organisationen erfolgt. NGO und Initiativen haben enorme Anstrengungen unternommen, sowohl in den Inspektionsfällen selbst als auch was die Überarbeitung der Inspektionsgrundsätze angeht. Das neue Kontrollverfahren ist das Ergebnis dieser Bemühungen, die ADB zur Verantwortung zu ziehen und Gerechtigkeit zu den betroffenen Gemeinden zu bringen. Im Falle des Samut Prakarn Projektes hat sich gezeigt, dass die Lokalbevölkerung, NGO vor Ort und internationale NGO gegen riesige Organisationen wie die ADB zusammenarbeiten können.

Der *Accountability Mechanism* trägt jedoch weiter Fehler in sich, die das Potential haben, den ganzen Prozess zu unterminieren, so z.B. das Recht der Regierungen Ortsbesichtigungen zu verbieten und das Fehlen der Möglichkeit, die Auszahlung von Krediten zu stoppen. Ohne eine aktive und fortlaufende Überwachung sowohl von geplanten als auch von bereits begonnenen Projekten werden wir bis auf Weiteres Zeugen von Desastern werden, die durch ADB-finanzierte Projekte verursacht werden. Mit der Einrichtung des *New Accountability Mechanism* hat die Zivilgesellschaft einen ersten Erfolg verzeichnen können. Nun scheinen zivilgesellschaftliche Gruppierungen vor einer neuen Herausforderung zu stehen - und zwar dafür Sorge zu tragen, dass das neue Verfahren auch wirklich funktioniert.

*Übersetzung:* Susanne Dörflinger



## VI. Geschäfte mit Wäldern - Die Verflechtungen der ADB in asiatische Forste

*Chris Lang*

Tadao Chino, der Präsident der ADB, kann nicht so tun als wüsste er nicht, was NGOs von seiner Bank fordern. Während der Jahreshauptversammlung in Hawai'i 2001 verließ er das Tagungszentrum, um eine Petition der NGOs entgegen zu nehmen. Zweifellos hatte er gehofft, die Petition in Empfang zu nehmen, in die Kameras zu lächeln und so schnell wie möglich zum Mittagstisch zurückzukehren. Doch als er die Hand von Dawan Chantarassadi schüttelte, einer Dorfbewohnerin aus Klong Dan in Thailand, wo eine berüchtigte ADB-finanzierte Abwasseranlage im Bau war, hielt diese Chinos Arm so lange fest, bis Walden Bello die gesamte Erklärung zu Ende gelesen hatte<sup>46</sup>.

Die Erklärung mit dem Titel "Kampfansage des Volkes an die ADB"<sup>47</sup> beinhaltete eine Reihe von Forderungen an die Bank. Die letzte davon lautete: „Die Richtungen für zukünftige Verfahren und Richtlinien müssen sich aus öffentlichen Debatten und Diskussionen speisen, und nicht durch Verhandlungen hinter verschlossenen Türen zwischen den Eliten des ADB-Managements, nationalen Eliten, Regierungen und technischen ‚Experten‘“.

In Hawai'i versprach Präsident Chino, die Sichtweisen der NGOs zu „berücksichtigen“. Bedauerlicherweise scheint die Bank während ihrer Vorbereitungen zum Entwurf der Forstpolitik, die im Juli 2000 begannen, Chinos Versprechen vergessen zu haben.

Die Bank weist darauf hin, dass mehr als 500 Menschen an Workshops in Bangladesch, Pakistan, den Philippinen und Sri Lanka teilgenommen haben. Als die Bank im Februar 2002 einen Entwurf für ihre neue Forstpolitik anfertigte, waren 140

Menschen bei einem Workshop im ADB-Hauptquartier in Manila anwesend. Nachdem der Entwurf zur Forstpolitik jedoch erst einmal erschienen war, verstummte die öffentliche Debatte.

Laut Jan P.M. Heeswijk, Generaldirektor der Abteilung für regionale und nachhaltige Entwicklung in der ADB, war der „formale externe Konsultationsprozess mit der ‚Regionalen Konsultation‘ im Februar 2002 abgeschlossen.“ „Der interne Überarbeitungsprozess erfolgt immer noch“, fügte er hinzu.

Dieser interne Überarbeitungsprozess ist jedoch genau die Art der elitären Verhandlungen hinter verschlossenen Türen, die die NGOs in Hawai'i unbedingt vermeiden wollten.

Vielleicht ist es angesichts des mit Makeln behafteten Vorbereitungsprozesses der neuen Forstpolitik der Bank nicht überraschend, dass der letzte Entwurf vom Juli 2003 einige ernste Schwächen hat und in vielfacher Hinsicht ein Rückschritt in Bezug auf die existierende ADB-Forstpolitik von 1995 ist.

Dr. Uschi Eid, parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung schrieb über den Entwurf:

„Der im Juli vorgelegte Entwurf bleibt leider hinter unseren Grundsätzen und Mindeststandards für diesen Sektor zurück; er erreicht nicht die Qualität der ‚Operational Standards‘ der Weltbank.“<sup>48</sup>

In der Vorbereitung der neuen Forstpolitik gab die Bank keine unabhängige Analyse der umfassenden Auswirkungen ihrer Darlehen auf die Wälder Asiens in Auftrag. Wie kann irgendjemand, einschließlich der ADB, ohne eine solche Analyse wissen, was für eine Forstpolitik nötig ist?

Als Bank fordert die ADB naturgemäß die Rückzahlung ihrer Darlehen durch die Re-

<sup>46</sup> Vgl.: Bello, W. and Shalmali Guttal (2001) "Honolulu Face-Off: Civil Society 1, Asian Development Bank 0", Focus on Trade #63 Number 63, May 2001.

"ADB Shanghaied in Honolulu," Honolulu Magazine, July 2001.

<sup>47</sup> „People's Challenge to the ADB“

<sup>48</sup> Brief von Dr. Uschi Eid an Chris Lang, 6. August 2003.

gierungen. Selbst wenn die Darlehen für den Forstsektor zinsgünstige Darlehen zu Vorzugsbedingungen sind, muss das Geld irgendwoher kommen, um all die teuren internationalen Experten zu bezahlen. Um das Geld zurückzuzahlen, müssen die Regierungen Profit aus den Forstwirtschaftsprojekten der Bank machen. Während dies nach klaren wirtschaftlichen Überlegungen klingt, bedeutet es nichts anderes, als dass die Wälder Profit machen müssen. Der einfachste Weg um Wälder in Profit umzuwandeln ist, die Bäume zu schlagen. Die sozialen und ökologischen Wirkungen davon sind oft vernichtend. Projekte, die die Rechte von menschlichen Gemeinschaften auf Zugang, Nutzung, Schutz und Leben in oder nahe den Wäldern garantieren, sind eher unpopulär bei den Regierungen, da sie für gewöhnlich die Kassen der Regierungen nicht klingeln lassen.

Jan van Heeswijk stimmt dem nicht zu: „Die Darlehen der ADB für den Forstsektor zielen auf die Optimierung der Entwicklungswirkung und nicht auf Profitmaximierung. Schuldenlasten und Rückzahlungskapazitäten der kreditnehmenden Länder sind Teil des Projektbewertungs- und Entscheidungsprozesses.“ Trotzdem bleibt die unvermeidliche Tatsache, dass Darlehen zurückgezahlt werden müssen. Solange die Bankprojekte kein Geld auswerfen, werden die Regierungen nicht in der Lage sein, die Darlehen zurück zu zahlen.

Angesichts dieser Tatsache, sollte die ADB-Forstpolitik Schutzvorrichtungen bieten, um die Wälder und die Menschen der Region zu schützen, und zwar dadurch, dass die ADB keine Projekte unterstützt, die die Wälder schädigen könnten. Stattdessen heißt es im Entwurf der Richtlinien von Juni 2003: „wo die ökologischen Einschätzungen darauf hindeuten, dass die geplanten Investitionen beträchtlich zur Beschädigung des natürlichen Waldes oder zur Umwandlung in Nichtwald-Landnutzung beitragen, und wo der Wandel in Waldbodennutzung unausweichlich wird, fordert die ADB die Rehabilitierung oder Wiederaufforstung eines entsprechend glei-

chen Gebietes in Absprache mit den betroffenen Gemeinden.“

Die Bank erläutert nicht, was das Wort „unausweichlich“ in diesem Zusammenhang bedeutet. Sie erläutert auch nicht, wer darüber entscheidet, ob die Waldbeschädigung unausweichlich ist und wann dies zu vermeiden wäre. Die Erklärung gibt grünes Licht für alle Wald zerstörenden Projekte.

Der Entwurf vom Juni 2003 sorgt auch nicht für einen angemessenen Schutz vor einer Umwandlung der Wälder in Industriepflanzungen mit Monokultur. Eines der Ziele der neuen Bankpolitik ist „das Ausmaß und die Produktivität von Pflanzungen auszuweiten“.

Im Entwurf vom Juni 2003 definiert die Bank einen Wald als ein „Ökosystem mit einem Minimum von 10 Prozent Kronenschluss der Bäume und/oder anderem bewaldeten Land / Bambus, das üblicherweise mit wilder Flora und Fauna und natürlichen Bodenbedingungen in Verbindung gebracht wird und nicht der Landwirtschaft ausgesetzt ist.“ Geht es jedoch um den Schutz der Wälder vor der Umwandlung in Pflanzungen, heißt es im Entwurf: „Die ADB gibt keine Hilfe für Pflanzungen in natürlichen Waldgebieten mit mehr als 40 Prozent Kronenschlussdichte.“ Keine Erklärung wird gegeben, wie die plötzliche Erhöhung des minimalen Kronenschlusses von zehn auf 40 Prozent zustande kommt, obwohl dies ganz eindeutig den von den Richtlinien angestrebten Schutz beträchtlich schwächt.

Die Definition von „Wald“ durch die Bank deutet auf die Kluft im Denken zwischen der Art, wie die „Bankexperten“ den Wald sehen und der Art, wie die in den Wäldern lebenden Menschen, beispielsweise Kleinbauern, Wälder sehen. Der Ausschluss von Landwirtschaft in der Bank-Definition illustriert das Problem anschaulich. Wenn das Feld eines Kleinbauern verlassen wird, wird es zu Wald. Nach einigen Jahren kann das Land wieder zum Anbau gesäubert werden. Und es wird wieder zu Wald, wenn es verlassen wird.

Wegen der besonderen Bedeutung des Waldes für indigene Völker ist es entscheidend, dass die Forstpolitik der ADB die Rechte der indigenen Völker anerkennt und schützt.

Der Bankentwurf zur Forstpolitik erklärt, dass die Armut der indigener Bevölkerung „verbunden ist mit dem mangelnden Zugang zu Ressourcen und eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten.“ Aber anstatt sicher zu stellen, dass die Rechte der indigenen Völker in der Forstpolitik explizit anerkannt werden heißt es lediglich, dass die Unterstützung für den Forstsektor „völlig übereinstimmt mit den Schutzrichtlinien zu Umwelt, indigenen Völkern und unfreiwilligen Umsiedlungsmaßnahmen, sowie anderen maßgeblichen ADB-Richtlinien.“

Die 1995er Forstpolitik der ADB stellte zum Beispiel ausdrücklich klar, dass eine Einschätzung über die Umwelteinflüsse für jedes Bankprojekt, das die Wälder angreifen könnte, durchgeführt werden müsse. Auf die Frage, ob eine solche Einschätzung obligatorisch für alle ADB-Projekte mit Einfluss auf Wälder werden würde, erwiderte Jan van Heeswijk: „Ja, dies ist nach unserer Umweltpolitik erforderlich“. Wenn dies so ist, müsste die Bank erklären, warum diese explizite Bedingung zur Einschätzung der Umwelteinflüsse aus der Forstpolitik gestrichen wurde. Es besteht die Gefahr, dass diese Herangehensweise die Rechte der im Wald lebenden Menschen eher schwächt als stärkt.

Während der Forstpolitikentwurf „Interessengruppen“, „Partizipation“ und „Konsultation“ erwähnt, versagt er darin zu diskutieren, wie eine solche Konsultation überhaupt stattfinden kann in Ländern, in denen die Regierung keinen Widerspruch duldet, wo es keine freien Medien gibt, wo die Rechte der den Wald bewohnenden Gemeinschaften und indigenen Bevölkerung nicht anerkannt sind. Dies ist leider in einer Reihe von Ländern, denen die ADB Geld leiht, der Fall.

Jan van Heeswijk erklärt: „Die ADB kann nicht unilateral „Rechte“ anerkennen, die von den Regierungen der Mitgliedsgeber-

länder (Developing Member Countries, DMC) nicht akzeptiert werden oder die Anlass zu Meinungsverschiedenheiten sind“. Dies ist fast – nicht ganz – ein Geständnis, dass die Entscheidungen, die die ADB und ihre Berater über die Wälder treffen, genauer, wie und durch wen diese genutzt werden, *politische* Entscheidungen sind.

Die ADB-Charta verbietet der Bank in jegliche politische Aktivitäten einbezogen zu werden. Artikel 36 der Charta besagt: „Die Bank, ihr Präsident, Vizepräsidenten, Beamte und Angestellte sollten sich nicht in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen, sie sollten sich auch nicht in irgendeiner ihrer Entscheidungen vom politischen Charakter eines seiner betroffenen Mitglieder beeinflussen lassen.“

Doch jedes Mal, wenn die Bank in Entscheidungen darüber involviert ist, wie und durch wen Wälder genutzt werden sollen, ist sie in politische Entscheidungen verwickelt.

Als Frank Black seinen Posten bei der ADB als Direktor für die Länder Österreich, Deutschland, Türkei und Großbritannien verließ, bestätigte er die politische Rolle der Bank<sup>49</sup>. „Die fast instinktive, institutionelle Reaktion der ADB wäre, auf die Charta zu verweisen und darauf zu bestehen, keine politische Rolle zu spielen. Das ist natürlich nicht der Fall. Der Ratschlag der Bank und ihre Darlehen haben politische Konsequenzen“, schrieb er.

Beim Entwerfen ihres Waldprojekts, fällt die ADB Entscheidungen darüber, wer entweder vom Bewirtschaften oder dem Konservieren der Wälder profitieren wird. Obwohl die Bank über Partizipation und Konsultation mit den lokalen und indigenen Gemeinschaften redet, leiht die Bank das Geld dem Staat und stärkt damit dessen Macht.

<sup>49</sup> Vgl.: F. Black (2003) „The Asian Development Bank (ADB): A Unique Contribution? The Effectiveness Of The Financing And Political Role Of The ADB In Reducing Poverty In The Asia/Pacific Region“, June 2003.

Black war Direktor der Länder Österreich, der Bundesrepublik, der Türkei und Großbritanniens. Das Schreiben spiegelt Blacks eigene Position wider und nicht die irgendeiner in der ADB vertretenen Regierung.

Die Entscheidung beispielsweise, Gemeindeland, Felder oder Gemeindewälder der Dorfbewohner durch Eukalyptusplantagen in Monokultur für die Produktion von Holz für den Export zu ersetzen, ist nicht nur eine ökonomische und technokratische Entscheidung. Durch die Förderung von Industrieholzplantagen fällt die Bank eine politische Entscheidung, die Zellstoff- und Papierindustrie zu unterstützen – oft auf Kosten der lokalen Gemeinden, die als Ergebnis den Zugang zu ihrem Land und ihren Wäldern verlieren.

Die Plantagenprojekte der Bank in Laos können als ein gutes Beispiel für die politische Natur der Darlehen im Forstsektor gelten. Seit Juli 1994 hat das 11,2 Millionen US-Dollar teure „Industrieholzplantagen-Projekt“ der ADB darauf abgezielt, 9.600 Hektar mit kommerziellen schnellwachsenden Baumplantagen zu bepflanzen. 7.000 Hektar dieses Gebietes sollten von privaten Unternehmen aufgebaut werden.

In ganz Laos führen Regierungsbeamte Programme zur Land- und Waldverteilung durch. In verschiedenen Dörfern der zentralen Provinzen Bolikhamxai und Khammouane verteilt jedoch ein privates Unternehmen, das von den Darlehen der ADB profitiert, Land und Wälder. Die Firma, BGA Lao Plantagen Forstwirtschaft, hat Luftaufnahmen, Satellitenfotos, Karten und geografische Positionierungssysteme genutzt, um das beste Land für die Plantagen zu lokalisieren. Firmendokumente beschreiben zwischen 39.000 und 48.000 Hektar Land, das als „Wanderfeldbau / Weideland / abgebauter Wald“ an die BGA verpachtet wurde. Dies ist in anderen Worten nichts anderes als Land, das Dorfbewohner längst nutzen.

Im November 2000 erläuterte ein BGA-Experte, die „BGA verteilt das Land. Bis jetzt wurden 10 Dörfer eingetragen / kartographiert“. Auf die Frage, ob irgendeiner der Einwohner gezögert habe, Plantagen auf seinem Land zuzulassen, lachte er und sagte: „Nein, wir haben die Präsentation gemacht, also hat niemand nein gesagt.“

2001 berichteten unabhängige Forscher, dass in Ban Nao Neua im Bezirk Xaibouli 100 Hektar trockenen Dipterocarp-Waldes zerstört wurde, um Platz für ADB-finanzierte Eukalyptus-Plantagen zu schaffen. Anstatt sich den Sorgen der Dorfbewohner über die Plantagen zu widmen, versuchten die ADB-Berater die Einwohner davon zu überzeugen, dass die Pflanzungen keinerlei Probleme verursachen würden und weitere 100 Hektar angepflanzt werden sollten.<sup>50</sup>

Für Forstwirte und die ADB-Experten hat der trockene Dipterocarp-Wald weniger Wert als Eukalyptuspflanzungen. Doch für die Dorfbewohner ist der Dipterocarp-Wald sehr wertvoll, beispielsweise zum Pilze sammeln oder als Weideland für die dörfliche Viehwirtschaft. In einigen Gemeinschaften in Zentrallaos, bildet das Pilze sammeln die Haupteinnahmequelle für die lokale Bevölkerung. Die Bewohner von Ban Nao Neua haben nicht erlaubt, noch mehr Eukalyptus auf ihrem Gemeindeland anzubauen.

Dokumente aus dem Projekt der Industrieholzanzpflanzungen beinhalten auch Vorschläge für Veränderungen des laotischen Forstgesetzes und könnten deshalb den Lebensunterhalt der Menschen im gesamten ländlichen Laos beeinflussen. Zum Beispiel gab die ADB 1999 der australischen Forstberatungsfirma Fortech einen Bericht in Auftrag mit dem Titel „Gegenwärtige Hindernisse, die staatliche und private Investitionen in Industrieholzplantagen in der Laotischen PDR beeinträchtigen“<sup>51</sup>. In der Zusammenfassung des Berichts behauptet Fortech, dass die Plantagenentwicklung in Laos „Möglichkeiten für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung biete“. Weiterhin empfiehlt sie, dass die laotische Regierung „mindestens einem großangelegten Plantagenprojekt“ bis Ende 1999 zugestimmt haben sollte. Ohne ein solches Projekt, so Fortech, „werden internationale In-

<sup>50</sup> Vgl.: Shoemaker, B., I. Baird and M. Baird (2001) “The People and Their River: A Survey of River-Based Livelihoods in the Xe Bang Fai River Basin in Central Lao PDR”, Vientiane: Lao PDR/Canada Fund for Local Initiatives, pages 53-54.

<sup>51</sup> “Current Constraints Affecting State and Private Investments in Industrial Tree Plantations in the Lao PDR.”

vestoren sich entschließen, in der PDR Laos nicht fortzufahren.“

Der Bericht empfiehlt der laotischen Regierung, eine Serie von Maßnahmen anzustrengen um Investitionen für internationale Investoren zu erleichtern. Diese beinhalten: Die Neuformulierung der Pflanzenregelungen unter dem Forstgesetz, Ernennung eines „Koordinators für Pflanzeninvestitionen“, die Vorbereitung von Richtlinien für Plantageneinschätzungsvorschläge und einen Schritt-für-Schritt-Führer für Investoren, das Sammeln und Veröffentlichen von Marktinformationen auf heimischen und internationalen Forstproduktmärkten, und den Bau neuer Straßen in „Entwicklungsregionen mit Schlüsselplantagen.“

Fortechs Empfehlungen haben große Auswirkungen für die Menschen in Laos. Veränderungen im Forstgesetz sollten eine Sache öffentlicher Diskussionen sein. Lokale Gemeinschaften in, was Fortech „Schlüsselregionen zur Entwicklung von Plantagen“ nennt, haben das Recht darauf, zu erfahren, was die ADB-finanzierten Berater für ihr Land, die Wälder und ihren Lebensunterhalt empfehlen. Ebenso haben sie das Recht darauf zu wissen, welche neuen Straßen durch ihre oder in die Nähe ihrer Dörfer gebaut werden sollen, um den Interessen der internationalen Investoren zu dienen.

Fortechs Bericht ist allerdings nicht für die Öffentlichkeit zugänglich.

Im Juni 2001 antwortete mir Snimer Sahni, Projektbeauftragter für das Projekt zu Industrieholzplantagen auf die Nachfrage nach dem Bericht:

“Das von Ihnen angeforderte Dokument ist ein offizielles Dokument. Dennoch haben wir Ihnen eine Kopie der Zusammenfassung gesendet. Da Sie darauf beharren, das gesamte Dokument einsehen zu wollen, haben wir die Regierung der PDR Laos um Einverständnis gebeten Ihnen das Dokument herauszugeben. Bisher haben wir dazu noch keine Antwort erhalten.”

Sechs Monate später schrieb Sahni um mich darüber zu informieren, dass „die Studie im Namen der Regierung der PDR Laos durchgeführt wurde, und wir um deren Einverständnis zur Veröffentlichung des Berichts gebeten haben. Wir haben bisher noch keine Antwort von ihr erhalten, und werden noch einmal nachhaken.“ Seitdem habe ich nichts mehr über dieses Thema weder von der ADB noch von der laotischen Regierung vernommen.

Ein weiteres von den Beratern für die ADB produziertes Dokument trägt den Titel: „Nationale Strategie für Nachhaltige Plantagenforstwirtschaft“<sup>52</sup>. Die Bank hat es bisher abgelehnt auf meine wiederholten Anfragen nach dem Dokument einzugehen.

Für Bankangestellte, die ein Projekt vorbereiten oder leiten gibt es kaum einen Anreiz, sorgfältig die Richtlinien der Bank zur Forstwirtschaft, zur Informationsweitergabe, den indigenen Völkern oder der Umwelt zu prüfen, um abzusichern, dass ihr Projekt den Richtlinien entspricht. Ehrgeizige Karrierebanker werden wahrscheinlich nicht die Probleme veröffentlichen, die ein geplantes oder laufendes Projekt für die indigene oder lokale Bevölkerung verursacht. Vielmehr werden sie wahrscheinlich jegliche Probleme herunterspielen, die das Projekt verursachen könnte und darauf hinarbeiten, große Kredite aus der Bank zu holen, so schnell und mit so wenig Kontroverse wie es nur geht.

Frank Black, ein Ex-Direktor in der ADB, bestätigt, dass dieses Problem innerhalb der Bank wohlbekannt ist. Es gibt eine „weit verbreitete Ansicht, dass die Verfahren der Ernennungen, Beförderungen, Bewertungen und die Anreizsysteme der Bank einer gründlichen Überholung bedürfen.“, schrieb er im Juni 2003.

Auf die Frage, welche Anreize die Bank anwenden will, um die Angestellten zu ermuntern, die neue Forstpolitik auch umzusetzen, antwortete Jan Heeswijk: „Wenn der neuen Politik vom Vorstand zugestimmt wurde, wird sie Thema für die Geschäfts- und Sicherheitseinhaltungsprü-

<sup>52</sup> „National Strategy for Sustainable Plantation Forestry“

fung der ADB, und wird in die Geschäftsprozesse und –verfahren der ADB integriert werden.“ In anderen Worten: Business as usual.

Bei einer Beratung 1994 zum Bericht der Umsetzung der Forstwirtschaftspolitik der Weltbank äußerte Larry Lohmann von der britischen NGO „The Cornerhouse“:

“Kein privates Unternehmen der Welt würde erwarten, dass seine Erklärungen über die Politikrichtlinien ernst genommen würden, ohne dass es zeigen könnte, dass es Anreize für Angestellten und Berater bis zur Vizepräsidenten- und Präsidentenetage geschaffen hätte,

die ihre Angestellten dazu zu motivieren sollte, die neuen Richtlinien zu befolgen.“

Warum sollte also jemand die vorgeschlagene Forstpolitik der ADB ernst nehmen? Der ganze Antrieb der ADB-Angestellten besteht darin, das Geld weiterhin fließen zu lassen. Dabei versagen sie darin, die Probleme der gegenwärtigen oder vergangenen Projekte und die Auswirkungen dieser Projekte auf die Menschen und Wälder Asiens zu benennen.

*Übersetzung: Ulrike Bey*

## VII. Mit eigenen Worten: Eine Analyse der projektbezogenen Prüfungsberichte aus Indonesien, Pakistan und Sri Lanka\*

*Dr. Stephanie Gorson Fried, Environmental Defense*

*Shannon Lawrence, Environmental Defense*

*Regina Gregory, ADB Watch/Asia-Pacific Island Alert*

Von 1966 bis 2002 hat die ADB um die 99 Milliarden Dollar an Krediten für 1.752 Projekte in 38 verschiedenen asiatischen Ländern zur Verfügung gestellt<sup>53</sup>. Der folgende Bericht basiert auf ADB internen Dokumenten.

Indonesien und Pakistan sind die erst und zweitgrößten Schuldner der ADB. In den 36 Jahren des Bestehens hat die ADB diesen beiden Länder zusammen mehr als ein Drittel der insgesamt ausbezahlten Kredite gewährt. Sri Lanka gehörte in den 90er Jahren ebenfalls zur Spitzengruppe derer, denen Darlehen zu niedrige Zinsen und mit lange Fristen angeboten wurden – und wird dieser Tage von der ADB als Wiederaufbau-Nation eingestuft. Somit gehört es zur Zielgruppe für die Post-Conflict-Kredite.<sup>54</sup> Verglichen mit Pakistan und Indonesien sind die Summen zwar gering, aber die Kredite der ADB machen immerhin ca. 20 Prozent der externen Gesamtschulden Sri Lankas aus<sup>55</sup>.

In ihrer 2000 herausgegeben Bewertung multilateraler Entwicklungsfinanzierung befand die US Kongress Zweiparteien-Beratungskommission zu internationalen Finanzinstitutionen, die Meltzer Kommission, der Nachhaltigkeitsfaktor in Projekten sei der Schlüsselindikator zur Beurteilung des Engagements multilateraler Entwicklungsbanken wie die ADB. Mit anderen Worten: „nachhaltig“ wird zum Synonym für „erfolgreich“, ein Projekt das keine nachhaltigen Folgen aufweisen kann, ist demnach als „gescheitert“ einzustufen.

Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor als Standard für Projektbewertung fällt die Bilanz dieses Berichtes leider schockierend aus: 70 Prozent der von der ADB finanzierten Entwicklungsprojekte sind demnach als „gescheitert“ einzustufen, weil sie wahrscheinlich weder längerfristige soziale noch wirtschaftliche Fortschritte erzielen.

### Indonesien

Das Land ist der größte Schuldner der ADB – 1969 bis 2002 nahm es 268 Kredite von insgesamt 18.3 Milliarden Dollar auf, davon ein 2.8 Milliarden Paket zum Krisenmanagement im August 1999. Der erste ADB Kredite für Indonesien in 1969 waren eine Bewässerungsprojekt und eine Ölpalmenplantage<sup>56</sup>. Der Bericht untersucht die Vorgeschichte der ADB in Indonesien sowie Auswertungen und Zusammenfassungen aus den Projektberichten (*Project Audit Reports*, PPARs) der Evaluationsabteilung der ADB über Darlehen in Höhe von 1,6 Milliarden US-Dollar, also vom Wert her mehr als 10 Prozent der Anleihen, die Indonesien vor dem Kriseninterventionspaket erhalten hat. Der Bericht zeigt, dass mindestens 70 Prozent von Indonesiens ADB Projekten Gefahr laufen, keinen längerfristigen Profit zu bringen, weder auf sozialem noch auf wirtschaftlichem Gebiet – eine für das hochverschuldete Indonesien katastrophale Einsicht.

Im Jahr 2000 befand die Abteilung für die Evaluation von Unternehmungen der ADB

\* Dieser Artikel basiert auf dem Beitrag von S.G. Fried. "Evaluating the ADB in Indonesia: The Operation was a Success, but the Patient Died," *Environmental Defense*, May 8, 2001, der aktualisiert und erweitert wurde.

<sup>53</sup> Vgl: Asian Development Bank. *2002 Annual Report*.

<sup>54</sup> Vgl: Asian Development Bank. "Board of Directors' Report: Reconstructing Nations," *2002 Annual Report*.

<sup>55</sup> Vgl: International Monetary Fund. "Sri Lanka: Selected Issues and Statistical Appendix." September 26, 2002.

<sup>56</sup> Vgl: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Country Synthesis of Post-Evaluation Findings in Indonesia." December 1993, p. 39, 42, 43. Note that auditors associated the ADB's first Indonesian project, an oil plantation project, with a decline in "security, diet, health and (probably) income" of already impoverished plantation laborers. Cattle owning and a "payment in kind" system were forbidden under the project, leading to "quite a lot of child illness [which] is directly or indirectly attributable to malnourishment...since the ending of payment in kind and cattle-owning."

(Operations Evaluation Departement, OED)<sup>57</sup>, dass von den als „erfolgreich“ eingestuften Projekten des vorangegangenen Jahres mehr als die Hälfte von fragwürdiger Nachhaltigkeit sei. Beispielsweise sind im Fall Indonesiens Projekte mit dem Prädikat „erfolgreich“ bezeichnet worden, bei denen unüberwachte Umsiedlungen durchgeführt worden waren, solche, die gemäß der OED offensichtlich nicht nachhaltig sind, die z.B. auch offenkundige Lücken in der Dokumentation aufwiesen<sup>58</sup> und die so unstrukturiert war, dass eine massive Verschlechterung der Projektinfrastruktur unausweichlich scheint.

Als Beispiel mag das 137.4 Millionen teure landwirtschaftliche Nusa Tenggara Entwicklungsprojekt dienen, in dessen Verlauf 5.000 Dorfbewohner umgesiedelt wurden – zur Hochzeit der Suharto Diktatur – von Regierungsbeamten, die aufgrund ‚sprachlicher Differenzen‘ und ‚kultureller Unterschiede‘ mit den betroffenen Menschen nicht kommunizieren konnten. Der genaue Hergang der Umsiedlung wurde nicht näher dokumentiert<sup>59</sup>. Das Projekt wurde als Erfolgreich eingestuft, dabei ist anzunehmen, dass es aufgrund fehlender Unterstützung bei der Haushaltsplanung für seine laufende Arbeit und seinen Erhalt und der fehlenden Bereitstellung von beratender Hilfe nicht nachhaltig wirkt.

Die Kategorie „teilweise erfolgreich“ scheint währenddessen ein Euphemismus für „größtenteils gescheitert“ und „gefährdet“ zu sein. Auch hierfür ein Beispiel: Der 250 Millionen Dollar Kredit für den Saatgutsektor. Die Prüfer fanden, dass die Bank keine Analysen zu den Implikationen oder Auswirkungen ihrer Empfehlungen angestellt hatte. Sie hatte ebenfalls versäumt, die Zielgruppe zu identifizieren, die von der neuen Politik profitieren sollte.

<sup>57</sup> Im Bericht werden die Begriffe, „OED,“ „ADB auditors“ und „auditors“ abwechselnd verwendet.

<sup>58</sup> Vgl.: Asian Development Bank Operations Evaluation Office. „Report of the President to the Board of Directors on 1998 Evaluation Activities and the Twenty-First Annual Review of Evaluation Reports.“ March 2000, p. 27.

<sup>59</sup> Vgl.: Asian Development Bank Operations Evaluation Office. „Project Performance Audit Report on the Nusa Tenggara Agricultural Development Project in Indonesia.“ December 1999, Appendix 4, p. 1.

Schließlich stellten die Prüfer fest, dass die „Gesamtauswirkungen des Darlehens für das Programm unklar bleiben“, weil „keine Indikatoren festgelegt worden waren, vor deren Matrix die Wirkung des Programms ausgewertet werden kann.“<sup>60</sup>

Ein weiteres Beispiel für „teilweise erfolgreich“: Das 38 Millionen Dollar Gesundheitsprojekt wurde durchgeführt ohne entsprechende Analysen voranzustellen. Weder die Bank noch die durchführenden indonesischen Verantwortlichen haben die Nachfrage, die tatsächlichen Bedürfnisse oder die Kapazität des Krankenhauses untersucht. Es kam zu Fehlern bei dringend benötigten medizinischen Gerätschaften.<sup>61</sup> Erst sechs Jahre nach Beginn des Projektes wurde die Einführung einer Datenbank und eines Qualitätsmanagements andiskutiert.<sup>62</sup>

Beim Durchsehen der öffentlich zugänglichen ADB Auswertungen der als „gescheitert“ klassifizierten Projektdaten tun sich „entsetzliche Abgründe“ auf: Projekte dieser Kategorie haben meistens unermessliche Schäden für Umwelt, wirtschaftliche Strukturen und die menschliche Gesundheit nach sich gezogen.<sup>63</sup> Beispiel: Das 29.5 Millionen Dollar Projekt zur Kreditfinanzierung für die Agrarindustrie. Die ADB zahlte das Geld an die indonesische Bank Bumi Daya, die ihrerseits die Kredite weitergab – an ökologisch extrem zweifelhafte Shrimp-farmen (deren Abfälle ungefiltert im Meer landeten) und an eine umweltunverträgliche Futtermittelproduktionsfirma.<sup>64</sup> 3/5 dieser Projekte schlugen fehl, 90 Prozent der unbeglichenen Kredite gerieten in Verzug.<sup>65</sup> Das Gesamtprojekt ließ

<sup>60</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. „Project Performance Audit Report on the Food Crop Sector Program in Indonesia.“ December 1997, p. 6.

<sup>61</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. „Project Performance Audit Report on the Health and Population Project in Indonesia.“ June 1997, p. 6.

<sup>62</sup> Ibid, p. 4.

<sup>63</sup> Beachte, dass Projekte, die mit sozioökonomischen oder umweltrelevanten Schäden in Verbindung gebracht werden, dennoch nicht der Kategorie „nicht erfolgreich“ zugeschlagen werden.

<sup>64</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. „Project Performance Audit Report on the Agro-Industries Credit Project in Indonesia.“ January 1996, p. 16.

<sup>65</sup> Ibid, p. 18.

die Kreditwürdigkeit der Bank Bumi Daya selber in zweifelhaftem Licht erscheinen.

### Pakistan

Pakistan hat seit 1969 12,6 Milliarden von der ADB geliehen und steht somit an zweiter Stelle, direkt nach Indonesien. Ende 2001, als im Nachklang der Anschläge am 11. September Pakistans Rolle im Weltweiten Anti-Terror-Krieg neu definiert wurde, stiegen die gewährten Kredite verglichen mit den Vorjahren 1997 – 2000 um 148 Prozent an.<sup>66</sup> So lag Pakistan 2001 bei 957 Millionen, 2002 schon über einer Milliarde<sup>67</sup> und für 2003 bis 2005 sind weitere 2,4 Milliarden angesetzt.<sup>68</sup>

Dieser Bericht bewertet über 900 Millionen Dollar an ADB Krediten über einen Zeitraum von 34 Jahren. **Aus den OED Prüfungsberichten wird ersichtlich, dass 70 Prozent der pakistanischen ADB Projekte der Anforderung, langfristige Wirkung zu erzielen, nicht gerecht werden.**

Die Überprüfung der Dokumente hat ergeben, dass die Bank sich schwere systematische Fehler zuschulde hat kommen lassen: Das Spektrum reicht von mangelnder Vorbereitung und mangelndem Interesse für den Fortschritt der Projekte über grundsätzliche Konstruktionsfehler bis hin zu wiederholter Verwahrlosung der Projektbetreuung. Die fehlende Koordination der Projekte mit den angehenden Nutznießern, Benutzern oder den betroffenen Gemeinden ist ein weiterer Schwachpunkt. Nicht zuletzt haben negative Auswirkungen auf soziale Gerechtigkeit und Einkommensgleichheit mancherorts ethnische Instabilität gefördert.

<sup>66</sup> Vgl.: Asian Development Bank. "Annual Report on Loan and Technical Assistance Portfolio Performance for the Period Ending December 2001." April 2002. The excerpt from the 2001 Annual Report provided on ADB's website under Pakistan and the ADB notes: "ADB's 2001 loan program for Pakistan was a record \$957 million in the aftermath of the 11 September attacks. ADB's commitment to help mitigate the impact of the post-11 September events on the Pakistan was reiterated by ADB President Tadao Chino."

<sup>67</sup> Vgl.: Asian Development Bank. *2002 Annual Report*.

<sup>68</sup> Vgl.: Asian Development Bank. "ADB Plans to Provide Pakistan with US\$2.4 Billion Over Three-Year Period," press release, 31 May 2002.

Seltsamerweise haben diese Unzulänglichkeiten in den seltensten Fällen zu einer Bewertung „ungenügend“ oder auch nur „mangelhaft“ geführt. Projekte wurden als „erfolgreich“ eingestuft, die es Großgrundbesitzern ermöglichten, sich auf Kosten kleiner Landbesitzer weiter auszubreiten und die fünf Jahre im Verzug sind (das Bewässerungsprojekt *South Rohri Fresh Groundwater Irrigation Project*)<sup>69</sup>, die sich über lokale Gebräuche hinwegsetzen und über die Umweltauswirkungen hinwegsehen (Balochistan Fisheries Development Project)<sup>70</sup> und die die Auswirkungen eines Projektes nicht auswerteten oder die kein Qualitätsmanagement einführten, wie eigentlich im Darlehensvertrag vorgesehen (Third Health and Population Project)<sup>71</sup>.

Ein ungeheuerliches Beispiel ist das Chashma Right Bank Irrigation Project (CRBIP), bewertet als „teilweise erfolgreich“. Der OED Bericht bemängelt hier das gänzliche Fehlen einer Überwachung seitens der Bank, die es in den 35 Jahren des Projektes versäumt hat die sozioökonomischen und soziokulturellen Umstände des Projektes zu dokumentieren.<sup>72</sup> So sollen zufolge dort ansässiger Organisationen an die 50.000 Menschen durch dieses Projekt in Mitleidenschaft gezogen worden sein.<sup>73</sup> Mehr als 20 Dörfer sind von einer Zwangsumsiedlung betroffen, deren vorsorgliche und partizipative Planung, wie sie die Bankrichtlinien selber vorschreiben, ebenfalls versäumt wurde.<sup>74</sup> Traditionelle Be-

<sup>69</sup> Asian Development Bank. "ADB Plans to Provide Pakistan with US\$2.4 Billion Over Three-Year Period," press release, 31 May 2002.

<sup>70</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Balochistan Fisheries Development Project in Pakistan." November 1995.

<sup>71</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Second Health and Population Project in Pakistan." December 1998.

<sup>72</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Chashma Command Area Development Project in Pakistan." December 1998, p. 1.

<sup>73</sup> Vgl.: Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACES). "Report on Facts and Concerns Regarding Chashma Right Bank Irrigation Project- Stage III (CRBIP-III) and Grievance Redress and Settlement Committee (GRSC)." 7 May 2003, p. 13.

<sup>74</sup> Vgl.: Hiraq Development Center, Damaan Development Organization, Action Aid-Pakistan, Creed Alliance, Chashma

wässerungssysteme wurden zerstört<sup>75</sup> und „es wurden keine Überlegungen zu den Ressourcen, Bedürfnissen und Wünschen der Bauern angestellt, deren finanzieller Status und grundsätzliche Überlegungen darüber entscheiden, welche Getreide sie pflanzen und welche Anbautechniken sie praktizieren.“<sup>76</sup> Während der Bericht Auskunft gibt, dass eine Umsiedlung von Pashtun in historischem Ausmaß stattfand, werden keine Angaben über die Auswirkungen dieser Migrationsbewegung oder die Maßnahmen, um der Situation zu begegnen, gemacht.<sup>77</sup> ADB Prüfer zitieren „Das ethnische Gleichgewicht der Gegend sei extremst gefährdet.“<sup>78</sup> Wie vorhergesehen fühlt sich jetzt die Siraiki-sprechende Bevölkerung einer Migrationswelle von Pashtun ausgesetzt.<sup>79</sup>

Projekte, die als „gescheitert“ bewertet wurden waren wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Debakel. Beispiel Faisalabad Water Supply, Sewerage and Drainage Project: Die Kanalisation wurde nie fertiggestellt, das zusätzliche Abwasser wurde in Brunnen und Kanäle geleitet was zu ständigen Überflutungen und Verseuchung des Wasch- und Trinkwassers sowie der Bewässerung führte. Die verseuchten Gemüsernten führten zu vermehrten Krank-

heitsfällen in der Stadt.<sup>80</sup> 16 Jahre nach Bewilligung des Darlehens bekamen die Bewohner von Faisalabad wenig oder kein Wasser, und die regelmäßigen Verseuchungen durch übergelaufene Abwasserrohre an der Tagesordnung.<sup>81</sup> Zum Zeitpunkt der Prüfung, fast zwei Jahrzehnte nach seinem geplanten Abschluss, ist das Projekt noch nicht fertiggestellt.<sup>82</sup>

### Sri Lanka

Sri Lanka hat seit 1968 Kredite der ADB in Höhe von beinahe 3 Milliarden Dollar aufgenommen. In 2002 waren es 236,5 Millionen<sup>83</sup>, 2003 bis 2005 sind weitere 12 Projekte in Höhe von insgesamt 600 Millionen<sup>84</sup> für den Wiederaufbau nach dem Ende des Bürgerkrieges angesetzt, Tendenz steigend.

Zum Zeitpunkt Dezember 2002 hat die ADB 112 Kredite vergeben um Projekte in den Bereichen Landwirtschaft, natürliche Ressourcen, soziale Infrastruktur, Finanzen und Transport zu stützen. Die Bilanz sieht hier schlimmer aus als in Pakistan und Indonesien: 78 Prozent der ADB Projekte in Sri Lanka können als gescheitert angesehen werden. Das entspricht dem Gegenwert von 1.2 Milliarden, die Sri Lanka der ADB schuldet.

Die Liste der Fehlschläge ist erschreckend konstant: Ungenügende Projektdesigns, Budgetüberziehung um mehr als 100 Prozent und Nicht-Einhaltung des Zeitplans ziehen sich wie ein roter faden durch die Berichte. Politiken und Projekte, die Armut, soziale Ungleichheit und ethnisch motivierte Spannung steigern. Auch hier wieder bezeichnend: Ungenügende Qualitätsmanagements, Projektüberwachung und Datendokumentation seitens der ADB. Das übliche auch sonst: mangelnde Koordination mit den direkt Betroffenen, Ignoranz der Fakten zugunsten von bloßen Annah-

---

Affectees Committee, SUNGI. "Chashma Inspection Request Filed with the Board Inspection Committee Under the Inspection Procedures of the Asian Development Bank." 19 November 2002.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Chashma Command Area Development Project in Pakistan." December 1998, p. 2.

<sup>77</sup> Vgl.: As quoted in "Chashma Inspection Request Filed with the Board Inspection Committee Under the Inspection Procedures of the Asian Development Bank." 19 November 2002, p. 27-28.

<sup>78</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Chashma Command Area Development Project in Pakistan." December 1998, p. 13.

<sup>79</sup> Vgl.: Hiraq Development Center, Damaan Development Organization, Action Aid-Pakistan, Creed Alliance, Chashma Affectees Committee, SUNGI, "Chashma Inspection Request Filed with the Board Inspection Committee Under the Inspection Procedures of the Asian Development Bank," November 19, 2002, p. 28.

---

<sup>80</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Faisalabad Water Supply and Sewerage Project in Pakistan." April 1996, p. 12.

<sup>81</sup> Ibid., p. 1.

<sup>82</sup> Ibid., p. 15.

<sup>83</sup> Vgl.: Asian Development Bank. *2002 Annual Report*.

<sup>84</sup> Vgl.: Asian Development Bank, "Country Strategy and Program Update (2003-2005), Sri Lanka," July 2002.

men, ungenügende Vorkehrungen soziale und umweltschädliche Auswirkungen zu mildern.

In hohem Maße störanfällig auch hier wieder Bewässerungsprojekte. Als Beispiel das „erfolgreich“ eingeschätzte Walawe Irrigation Improvement Projekt. Es sollte ein schlechtes ADB Projekt rehabilitieren, aber die OED schätzt, dass die Erfolge binnen eines Jahrzehnts verfliegen sein werden.<sup>85</sup> Vom „teilweise erfolgreichen“ Kirindi Oya Irrigation and Settlement Projekt profitieren nur wenig Menschen, trotz seiner hohen Kosten. Tatsächlich hat es die Einkommensverhältnisse in der Region ins Ungleichgewicht gebracht und zu sozialen Spannungen geführt. Gemeinden vor Ort sind nicht konsultiert worden und kostengünstigere Alternativen sind nicht in Betracht gezogen worden.<sup>86</sup>

Aber die ADB-Desaster in Sri Lanka beschränken sich nicht auf Bewässerungsprojekte, Auch ansonsten outen sich die Bank-Projekte als Trümmerfelder. Im Beispiel des Sevanagala Sugar Development Project wurde die Umsiedlung von 500 Familien erforderte, ohne dass ihnen zur Zeit der Prüfung ein neues Gebiet gewährleistet werden konnte. Unter den Umsiedlern waren auch welche, die vor zehn Jahren für dasselbe Projekt bereits entwurzelt worden waren. Der Bericht notiert trocken, dass die Sicherheit der Familien „unklar“ sei.<sup>87</sup> Zehn Jahre alte Konstruktionen bedürfen der Renovierung.<sup>88</sup> Verursacht wurden auch ungeheure Umweltschäden, eine Verschmutzung der Luft und des Grundwassers sowie eine enorme Wasserverschwendung, die der OED zufolge die positiven

Ergebnisse des Projektes wieder vollkommen zunichte machten.<sup>89</sup>

### Insgesamt

Hält man sich diese ungeheuren Missstände vor Augen ist es nicht verwunderlich, dass die jährlichen Hauptversammlungen der ADB seit ein paar Jahren von massiven Protesten begleitet werden. Im Jahr 2000 belagerten 5.000 Demonstranten das Hotel, in dem die Sitzung stattfand. Tadao Chino, Leiter der ADB, verweigerte ein Treffen mit den Demonstranten.

Um ein ähnliches Szenario zu vermeiden, verlegte die ADB die Versammlung 2001 kurzfristig von Seattle in das vermeintlich abgelegenen ruhige Hawai'i. (...) Dennoch kam es dort zum größten Polizeiaufgebot in der Geschichte des Staates und zu den größten Massendemonstrationen seit 30 Jahren.<sup>90</sup> Chino, der ein negatives Medienfeedback fürchtete, erklärte sich diesmal doch bereit, mit den Demonstranten zu reden.<sup>91</sup> Letztere überreichten ihm hierbei eine detaillierte Liste mit Forderungen, genannt *The People's Challenge to the Asian Development Bank*, die von 68 NGOs unterzeichnet war.

Zitat: „Die ADB hat Menschen im Namen der Entwicklung ihren Lebensunterhalt genommen, Gemeinden desintegriert, Stammesgebiete verletzt, souveräne Selbstbestimmung untergraben, die Ungleichheit vorangetrieben, Armut verschärft und die Umwelt destabilisiert.“ Ferner wurde die Doppelbödigkeit der ADB angeprangert, da sie den kreditnehmenden Regierungen strenge Maßstäbe auferlegt, die sie selbst in ihren Richtlinien nicht berücksichtigt: Gute (Regierungs-)Führung, Transparenz und Verlässlichkeit. Die

<sup>85</sup> Vgl.: Asian Development Bank Operations Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Walawe Irrigation Improvement Project in Sri Lanka." December 1999, section III, p. 10-11.

<sup>86</sup> Vgl.: Asian Development Bank Operations Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Kirindi Oya Irrigation and Settlement Project in Sri Lanka." December 2000, p. 3, 11-12, 13.

<sup>87</sup> Vgl.: Asian Development Bank Post-Evaluation Office. "Project Performance Audit Report on the Sevanagala Sugar Development Project in Sri Lanka." August 1995, p. 12-13.

<sup>88</sup> Ibid., p. 6.

<sup>89</sup> Ibid., p. 12, 14.

<sup>90</sup> The "ADB AGM story" was voted one of the top ten news stories of the year in Hawai'i by the daily papers. The heavy-handed nature of the ADB's financial demands and security needs for their Honolulu meeting galvanized a wide range of ordinary citizens into taking part in the demonstration at Honolulu Convention Center during the ADB meeting. The public mobilization against the ADB trained a new generation of activists and set the stage for significant anti-war demonstrations in the years to follow.

<sup>91</sup> Vgl.: "ADB: Shanghaied in Honolulu," Honolulu Magazine, July, 2001.

Demonstranten betonten, dass sie den Dialog mit der Bank suchten, doch „Entwicklung dürfe niemals Flüchtlinge schaffen“. Sie riefen die Bank auf

- Umstrittene Projekte einzustellen; es ist eine unabhängige Instanz zu schaffen, die unvoreingenommen Projekte bewertet, welche den Lebensunterhalt, die ökonomische und soziale Sicherheit von Menschen gefährden.
- Ein Eingeständnis der Bank, dass ihre Projekte Menschen entwurzeln und eine neue Klasse von „Entwicklungsflüchtlingen“ geschaffen haben.
- Wiedergutmachung für alle, die unter den negativen Folgen von Projekten zu leiden hatten, vor allem Entwicklungsflüchtlinge Auf dem Weg dahin offene, transparente und partizipative Prozesse der Bestandsaufnahmen.
- Schaffung eines rigorosen Mechanismus, die Negativfolgen der ADB Projekte wieder aufarbeitet.
- Schaffung einer Instanz, die Auswirkungen sämtlicher Projekte unter umweltpolitischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten untersucht und deren Kosten berücksichtigt.
- Schaffung einer universell zugänglichen und transparenten Instanz die für die Annahme von Beschwerden zuständig ist. Sollte die ADB ihre eigenen Richtlinien verletzen, muss sie zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Gewährleistung, dass Gutachterkomitees für anstehende Projekte gleichmäßig zusammengesetzt werden aus Vertretern der direkt Betroffenen, der Zivilgesellschaft und unabhängigen Experten. Die Bevölkerung soll hier ihre Vertreter frei wählen dürfen.

- Einstellung sämtlicher sektoriellen Reformprozesse und der „Private Sector Development Strategy“ bis unabhängige Inspektoren diese geprüft haben.
- Nicht länger negiert werden sollen soziale, politische und ökonomische Fakten, wie die der Verteilungsungerechtigkeit, die Märkte wettbewerbsunfähig machen und die Armen ausschließen und wie auch schwache Regierungsstrukturen, die Regulierungen uneffektiv machen und die Verbraucherrechte und Arbeiterrechte schwächen.
- Gewährleisten, dass künftige Projekte auch öffentlich diskutiert werden, und nicht wie bisher üblich nur von Eliten hinter verschlossenen Türen.
- Entscheidungsfindung und Übereinkünfte zwischen ADB und Regierung einer öffentlichen Prüfung unterziehen.
- Unterstützung der Forderung nach vollem und bedingungslosem Erlass der illegitimen Schulden aller ADB Schuldner, angesichts dessen, dass 70 Prozent der Darlehen daran scheitern, wirtschaftliche oder soziale Fortschritte zu produzieren.

Diese Forderungen stehen bis jetzt im Raum – die Proteste gehen weiter, und angesichts der obigen Daten wird die ADB um gründliche Reformen kaum herumkommen. Ansonsten wird die ADB zum Synonym für wirtschaftliche Fehlentscheidungen, Umweltzerstörung, Verschuldungsfallen und eine wachsende soziale und politische Instabilität im asiatisch-pazifischem Raum.

*Übersetzung:* Anke Mansar und Katharina Stahlenbrecher

## VIII. Wasserspiele: Die ADB und ihre Richtlinien

*Violeta P. Corral, PSIRU*

Im Januar 2001 beschloss die ADB neue Wasserrichtlinien. Mit diesen sollte auf das augenscheinliche Fehlen von wirksamen Wasserbewirtschaftungsstrategien und effektiven institutionellen Organisationsformen zur Regelung von Wasserverbrauch und Wasserverteilung in ihren sich entwickelnden Mitgliedstaaten (*Developing Member Countries*, DMCs) reagiert werden. Um in Zukunft ADB-Kredite zu erhalten, müssen die Regierungen nationale Wassergesetze und Wasserstrategien, institutionelle Reformen sowie eine nationale „*water action agenda*“ beschließen und umsetzen.

Die gesamten Ausgaben der ADB im Wassersektor seit 1966 übersteigen 16 Milliarden US-Dollar bzw. 18 Prozent der gesamten Kreditvergabe der Bank. Diese Summe schließt Projekte für Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen (28 Prozent), Be- und Entwässerung (18 Prozent), Wasserkraft (17 Prozent), Hochwasserschutz (4 Prozent) und „Sektorübergreifendes“ („Multisector“, 33 Prozent) ein.<sup>92</sup>

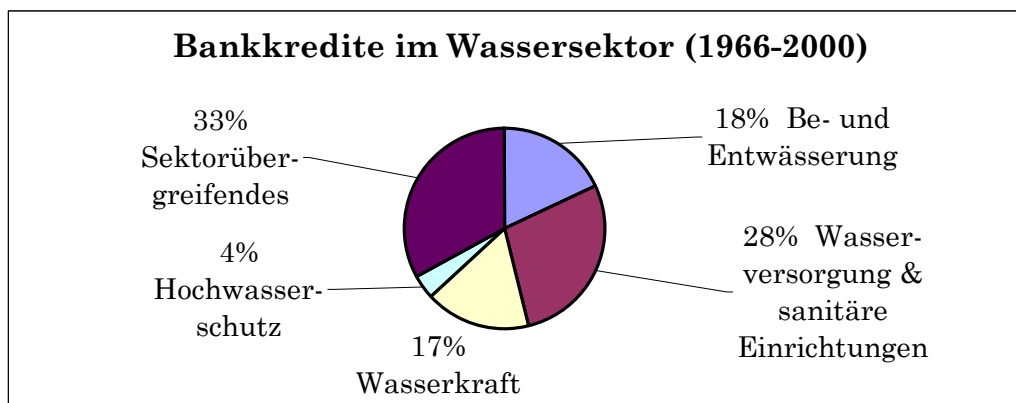
Die Kreditvergabe an privatwirtschaftliche Unternehmen im Wassersektor begann 1999, mit der Genehmigung von Darlehen für drei Wasserversorgungsprojekte in Chengdu (Volksrepublik China), Manila (Philippinen), und in Ho-Chi-Minh-Stadt (Vietnam).

Im Rahmen des im März 2003 in Kyoto abgehaltenen Dritten Welt-Wasser-Forum

(WWF3) präsentierte die ADB ihre neue Wasserpolitik, indem sie eine Reihe von Workshops organisierte, nicht nur in Kyoto selbst, sondern auch im Zuge der Vorbereitungen von WWF3 in der ganzen Region. Diese Veranstaltungen drehten sich um die Themen „Wasser und Armut“, „Wasser in Städten“, „Wasser in kleinen Inselstaaten“ und „Regionale Zusammenarbeit für ein gemeinsames Management von Wasserressourcen“.

### Eine umstrittene Wasserpolitik

Die neue Politik der Bank<sup>93</sup> vertritt ein Konzept, das Wasser als sozial lebenswichtiges Wirtschaftsgut betrachtet und integriertes Management in einem partizipatorischen Sinne benötigt, um gerechtes wirtschaftliches Wachstum und Armutsverminderung zu erreichen. Die Wasserpolitik der ADB hat sich zum Ziel gesetzt, a) in den DMCs der Bank die Konzentration auf Reformen im Wassersektor zu unterstützen, b) integriertes Management von Wasserressourcen zu fördern, und c) die Lieferung von wasserbezogenen Dienstleistungen durch selbstständige und verantwortliche Dienstleister und die Beteiligung des privaten Sektors an „public-private partnerships“ zu verbessern und auszubauen. Die Richtlinie fördert außerdem regionale Zusammenarbeit zur gemeinsamen nutzbringenden Verwendung miteinander geteilten Wassers. Das so ge-



<sup>92</sup> Angaben aus: ADB, *Water in 21<sup>st</sup> Century*, 2000.

<sup>93</sup> Siehe ADB, *Water for All*, January 2001.

nannte „*Integrated water resource management*“ ist allgemein anerkanntes Ziel und nichts, worüber man debattieren müsste.

Hochgradig umstritten ist aber ist das Bestreben der Richtlinie, Wasser als wirtschaftliches Gut zu behandeln, so wie jede andere handelbare Ware, deren Gebrauch und Verteilung durch Marktgesetze bestimmt wird. Das wird das Entstehen von Wassermärkten vorantreiben und ein Regime von „handelbaren Wasserechten“ entstehen lassen, welches das lange bestehende Verständnis von Wasser als einem sozialen Gut und einer frei in der Natur verfügbaren Ressource, auf der Existenzen und ganze Kulturen ländlicher und eingeborener Gemeinschaften basieren, in Acht und Bann stellt. Wasser ist aber grundsätzlich lebensnotwendig und Zugang zu Wasser zum täglichen Bedarf ist ein fundamentales Menschenrecht, das nicht durch Profitinteressen gefährdet werden sollte.

Der Anstoß, Wasser marktfähig zu machen, kommt zu einer Zeit, in der die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Wasserknappheit in rapidem Tempo zu einer destabilisierenden Kraft werden, mit dem Aufkeimen von wasserbezogenen Konflikten in der ganzen Region und rund um den Globus. Dieser politische Anstoß, verbunden mit den gegenwärtig vorherrschenden zentralistischen, großprojektorientierten, von Wirtschaftsinteressen angetriebenen und kapitalintensiven Ideologien, bewirkt die andauernde Marginalisierung armer Gesellschaften in den Randlagen, die fast immer die Auswirkungen von Strategien tragen müssen, welche im Zentrum entworfen wurden.

Die Erfahrungen zeigen in zunehmendem Maße, dass der Verkauf von Wasser am offenen Markt nicht den Bedürfnissen armer, durstiger Menschen entspricht. Im Gegenteil, privatisiertes Wasser wird an jene geliefert, die dafür zahlen können, und das oft zu enormen sozialen und ökologischen Kosten.

Große agroindustrielle Interessenten, High-Tech-Industrien und multinationale

Wasserversorger engagieren sich nicht im Geschäft der Menschenfreundlichkeit für die Armen, wie uns Institutionen wie die ADB oder die Weltbank glauben machen wollen. Dem privaten Sektor geht es im Wassergeschäft um Profit, und wenn es hart auf hart kommt, kann weder guter Wille der Konzerne noch gute Regierungsführung unter'm Strich hohe Rechnungen verhindern.

Teilweise umstrittene Vorgaben der Wasserpolitik der ADB werden hier wiedergegeben:

- Wasser wird durch „Märkte für übertragbare Wasserrechte“ an „besonders wichtige Verbrauchsarten“ umverteilt; im selben Atemzug wird der beständig sinkende Anteil des Agrarsektors am Wirtschaftswachstum erwähnt, was impliziert, Landwirtschaft sei kein „besonders wichtiger“ Verbrauch. Dieses verstärkt die gegenwärtige Umverteilung begrenzter Wasserressourcen an Industrie und Städte, infolgedessen die armen Bauern noch ärmer werden und sich die unsicherer Ernährungssituation noch verschlimmert.
- Was ‘public-private partnerships’ angeht, betont die Wasserpolitik: *“die Erfahrungen zeigen weltweit, dass öffentliche Verantwortlichkeit und öffentliches Eigentum oft hervorragend mit privatem Management verknüpft werden können”*.
- Was die Verbesserung der Wasserdienstleistungen (wie Bewässerung oder urbane Wasserversorgung) betrifft, legt die Richtlinie fest, dass *„von privatwirtschaftlichen Initiativen und marktorientiertem Verhalten eine Verbesserung von Leistung und Effizienz erwartet wird“*. Die ADB wird *„innovative finanzielle Gesamtkonzepte bereitstellen, die es kommerziellen Kreditgebern und Befürwortern ermöglichen sollen, die bestehenden Risiken zu handhaben“*. Darüber hinaus werden, *„wo Versorgungseinrichtungen privatisiert werden, (werden) die verschiedenen Finanzierungs- und Garantiemodalitäten der ADB helfen, Kredite mit langer Laufzeit*

zu erlangen und für die Schuldenlasten in den ersten Jahren des Betriebes Rückzahlungserleichterung zu erreichen.“

- Zur Verbesserung der Wasserverwaltung wird die Bank „mit den Regierungen sprechen, damit diese ihre Rolle überdenken und in wachsendem Maße Aufgaben regulatorischer Art übernehmen.“
- Bei Kostendeckung und Wasserpreisen stellt die *Policy* fest, dass Regierungen gut beraten sind, den Grundsatz der vollständigen Kostendeckung in ihre nationalen Wasserstrategien zu übernehmen und so schnell wie möglich Programme zu entwickeln, um ihn umzusetzen, als Teil der empfohlenen dreiteiligen Strategie zur Bewältigung der Anforderungen. Die Bank wird daher energisch volle Kostendeckung für alle Wasserprojekte vorantreiben, einschließlich für die Kapitalinvestitionen, die Kosten für Betrieb und Wartung, den Umweltschutz betreffende Aspekte und die Kosten für das Ressourcenmanagement.

„Die Kosten für verbessertes Ressourcenmanagement können von Großverbrauchern und Versorgern erhoben und durch eine Ressourcenmanagementkomponente bei den Dienstleistungsgebühren für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Bewässerung und Entwässerung sowie Stromversorgungsdiensten, letzteres in Ländern mit Wasserkraftwerksprojekten, an die Verbraucher weitergegeben werden.“

- Bei Bewässerung und Gewässerschutz wird die Bank die Schaffung finanzieller Anreize zur verbesserten Nutzung von Wasser unterstützen, und zwar durch „Wassernutzungsrechte, Lizenzen und Gebühren und verkäufliche Genehmigungen“. Wasservorräte werden durch Kostendeckung geschont und die Effektivität der Systeme gesteigert. Die Richtlinie sagt weiterhin: „Regierungen liegen mit ihrer Beteuerung, die Belangung von Bauern für Bewässerungsdienste sei nicht möglich, weil sie nicht in der Lage seien, zu zahlen, völlig

falsch.“ Die Bank wird die „stufenweise Abschaffung der direkten Unterstützung für die Armen zur Gewährleistung ihrer Grundversorgung mit Wasser fördern, bei gleichzeitiger Erhöhung der Möglichkeiten, sich diese aus eigener Kraft zu leisten“.

- Die Richtlinie warnt, dass auf lange Sicht Regierungen und Regulierungsbehörden überzeugt werden, Beihilfen auslaufen zu lassen. Die ADB wird Beihilfen (wie z.B. bei der städtischen Wasserversorgung oder Bewässerungsdiensten) nur in bestimmten Fällen unterstützen – wo Gesundheitsproblemen vorgebeugt werden müssen, wo Transaktionskosten maßvollen Gebrauchs sehr hoch sind oder wo „eine gewisse Menge aufbereitetes Wassers für die Armen als menschliches Grundbedürfnis betrachtet wird“.
- Bei „großen Wasserressourcenprojekten“ (z.B. Dämme und Bewässerungsprojekte) wird die Bank ein „behutsames Verfahren“ wählen, aber „wo die Risiken akzeptabel und das Mitwirken der ADB notwendig ist, wird die ADB sicherstellen, dass ihre ökologischen und sozialen Folgenabschätzungsverfahren rigoros angewandt werden“.
- Was speziell Dämme betrifft, sagt die ADB, dass sie „fortfahren wird, ihre Unterstützung für technisch und wirtschaftlich machbare Wasserkraftwerksprojekte auszubauen, welche Teil eines kostengünstigen Energie-Entwicklungsplanes ihrer Länder sind, vorausgesetzt, ihre ökologischen und sozialen Auswirkungen können in Übereinstimmung mit der ADB-Politik als zufriedenstellend bewertet werden“.
- Bei Alternativen zu großangelegten Infrastrukturprojekten schweigt die Richtlinie weitgehend, was die Förderung und Finanzierung von viel günstigeren, kulturell angepassten und nachfrageorientierten Management-Technologien angeht, so wie Wasserschutzmaßnahmen, Regenwasserernte in Indien oder alternative Abwasserbeseitigungspläne, wie sie z.B. von örtlichen

NROs und Kommunen in Orangi (Karachi, Pakistan) angewendet werden.

### Eine 'neue Generation' von Wasserprojekten

Die neue Politik der ADB führt in eine „neue Generation“ von Wasserprojekten ein, die auf eine länderspezifische Analyse zu den jeweiligen Bedürfnissen, Zwängen und Möglichkeiten der jeweiligen Wasserressourcen aufbaut. Vier neue Wasserprojekte werden in den folgenden Abschnitten beschrieben und kritisch behandelt: Reformen der Nationalen Wasserstrategie in Sri Lanka, Abkommen über Bewässerungsmanagement in Indonesien, Einbeziehung des privaten Sektors (*private sector participation*, PSP) in der städtischen Wasserversorgung der Volksrepublik China und in den Philippinen.

### Nationale Wasserstrategie in Sri Lanka<sup>94</sup>

Die erste länderspezifische Analyse der ADB zu Bedürfnissen, Zwängen und Möglichkeiten der lokalen Wasserressourcen fand 1993 in Sri Lanka statt und führte später zur Formulierung eines nationalen Wassersektor-Profiles und zu einem Reformplan. Ein ADB-Kredit an das Ministerium für Wasserressourcen und Bewässerung – unter dem Namen "*Water Resources Management Project*" - wurde im Oktober 2001 freigegeben und unterstützte die Entwicklung einer neuen Wasserstrategie. Der Kredit zielte auch darauf, die „*National Water Resource Authority*“ (NWRA) zu schaffen, die neue Hauptverwaltungsbehörde für das Wasserressourcenmanagement in Sri Lanka. Die "*Sri Lanka Water Policy*" wurde vom Kabinett im März 2002 gebilligt. Wegen der ablehnenden öffentlichen Haltung zu einigen Aspekten der neuen Politik befindet sich diese in der Revision. Eine Verfügung gegen das Wasser-

gesetz, verordnet im Juni 2003, soll mehr Zeit für öffentliche Beratungen gewähren.<sup>95</sup>

Kritiker der "Sri Lanka water policy" behaupten, sie sei keine eigenständige nationale Wasserstrategie, geschaffen weder von der Verwaltung noch vom Volk Sri Lankas, sondern ganz einfach eine Übernahme der Wasserstrategie der ADB unter dem Mantel der Regierung. Die neue Wasserpolitik umfasst alle Wasserrechte im Staat und erlaubt der Regierung, mit Wasserressourcen zu handeln und sie zu verkaufen, ein Konzept, das ländlichen Gemeinschaften nicht nur in Sri Lanka sondern auch in den meisten anderen Ländern der Region völlig fremd ist. NGOs fordern, dass die Regierung nur als Aufseher der nationalen Wasserressourcen handeln und ihre Macht nur im Sinne der Öffentlichkeit ausüben sollte. Alles Wasser sollte als Gemeingut behandelt werden. Darüber hinaus werden, bei „handelbaren Wasserrechten“, Besitzer von Ansprüchen geschützt, andere, die solche Ansprüche nicht haben, aber nicht. Es gibt keinen garantierten Sicherheitsmechanismus um die Armen zu beschützen in diesem neuen Geschäft mit Wasserrechten. Der Verlust der Rechte am Wasser für arme Leute wird schwerwiegende Auswirkungen für Gesellschaft und Umwelt haben.

Bauernvereinigungen behaupten ebenfalls, dass die neue Politik nur Teil einer fortlaufenden Entwicklung ist, die von multilateralen Banken (wie der ADB oder der Weltbank) gefördert wird, die schon früher im Jahr 1996 einen Vorschlag unterstützt haben, von den 1,8 Millionen Bauernfamilien Bewässerungsnutzungsgebühren zu erheben. Dieser Zug sollte Bauern auch vom Anbau von nicht für den Export geeigneten Feldfrüchte entwöhnen, jenem vernünftigen Grundsatz, dass Bauern dass anbauen, was sie für richtig halten, solange die Regierung ihnen Wasser kostenlos zur Verfügung stellt.

Außerhalb Sri Lankas ist die ADB auch ein großer Unterstützer von Wasserpolitik-Re-

<sup>94</sup> Diese Bewertung stammt von Hemantha Withanage/Environmental Foundation Ltd (EFL), Sri Lanka, June 2002.

<sup>95</sup> Siehe ADB Präsident Chinos Antwort zur NGO-Forum-Kritik an der MWSS-Privatisierung (provided EFL), June 2002.

formen in der Volksrepublik Laos, Pakistan und Vietnam.

### **Abkommen über das Bewässerungsmanagement in Indonesien<sup>96</sup>**

Wasserdienstleistungen beinhalten zwei Hauptaufgabenbereiche: (a) ländliche und städtische Wasserversorgung und (b) Be- und Entwässerung. Es gibt weit weniger Erfahrung mit PSP bei Be- und Entwässerung als bei Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen.

In Indonesien läuft eine größere Reform der Wasserpolitik, finanziert mit Krediten der Weltbank, der ADB, der niederländischen Regierung und anderer Geber. Die Reform der Strategie des Bewässerungsmanagements und eine verwandte Vorschrift, die 2001 erlassen wurde, definiert die Rolle der Regierung, Vereinigungen der Wassernutzer (WUAs) und anderer Beteiligter beim Bewässerungsmanagement neu. Bewässerungssysteme werden durch ein Bewässerungsmanagementabkommen an WUAs transferiert, Betrieb und Wartung fällt dadurch in die deren Verantwortungsbereich. Die alte Praxis der Bewässerungsgebühr wurde abgeschafft, den WUAs ist dafür nun erlaubt, Gebühren für das Bewässerungsmanagement zu erheben.

Eine Wasserressourcenrechnung wird zur Zeit im indonesischen Parlament diskutiert. Es wird erwartet, dass das Parlament eine modifizierte Version des Gesetzes im Oktober 2003 verabschiedet wird. Mehrere NGOs und Basisorganisationen beklagen sich unter anderem darüber, dass bereits Erlasse zur Wasserverteilung verabschiedet werden, während man noch mitten im Streit um Wassernutzung und über Privatisierung von Wasserressourcen steckt.

### **PSP in der städtischen Wasserversorgung**

Bei Projekten zur Wasserversorgung und Sanitären Anlagen (WSS) wurden 90 Prozent der Darlehen für urbane Räume ver-

wendet, nur 10 Prozent zielten auf Investitionen in ländlichen Räumen, wo die meisten der Armen leben. Bei einer Beurteilung von WSS-Projekten im Jahr 2002<sup>97</sup> schloss die ADB, dass ihre Projekte in diesem Sektor „*im Wesentlichen erfolgreich waren und überzeugend Frauen und Gleichberechtigung der Geschlechter begünstigt haben.*“ Die Last des Tragens von Wasser von der Quelle über weite Entfernungen bis nach Hause ist weitgehend Sache der Frauen und Kinder. Wie dem auch sei, werden im ganzen zwei Kernprobleme festgestellt: (a) die üblicherweise niedrigen Wasserpreise, (b) der Mangel an privatwirtschaftlicher Beteiligung und Konkurrenz in der Industrie.

Dem wichtigsten ADB-Fachmann für Wasserversorgung zufolge sind unter den brennendsten Aufgaben für die städtische Wasserversorgung in Asien die dünnen Versorgungsnetze für Leitungswasser, typisch für Südostasien, und periodisch unterbrochene Wasserlieferungen, wie sie häufiger in Südasien vorkommen, zu nennen. In beiden Fällen wurzeln die Probleme in schlechter Verwaltung und unzulänglichen Tarifen. Anständige Wasserverwaltung sollte mit einer effektiven Wasserstrategie beginnen und mit der unabhängigen Regulierung durch öffentliche oder private Betreiber fortfahren. Den Betreibern sollten zur Umsetzung gegen sorgfältig ausgewählte Kriterien und Bezugspunkte Anreize gegeben werden. Währenddessen sind in der gegenwärtigen Situation nicht angeschlossene städtische Arme doppelt benachteiligt. (a) müssen sie einen höheren Preis zahlen - manchmal bis zu zehn mal mehr - für gehandeltes Wasser von zweifelhafter Qualität, und (b) unzureichende Tarife bedeuten, dass kein öffentliches Geld in den Ausbau der Wasserversorgung investiert werden kann.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Dieser Abschnitt stammt weitgehend aus: M. Jamilur Rahman's (Principal Project Specialist, Southeast Asia Department/ADB) "Improving water services in irrigation and drainage", presented at ADB Water Week, 9-13 December 2002, Manila, Philippines.

<sup>97</sup> Siehe ADB, Impact evaluation studies on water supply and sanitation projects in selected Developing Member Countries, December 2002.

<sup>98</sup> Siehe Arthur McIntosh, "Water in Asian cities - the Challenge", vorgestellt bei der Regional Consultation on Water in Asian Cities - the Role of Civil Society, 14-16 October 2002, Asian Development Bank, Manila, Philippines.

Nach den Erfahrungen der Bank ist die Regulierung durch Verträge oft eine „weniger als zufriedenstellende Einrichtung“. Daher begünstigt die ADB die Gründung und den Ausbau von Regulierungsbehörden, um (a) zu helfen, vereinbarte Service- und Umsetzungsstandards zu erreichen, (b) die Verbraucher vor maßlosen Tarifen zu schützen, (c) den Investoren zu versichern, dass Verträge eingehalten werden und (d) Korruption unter Kontrolle zu bringen. Die ADB argumentiert ebenfalls, es gebe kein universelles Regulationsmodell, dass auf alle Bedingungen passt, und dass Regulation ein Entwicklungsprozess ist.

### **BOT in Chengdu (VR China)<sup>99</sup>**

Das ADB-finanzierte Wasserversorgungsprojekt in Chengdu ist eine BOT-Einrichtung, unter der ein ausländisches Konsortium eine Anlage baut und für mehrere Jahre betreibt, bevor sie an die lokale Regierung übergeben wird. Chengdu ist die Hauptstadt der Provinz Sichuan und wurde von der Zentralregierung ausgewählt, das BOT-Projekt zu beherbergen, teilweise wegen des voraussichtlich wachsenden Bedarfes der Stadt an Leitungswasser. Es ist das erste BOT-Projekt in der VR China zur Wasserversorgung und das ersten privatwirtschaftliche Projekt der ADB im Wassersektor.

Von den Flüssen Xuyan und Botiao wird Wasser zu einer neuen Aufbereitungsanlage umgeleitet. Eine 27 Kilometer lange Pipeline wird das aufbereitete Wasser zum noch nicht existierenden Verteilungssystem bringen, das unter Kontrolle des Staates bleibt. Der erste Bauabschnitt wurde im Februar 2002 fertiggestellt.

Die Joint-Venture-Gesellschaft, Chengdu Generale des Eaux-Marubeni Waterworks Company (CGEM), befindet sich zu 60 Prozent im Besitz des französischen Vivendi

Water und zu 40 Prozent bei der Marubeni Corporation, Japan. Von den 106 Millionen US-Dollar Gesamtkosten des Projektes werden 30 Prozent von französischen und japanischen Banken und 70 Prozent von einer Gruppe bestehend aus ADB, Europäischer Investitionsbank und fünf kommerziellen Banken, angeführt von Credit Lyonnais, finanziert. Die ADB hat einen Kredit von insgesamt 48 Millionen US-Dollar für das Projekt vorgesehen.

Während das Projekt von der Privatsektor-Abteilung der ADB ausgearbeitet wurde, half die Abteilung für den öffentlichen Sektor der VR China beim Entwurf bahnbrechender nationaler Richtlinien für Wassertarife. Ein städtischer Wassertarif wurde im Oktober 1998 geschaffen, und eine Strategie zur Tarifierhöhung läuft seit fünf Jahren.

Enthusiasten nennen zwei große Vorteile des BOT-Projektes von Chengdu – innovative Finanzierungsmodalitäten und Zusammenarbeit sowie technologischer und managementtechnischer Transfer von Know-How. Die genauere Betrachtung des BOT-Projektes Chengdu offenbart größere Schwächen – teures „Nimm-oder-zahl“-Wasser und Haushalte, die ihr Wasser immer noch nachbehandeln!

- *Innovative Finanzierungsmodalitäten und Zusammenarbeit.* Das Chengdu-Projekt zeigt, dass die BOT-Vertragsform auf städtischer Ebene eingesetzt werden und ohne Garantien der Zentralregierung finanziert werden kann. Das Projekt gewann von größeren Finanzpublikationen mehrere Preise für hervorragende Leistungen in der Projektfinanzierung. Der Erfolg dieser Pilotprojektes ist wichtig für die VRChina, da es ausländische Firmen ermutigt, sich am Aufbau und Betrieb ihrer städtischen Infrastruktur zu beteiligen, gerade auch an ihren Wassereinrichtungen.

Nachdem es nun mehr als ein Jahr im Betrieb ist, sagt Vivendi allerdings, dass Chengdu zwar ein „beispielhafter Finanzierungserfolg“ ist, es sollte aber nur als Pilotprojekt gesehen werden, „das weder in der bestehenden Form wiederholt“ noch „als Allheilmittel für Wasser- (und Abwas-

<sup>99</sup> Dieser Abschnitt wurde entnommen aus: Ian Gill, *Water: Pioneering Project*, ADB Media Center (2002); Bernard Poinant, International Finance Project Director/Vivendi Environment, *Improving water supply and sanitation with private sector involvement*, presented at ADB Water Week, 12 December 2002, Manila; Staff reporter in Chengdu, *Western Development - Water plant litmus test for 'Go West' scheme*, South China Morning Post, 31 October 2001;

ser)projekte in China“ betrachtet werden sollte. Vivendi bevorzugt nun ein „gemischtes BOT/Lease-Vertrags-Rezept“, das auf den Geschäftsaktivitäten des finanzierten Unternehmens basiert. Der Rückfluss der investierten Gelder setzt bei BOTs normalerweise erst später ein als bei einem Konzessionsprojekt.

Die ADB gesteht auch ein, dass BOT im Wassersektor auf Versorgungs- und Aufbereitungsanlagen tendenziell begrenzt anwendbar ist. „Rosinenpicken“ der privaten Betreiber wählt nur die profitablen Komponenten aus, BOT hilft nicht, die hohen Raten an nicht abgerechnetem Wasser, einer Folge ineffektiver Verteilungssysteme, zu reduzieren.

- *Transfer von technologischem und Managementtechnischem Know-How:* Das Wasserwerk von Vivendi wurde in Übereinstimmung mit „rigorosen internationalen Maßstäben und unter Anwendung fortschrittlicher Technologien zur kosteneffizienten Behandlung von Wasser gebaut.“ Das Wasserwerk ist vollautomatisiert und beschäftigt nur die Hälfte der Belegschaft, die in einem nahegelegenen Chinesischen Werk mit der anderthalbfachen Kapazität arbeitet. Nach 18 Jahren wird das Wasserwerk an die Regierung übertragen werden. Während der zweijährigen Bauphase hätten die Chinesen, so behaupten auswärtige Manager, von modernen Managementtechniken wie detailliertem Programmieren, kontinuierlichem Kosten- und Budgetmonitoring sowie -kontrolle und projektnaher Koordination profitiert.

- *Teures 'Nimm-oder-zahl'-Wasser:* Örtliche Anwohner und die lokale Presse berichten, dass das „französische Wasser“ teurer ist als vor Ort produziertes. Vivendi argumentiert allerdings, ihr Wasser sei immer noch bezahlbar, da das Wasserbudget nur etwa einem Prozent des durchschnittlichen Haushaltsbudgets entspricht.

Der BOT-Vertrag legt fest, dass die Regierung von Chengdu mindestens 400,000 m<sup>3</sup> pro Tag abnehmen oder zumindest bezahlen muss, basierend auf einem unveröffentlichten Betrag, spezifiziert durch

CGEM in seinem ursprünglichen Angebot. Als das Projekt 1998 den Zuschlag erhielt, schätzten die verantwortlichen Stellen, dass der Wasserbedarf weiterhin um fast sieben Prozent im Jahr wachsen würde. Eine Verlangsamung im Wachstum hätte aber bedeutet, dass Chengdu Vivendi für aufbereitetes Wasser bezahlt hätte, das nicht verbraucht worden wäre oder auch gar nicht hätte produziert werden müssen!

- *Verbraucher behandeln immer noch Wasser nach!* Obwohl das neue „französische Wasser“ Trinkwasserqualität hat, kochen die meisten Verbraucher Chengdus auch weiterhin Leitungswasser ab oder lassen es durch eine Reinigungsmaschine laufen, bevor sie es trinken. Obwohl gereinigtes Leitungswasser oder gekauftes Flaschenwasser unbequem und kostenintensiv ist, sorgen sich die Einwohner über mögliche Verunreinigungen durch die veralteten Rohrleitungen des Verteilungssystems. Vivendi-Offizielle gestehen ein, sie könnten nicht garantieren, das Wasser sei rein, wenn es die Abnehmer erreicht, solange sie keine Kontrolle über die Qualität der Rohrleitungen hätten, die eine Verlustrate von 40 Prozent haben. Daher ist die 106-Millionen-Dollar-Wasseraufbereitungsanlage dabei, ein Weißer Elefant zu werden, solange die alternden Verteilungsröhren im Besitz von Chengdu bleiben. Das 106-Millionen-Dollar-Wasserwerk wird schnell so nutzlos wie ein Kropf, solange die alternden Verteilungsröhre in Chnegdu an Ort und Stelle bleiben!

Die ADB hat ihr Portfolio für WSS-Projekte in der VRC deutlich erhöht. Von 2002 bis 2004 sind mehrere Projekte in mittelgroßen Städten vorgesehen, die den Privatsektor einbeziehen werden. Darüber hinaus wird die Bank technische Unterstützung zur Verfügung stellen, eine Strategie für die ländliche Wasserversorgung im Jahr 2003 und ein langfristiges nationales Rahmenwerk des Wassersektors im Jahr 2004 vorzubereiten.

## Die Konzession in Manila (Philippinen)<sup>100</sup>

Das Konzessionsmodell des PSP beinhaltet die Vergabe des Rechtes die Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und die Kanalisationssysteme mittels einer regierungseigenen Konzession zu betreiben.

In Manila wurden 1997 zwei Konzessionsverträge über 25 Jahre vergeben. Im April 2002 schilderte der ADB-Präsident Tadao Chino die MWSS-Privatisierung, eine der größten in der Region, nur in den schillerndsten Farben – „mehr Menschen haben Zugang zu Leitungswasser, besonders unter den Armen, die Dienstleistungsqualität hat sich spürbar verbessert, mit regelmäßigen Versorgungszeiten, weniger Unterbrechungen und einer Verbesserung der Wasserqualität. Generell verbessern Wasserkonzessionen die Qualität und den Wirkungsbereich der Dienste sowie die Effizienz des Betriebes.“<sup>101</sup>

Im Dezember 2002 beendete einer der Konzessionsbetreiber (der einer der privatwirtschaftlichen Kunden der ADB ist) – Maynilad Water Services (mit dem französischen Partner Ondeo/Suez) seinen Vertrag mit der Regierung und gab dieser die Schuld an seinem eigenen Versagen bei der Bereitstellung von Wasserdienstleistungen. Er forderte nun die Rückzahlung von mindestens 303 Millionen US-Dollar, die es angeblich in die privatisierte Wassereinrichtung investiert hatte. Im Januar 2003 drohte Maynilad, seine Konzession nicht eher zurückzugeben, bis nicht die Entschädigung für eine vorzeitige Kündigung, wie im Vertrag von 1997 vorgesehen, erstattet sei. Die Regierung wiederum erklärte, sie sei bereit, die Konzession zu übernehmen, sollte sich keine dritte Partei interessiert erklären. Der Fall befindet sich zu Zeit in einem nichtöffentlichen internationalen Schlichtungsverfahren.

<sup>100</sup> Die Bewertung ist entnommen aus: Violeta Corral, *The failed water privatization in Manila*, In: „Truth Behind Water Privatization,” Japan Center for a Sustainable Environment and Society, March 2003.

<sup>101</sup> Siehe Tadao Chino, „ADB's Water Financing Policies and Experience,” Opening remarks at the Second Meeting of the World Panel on Water Infrastructure Financing, 18 April 2002, ADB Headquarters, Manila, Philippines.

Unter den privatwirtschaftlichen Aktivitäten der ADB gibt es auch Vergaben von Krediten ohne Regierungsgarantie, so wie das 170-Millionen-Dollar-Darlehen, das 1999 Maynilad gewährt wurde. Die Summe entsprach etwa 50 Prozent des gesamten 350-Millionen-Dollar-Schuldenpaketes, das Maynilad aufgetürmt hatte, um seinen Kapitalinvestitionsbedarf zu decken. Laut ADB war das, was die philippinische Regierung als Teil der Privatisierungsgestaltung gewährte, eine „Durchführungsbeihilfe“ (*Performance Undertaking*), um die Auflagen für die MWSS unter den Bedingungen des Konzessionsvertrages von 1997 zu unterstützen.

Die ADB genehmigte den Kredit, obwohl von unter anderem Maynilad bereits die Verursachung schwerer Finanzprobleme erwartet wurde, ausgehend von angenommenen 800 Millionen US-Dollar Auslandskrediten von MWSS vor der Asienkrise.

- *Steigende Wasserpreise.* Als die Regierung im Oktober 2001 am Wasserpreis einen Fremdwährungsunterschiedsausgleich (*Foreign Currency Differential Adjustment*) vornahm und damit die Bedingungen des ursprünglichen Konzessionsvertrages änderte, stiegen die Preise augenblicklich an. Im Januar 2003 war der Wassergrundpreis von Maynilad schon um das Vierfache gestiegen, bei der anderen Wassergesellschaft (Manila Water) hatte sich die Rate um fast 500 Prozent erhöht.

- *Nicht-bezahltes Wasser (non-revenue-water, NRW) stieg ebenfalls!* Was die ADB nicht bereitwillig kundtut, ist, dass – im Gegensatz zu Behauptungen, der Privatsektor manage notwendigerweise besser, das NRW (also Wasserverluste durch Wasserlecke, Diebstahl etc.) nicht weniger wurde, sondern sogar von 56% im Jahr 1997 auf 62% Ende 2001 anstieg. Der Maßstab für die NRW-Verringerung, der 1997 gesetzt wurde, betrug 37 Prozent im Jahr 2001. Eine NRW-Rate von 62 Prozent bedeutet, beide Wassergesellschaften verwenden nur ein Drittel von jedem Kubikmeter Wasser, den sie produzieren.

- *Keine (spürbare) Verbesserung beim Versorgungsgrad.* MWSS-Regulatoren diskutieren die Behauptungen beider Gesellschaften, die Anschlussrate verbessert zu haben. Sie zitieren dabei übertriebene Schätzungen, wie die Gesellschaften „Wasseranschluss“ definieren und wie sie die Anzahl der Bewohner in einem Durchschnittshaushalt berechnen. In einer Befragung der MWSS von 2000 bei den Einwohnern von 100 Gemeinden in Metro-Manila glaubten 55 Prozent, sie hätten keine Veränderung bei der Versorgung erlebt, während 12 Prozent behaupteten, der Service sei schlechter, und nur 33 Prozent gaben eine Verbesserung an. Darüber hinaus haben „Micky-Maus-Ziele“ bei sanitären Einrichtungen und Kanalbau keinerlei Hoffnung, in der näheren Zukunft erreicht zu werden, solange die beiden Gesellschaften noch keine größeren Investitionen in diesen Bereichen tätigen.

- *Versorgung der städtischen Armen.* Die beiden privaten Wassergesellschaften behaupten, die Versorgung erreiche die städtischen Armen, bei insgesamt über 100.000 Haushalten, die inzwischen angeschlossen seien. Städtische Armenhaushalte, die nun angeschlossen sind, bezahlen viel weniger für Wasser als in der Vergangenheit, als sie das Wasser von Straßenhändlern kauften. Frauen und Kinder müssen nicht mehr zwei bis drei Stunden

- am Tag oder sogar noch länger anstehen, um sauberes Wasser für den täglichen Bedarf zu bekommen. Die große Herausforderung bei der Versorgung urbaner Armenviertel ist in jedem Fall Nachhaltigkeit der Dienstleistungen, abhängig von Folgendem: (a) höhere Finanzinvestitionen für Rohrleitungen in städtischen Armenquartieren, (b) die hohen Kosten der Anschlussgebühren, und (c) der Mangel an Sicherheit bei den Besitzansprüchen in wild entstandenen Siedlungen.

Die ADB erklärt, sie werde Projektabschlussberichte für jeden der ADB-Kredite an die MWSS vorbereiten, beginnend mit dem ersten im Frühjahr 2003. Der Stab der ADB hat sein Interesse zu Ausdruck gebracht, sich während der Vorbereitung dieser Berichte mit ‚sachkundigen‘ NGOs gründlich zu beraten. Bis zu diesem sind noch keine der kritischeren NGOs von der ADB für diese Einschätzungen kontaktiert worden. Trotz gegenwärtig zweifelhafter Erfahrungen mit dem privaten Sektor in der städtischen Wasserversorgung erklärt die ADB, sie „bleibe interessiert, den Erfolg der Privatisierung der Wasserversorgung in Metro-Manila sicherzustellen“.<sup>102</sup>

*Übersetzung: Peter Schnabel*

---

<sup>102</sup> ADB-Präsident Chino antwortet der NGO-Forum-Kritik an der MWSS-Privatisierung (provided by Freedom from Debt Coalition), June 2002.



## IX. Energie und die Privatisierung von Versorgungsleistungen

*Fabby Tumiwa, Indonesian NGO Working Group on Power Sector Restructuring (WG-PSR)*

### Einführung

Die Elektrizitäts- und Strombranche in vielen Entwicklungsländern erlebt gegenwärtig grundlegende Veränderungen, die aufgrund ihrer Reichweite und Tiefe enorme Konsequenzen nach sich ziehen. Weltweit werden die vertikal integrierten und sich in Staatsbesitz befindlichen Energieversorgungsunternehmen, die für die Erzeugung, die Übertragung und die Verteilung des Stroms verantwortlich sind, in voneinander getrennte Funktionseinheiten und Zuständigkeitsbereiche entbündelt. Während Elektrizität weltweit zu den lebensnotwendigen, also grundlegenden Dienstleistungen zählt, werden die Regierungen in den Entwicklungsländern dazu gedrängt ihre Energieversorgungsbranche zu privatisieren und die Eigentumsrechte dem Privatsektor zu überschreiben.

Als Katalysator für die Durchsetzung von Reformen im Energieversorgungsbereich dienten die weitverbreiteten und bekannten Probleme mit monopolistischen Strukturen und Eigentumsverhältnissen im öffentlichen Sektor: lähmender Kapitalmangel, widersinnige Subventionen, unzuverlässige Kraftwerke und Anlagen, mangelhafte Leistungserbringung und eine ineffiziente Unternehmensverwaltung. Diese Probleme berücksichtigend, entschlossen sich viele Entwicklungsländer Reformen durchzusetzen oder Restrukturierungsprogramme des Energiesektors voranzutreiben.

Die Reformen wurden durch die wirtschaftlich und politisch Machthabenden sowie bi- und multilaterale Institutionen unterstützt. Die Reformen hatten jedoch weniger zum Ziel die Probleme der Energieversorgung in Entwicklungsländern zu lösen. In einigen Fällen wurden Reformen lediglich durchgeführt um den Bedingungen der Geberländer oder multilateraler Entwicklungsbanken gerecht zu werden oder um regionalen und globalen Handelsabkommen zu entsprechen. Die überzeu-

gend wirkende Rhetorik der neoklassischen Wirtschaftstheorie suggerierte die Wirksamkeit der Reformen – und legitimierte sie auf diese Weise. Die neoklassische Theorie verzauberte Akademiker, Politiker, Ökonomen und sonstige gesellschaftliche Akteure in diesen Ländern und etablierte sich als wirtschaftspolitisches Leitbild. Die enormen personellen Mittel, die den bi- und multilateralen Institutionen zur Verfügung stehen, erlauben eine Weiterentwicklung dieser überzeugend wirkenden Rhetorik, sowohl des theoretischen Fundaments als auch der detaillierten politischen Handlungsvorschriften.

In Asien unterstützt die ADB, gemeinsam mit der Weltbank und Entwicklungshilfeorganisationen wie USAID, maßgeblich die Restrukturierungsprogramme in der Energieversorgungsbranche. Diese Institutionen begründen ihre Haltung damit, dass Reformen in den Entwicklungsländern von Nöten seien, um private Investitionen anzuziehen. Diese privaten Investitionen führen zum Aufbau einer Infrastruktur im Energiesektor, zu Effizienzsteigerungen und gewährleisten den Zugang zu und die Qualitätsverbesserung von Energieversorgungsdienstleistungen.

### Die Rolle der ADB bei der Privatisierung der Energieversorgungsleistungen

Die Rolle der ADB bei der Entwicklung der Energieversorgung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten (developing member countries, DMCs) begann in den frühen achtziger Jahren. Die ADB veröffentlichte ihre erste Verlautbarung zur Energiepolitik im März 1981. Der Bericht betonte die Notwendigkeit der Entwicklung einer Energieversorgungsinfrastruktur, einschließlich eines funktionierenden Elektrizitäts- und Stromnetzes sowie der Schaffung von Anreizen um ausländische Investoren in das jeweilige Land zu locken. Des Weiteren sollten soziale und ökologische Auswirkungen bei neuen Projekten vorrangig behandelt werden. Die ADB war von der Auffas-

sung überzeugt, dass Betriebsgrößenersparnisse (*economies of scale*) einen Anreiz für Großproduzenten - wie die staats-eigenen Versorgungsunternehmen - schaffen würden, ihre Angebote zu monopolisieren. Dies sollte dazu führen, dass die Verbraucher Strom und Elektrizität zu den niedrigst möglichen Kosten erhalten würden.

Im Jahre 1995 veröffentlichte die ADB ihre zweite Verlautbarung zur Energiepolitik. Hiernach sei die Energieversorgungsbranche in den Entwicklungsländern größer, unkontrollierbar und ineffizient geworden. Die Doppelfunktion des Staates als Eigentümer der monopolisierten Energieversorgungsunternehmen und als politischer Entscheidungsträger sei Grund für die Verschlechterung der Leistungserbringung im Energiebereich. Die Regierungen wurden demnach für Marktstörungen verantwortlich gemacht.

Vor diesem Hintergrund verlangte die ADB mittelfristig die Durchführung von Restrukturierungsprogrammen, die die Entbündelung der Funktionseinheiten Erzeugung, Übertragung und Verteilung und die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente zum Inhalt hatte. Damit sollte die staatlich induzierte monopolistische Infrastruktur der Energieversorgungsleistungen minimiert und eine größere Beteiligung des Privatsektors ermöglicht werden. Kurzfristig sollte die unternehmerische Neuordnung und Kommerzialisierung der staats-eigenen Betriebe als Ausgangspunkt für deren Privatisierung dienen. Im Rahmen der Erbringung von Infrastrukturleistungen durch den Privatsektor stand der private Investor vor der Option nach der Planung und Errichtung einer Anlage entweder die Verantwortung für den laufenden Betrieb selbst zu übernehmen (*Build-Own-Operate*) oder nach dem Bau die Anlage über einem längeren Zeitraum zu betreiben und sie dann an den Staat zu übergeben (*Build-Own-Operate-Transfer*). Durch die Verfolgung einer strengen nachfrageseitigen Energieeinsparungspolitik (*demand side management*) sollte im Zuge der Privatisierungsmaßnahmen die Festsetzung der Tarife durch eine politisch unabhängige

Behörde eingeführt werden, der Anstieg dieser Tarife keinerlei Willkür unterliegen und lediglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft entsprechend steigen und die Quersubventionierungen zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen abgeschafft werden.

Die Rolle des Privatsektors bei der Umsetzung der Reformen ist von äußerster Wichtigkeit. Die ADB sieht den Privatsektor als Antriebskraft für strukturelle Reformen und ist überzeugt, dass das Zusammenspiel von Privatwirtschaft und marktwirtschaftlichen Mechanismen eminent wichtig ist, um die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Versorgung zu verbessern. Die ADB drängte DMCs mit relativ schwach ausgeprägten institutionellen Voraussetzungen, eine Beteiligung des Privatsektors einzuführen, indem diese Länder die Leistungserbringung - wie z.B. Inbetriebsetzung und Instandhaltung von Kraftwerken und administrative Tätigkeiten (Abrechnung und Einzug) - an Privatunternehmen vergeben, die politische Verantwortung jedoch beim Staat verbleibt (*contracting out*). In DMCs in denen die institutionellen, operativen und finanziellen Ressourcen stärker ausgeprägt sind, sollte ein unabhängiger privater Energieversorgungssektor, der sich für die Erzeugung und Übertragung verantwortlich zeigt, etabliert werden. In DMCs, in denen der Energieversorgungssektor voll ausgeprägt ist, sollte in die Energieversorgungsinfrastruktur in Form von Kooperationen zwischen Staat und Privatwirtschaft investiert werden. Des Weiteren bestand die Möglichkeit für private Investoren Kapitalinvestitionen in bestimmten Funktionseinheiten des Energiesektors, die erfolgreich zu Aktiengesellschaften restrukturiert und an der Börse notiert sind, zu tätigen (Tellam, 2001).

Im November 2000 veröffentlichte die ADB das Paper „Energy 2000: Review of the Energy Policy of the ADB“, dass an die Stelle des 1995 erschienenen Berichts trat. Der Bericht „Energy 2000“ hatte folgende vier Handlungsempfehlungen für die künftige Politik der ADB zum Inhalt:

(i) die Reduzierung der Armut durch den Aufbau einer Energieversorgungsinfra-

struktur, die zu einer nachhaltigen Energieversorgung beiträgt;

(ii) die Zunahme der Mitwirkung des privaten Sektors durch eine Restrukturierung des Energieversorgungssektors und der Schaffung von institutionellen Rahmenbedingungen;

(iii) die Berücksichtigung regionaler und globaler Umweltbelastungen durch die Nutzung „sauberer Energie“, die Berücksichtigung der Kyoto-Protokoll-Mechanismen zur Verminderung der Treibhausgas-Emissionen und die Finanzierung von Projekten im Bereich erneuerbarer Energien und

(iv) die Förderung der regionalen Zusammenarbeit durch die Identifizierung exportorientierter Energiesektoren und die Durchführung von Projekten, die die Erzeugung und Übertragung von Energie durch Wasserkraft oder natürlicher Gasvorkommen zum Ziel haben.

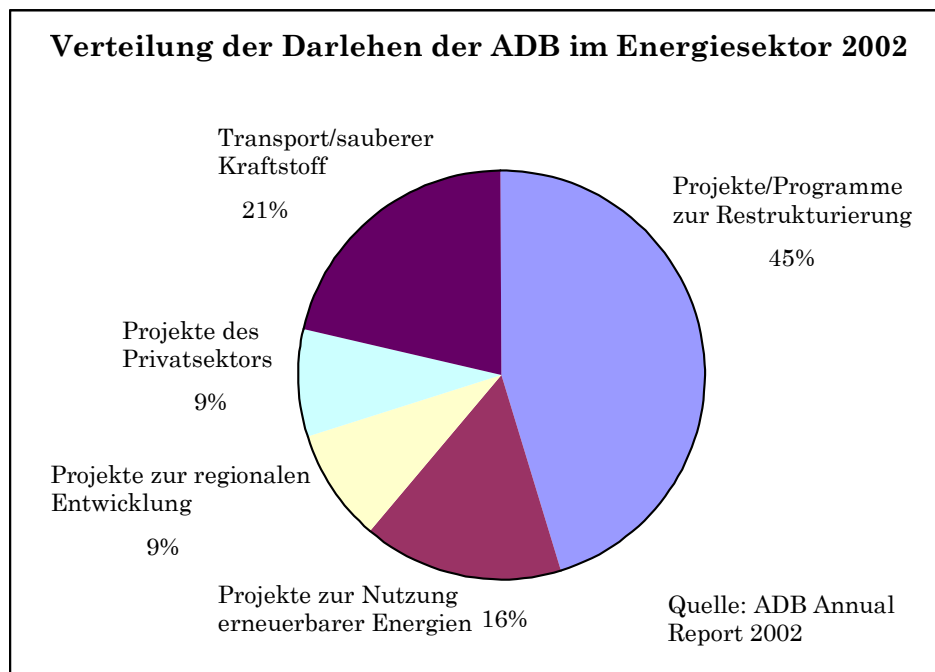
Die inhaltliche Überprüfung der eigenen Politik und die Handlungsempfehlungen des Berichts von 2000 waren das Resultat einer sich verändernden inhaltlichen Ausrichtung der ADB: seit 1999 sollte die Reduzierung der Armut im Mittelpunkt stehen. Dementsprechend verfolgten die Projektentwürfe im Energiebereich künftig die Reduzierung der Armut. Laut ADB bestünde ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Möglichkeit des Zugangs zu modernen Energieversorgungsdienstleistungen und der Armutssituation in einem Land. Der Zugang zu modernen Formen der Energieversorgung führe zu einem Anstieg der Produktivität und des Bildungsniveaus und zu einer Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen und der privaten Investitionen. Dieser Zugang sei für die arme Bevölkerung in den DMCs von Nöten, um in der Lage zu sein, Einkommen zu generieren (ADB, 2000).

Die inhaltliche Überprüfung stand im Einklang mit der von der ADB betriebenen

Politik, die sich auf folgende Aspekte konzentrierte: a) weiterführende Unterstützung der Beteiligung des Privatsektors im Energiebereich; b) die Verteilung von Geldmitteln an DMCs, die sich bereit zeigen ihre Subsektoren im Energiebereich zu restrukturieren (Öl, Gas, Kohle, Strom); c) Unterstützung von Privatisierungsmaßnahmen nach dem build-operate-transfer-Modell und Förderung der Zusammenarbeit der ADB mit Versorgungsbetrieben und dem Privatsektor, um Privatinvestitionen voranzutreiben; und d) Einführung von Marktpreisen, um die Beteiligung des Privatsektors zu erhöhen.

Die Bedeutung des Energiesektors zeigt sich in der Verteilung der Darlehen und technischen Hilfe, welche die ADB im Fiskaljahr 2002 bewilligt hat.

Die ADB hat seit Beginn der neunziger Jahre in vielen asiatischen Ländern eine wichtige Beraterfunktion im Bereich der Restrukturierung des Energiesektors übernommen. In Bangladesch wurden seit Beginn der Reformen im Jahre 1994 Restrukturierungsprogramme mit drei Darlehen und einem Gesamtvolumen von 340 Millionen US-Dollar, sechs Projekte der technischen Hilfe und ein Projekt zur Beteiligung des Privatsektors finanziell unterstützt. Das Eingreifen der Bank führte zu einer Rationalisierung der Energieverteilung, zum Aufbau ländlicher Versorgungsgesellschaften und zu einer zweckmäßigeren Gestaltung der *Bangladesh Power Grid Company* und der *Dhaka Electricity Supply Company*. Des Weiteren unterstützte die ADB die Regierung Bangladeschs bei der Formulierung einer Gesetzesvorlage für die Reform des Energiesektors. Im Jahre 2002 vergab die ADB einen Zuschuss in Höhe von 850.000 US-Dollar für technische Unterstützung zur unternehmerischen Neustrukturierung der Behörde *Dhaka Electricity Supply Authority*.



Die ADB unterstützte im Jahre 2000 in zwei indischen Bundesstaaten (Gujarat und Madhya Pradesh) Projekte zur Reform des Energiesektors. In Madhya Pradesh förderte die ADB die Entbündelung des *Madhya Pradesh Electricity Board* (MPEB) hin zu einem Energieerzeugungsunternehmen bestehend aus mehreren Kraftwerken. Es sollte als eine Ergebniseinheit betrieben werden, die in einen Übertragungs-, einen Weiterleitungs- und einen Verteilungsbetrieb untergliedert wurde. Um finanziell überlebensfähig zu bleiben, erhöhte die MPEB auf Anraten der ADB ihre Tarife. Am 1. Januar 2001 stoppten die Landesregierung und die MPEB die gebührenfreie Nutzung von Energiedienstleistungen für Konsumenten des landwirtschaftlichen Sektors und *single light point*-Konsumenten. So wurden in den Energiebereichen in Gujarat und in Madhya Pradesh unternehmerische und marktwirtschaftliche Prinzipien eingeführt. Der Privatsektor wurde dazu ermutigt sich an dem Aufbau einer Infrastruktur zur Erzeugung und Verteilung von Energiedienstleistungen zu beteiligen. Im Jahre 2002 vergab die ADB einen Zuschuss in Höhe von 150 Millionen US-Dollar an die indische Regierung für die Durchsetzung von Reformen im Energiesektor. Die Gesamtkosten der Re-

form beliefen sich auf etwa 392,7 Millionen US-Dollar, finanziert von Exportkreditagenturen, Regierungen, Darlehensgeber und weiteren Institutionen, die sich an einer Kofinanzierung beteiligten.

In den Philippinen bewilligte die ADB im Jahre 1999 Darlehen in Höhe von 300 Millionen US-Dollar zur Restrukturierung des Energiesektors. Die Weltbank und die Japanische Bank für internationale Zusammenarbeit (JBIC) stellten weitere 400 Millionen US-Dollar zur Verfügung. Überdies bezuschusste USAID die Restrukturierungsmaßnahmen mit Beträgen in Millionenhöhe. Um die Reformen voranzutreiben, drängten diese Organisationen die philippinische Regierung, ein neues Energiegesetz vorzulegen. Daraufhin entwarf die Regierung den *Electric Power Industry Restructuring Act (EPIRA)*. Mit der Unterstützung weiterer Geberorganisationen bemühte sich die ADB Empfehlungen zur Veränderung der bestehenden Gesetze zur Umstrukturierung des Energiesektors durchzusetzen.

Die Veränderungen der Power Restructuring Bill dienten als Grundlage für die Privatisierung der staatseigenen National Power Company (Napocor) und der Entbündelung der einzelnen Funktionseinheiten. Die Kraftwerke von Napocor wurden in

diverse private Energieunternehmen untergliedert. Die Übertragungsanlagen von Napocor sollten künftig zwischen den Privatunternehmen aufgeteilt und neue unabhängige Übertragungsgesellschaften aufgebaut werden. Ebenso wurde der Verteilungsbereich komplett entbündelt; nach der Restrukturierung konnten sich Verteilungsunternehmen vertraglich dazu verpflichten den Strom direkt bei unabhängigen Stromproduzenten (independent power producers, IPPs) einzukaufen.

Die stark zunehmende Verschuldung von Napocor führte zu einer heftigen Kontroverse. Zwischen 1995 und 1997 stiegen die langfristigen Schulden um 170 Prozent. Diese Verschuldung entstand vor allem durch die Verpflichtung den IPPs eine garantiert zugesagte Strommenge, unabhängig von Lieferung oder gar Produktion, abzunehmen. Mehrkosten, die durch die steigende Verschuldung und den zu leistenden Schuldendienst entstanden, wurden im Rahmen des Power Purchase Agreement (PPA) als Preisaufschlag an die Konsumenten weitergegeben. Die Annahme, dass der Energiepreis langfristig den Grenzkosten der Versorgungsunternehmen entspricht ist trügerisch. Die Gegner der Privatisierungsmaßnahmen halten die Annahme für naiv, Wettbewerb im Energiesektor führe zu Vorteilen für die Verbraucher.

2002 beteiligte sich die ADB mit 40 Millionen US-Dollar an den Gesamtkosten in Höhe von 106 Millionen US-Dollar, die für Projekte zur Entwicklung des Elektrizitäts- und Übertragungsmarktes veranschlagt worden waren. Die ADB erweiterte ihre Unterstützung für die Restrukturierungsmaßnahmen, in dem sie einen Eurobond im Wert von 61,8 Milliarden Yen gewährleisteten, der von den Projekt durchführenden Organisationen, der *Philippine Power Asset and der Liabilities Management Corporation*, ausgegeben wurde. Es wird davon ausgegangen, dass gerade in der Anfangsphase des Privatisierungsprozesses die erzielten Erträge des Bonds finanzielle Hilfestellung leisten. Die diversen finanziellen Stützungsmaßnahmen für die grundlegenden Reformen des Energiesektors belaufen

sich somit auf ein Gesamtvolumen von etwa 1 Milliarde US-Dollar (ADB, 2003).

In Indonesien bezuschusste die ADB ein Restrukturierungsprogramm mit 400 Millionen US-Dollar, bestehend aus einem Darlehen über 380 Millionen US-Dollar für das Programm an sich und zusätzliche 20 Millionen US-Dollar für technische Hilfe. Die JBIC kofinanzierte das Programm mit weiteren 400 Millionen US-Dollar, USAID und andere Organisationen stellten der indonesischen Regierung und staatseigenen Energieunternehmen Zuschüsse für technische Hilfe zur Verfügung. Nach Schätzungen werden die Restrukturierungsmaßnahmen in Indonesien Kosten in Höhe von 1,5 bis 2 Milliarden US-Dollar verursachen, bis das Ziel, einen wettbewerbsfähigen Markt zu etablieren, erreicht sein wird.

Das Ziel des Programms ist vor allem einen wettbewerbsfähigen und effizienten Markt in Java und Bali zu etablieren, da diese Regionen als die am dichtesten bevölkerten in Indonesien gelten und in diesen Regionen mehr als 75 Prozent des Stroms und der Elektrizität produziert und konsumiert werden. Laut Aussagen der ADB und der Weltbank ist das Energiesystem der Regionen Java/Bali ausreichend ausgeprägt, um auf den Märkten wettbewerbsfähig zu sein.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen laut ADB folgende fünf Maßnahmen durchgeführt werden: (i) die Restrukturierung des Energiesektors und die Schaffung eines angemessenen Geschäftsklimas, um einen wettbewerbsfähigen Energiemarkt zu etablieren, (ii) eine sukzessive Liberalisierung der Energiemärkte in der Java/Bali Region, beginnend mit dem Alleinabnehmer-Prinzip und dem Ziel im Jahre 2003 einen Markt zu etablieren, auf dem Großhandelswettbewerb herrscht (dieser Ziel wurde bereits auf das Jahr 2007 verschoben), (iii) die Anpassung der Tarife, um die Überlebensfähigkeit des staatseigenen Elektrizitätsunternehmens PT PLN und der neu geschaffenen Subunternehmen zu sichern, (iv) die Zunahme der Beteiligung des Privatsektors, und (v) die Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen, die auch

den Schutz der Endverbraucher garantieren.

Restrukturierung ist gleichbedeutend mit einer Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen, die wiederum als Grundlage künftiger struktureller Veränderungen im Rahmen des Privatisierungsprozesses der PLN angesehen werden kann. Die Anpassung der Tarife wird vor allem im Zeitraum 2000 bis 2005 mit einem Anstieg der Gebühren für den Elektrizitätsverbrauch einhergehen. Im Rahmen der zunehmenden Beteiligung des Privatsektors, drängte die ADB die indonesische Regierung die bestehenden Verträge mit den IPPs neu zu verhandeln und zweckmäßiger zu gestalten. So sind bereits 27 Verträge, die im Rahmen des PPA zwischen 1994-1997 geschlossen wurden, durch die Regierung im Jahre 1998 annulliert worden. Die Regierung erwägt jedoch seit 2002 diese Entscheidung zurückzunehmen und sich an ihre vertraglichen Verpflichtungen zu halten. Denn aus dem Hause der ADB war zu hören, dass die Bank nicht bereit ist weiterhin unterstützend zu wirken, solange die Verträge mit den IPPs auf Eis gelegt sind. Das bringt die Regierung jedoch in eine prekäre Situation, da die meisten Verträge des PPA korrumpiert wurden und somit als ungeeignet für Neuverhandlungen erscheinen.

Vertragsabschlüsse im Rahmen des PPA haben der PLN in der Vergangenheit schwere Lasten auferlegt und dazu beigetragen, dass die PLN seit 1998 in einer schweren finanziellen Krise steckt. Die IPPs verkauften den Strom an die PLN für bis zu 8 Cent pro Kilowattstunde, während der Tarif vor 1997 bei ungefähr 7 Cent pro Kilowattstunde lag. Aufgrund der starken Abwertung der indonesischen Währung im Jahre 1998 sank der Tarif auf etwa 3 Cent pro Kilowattstunde. Die Regierung hat die Neuverhandlungen mit den IPPs im vergangenen Juni abgeschlossen. Mit 15 IPPs wurde vereinbart die Verträge, die unter dem PPA geschlossen wurden, weiterzuführen; mit vier weiteren IPPs wurde ein Übernahmevertrag geschlossen, sieben IPPs wurden aus den Verhandlungen ausgeschlossen. Das Gesamtvolumen der zur

Verfügung stehenden Energiekapazitäten nach Abschluss der Verhandlungen belief sich auf 5.500 MW. Der durchschnittlich Tarif unter dem neuen PPA beläuft sich auf etwa 5-5,5 Cents pro Kilowattstunde, weit über den Kosten der durchschnittlichen Produktion der PLN, die sich auf etwa 4-4,5 Cents pro KWH belaufen. Nach Schätzungen der Working Group on Public Sector Reforms werden die neu ausgehandelten Verträge mit den IPPs Kosten für die PLN in Höhe von 2-2,5 Milliarden US-Dollar pro Jahr für eine Laufzeit von etwa 30-40 Jahren verursachen. Die hohen Kosten, die unter dem PPA anfallen, werden in Form von höheren Nutzungsgebühren an die Verbraucher weitergereicht.

Die ADB drängt weitere DMCs zu Reformen und Restrukturierungsmaßnahmen, in dem sie die Vergabe von Darlehen und technischer Hilfe an die Reformwilligkeit der jeweiligen Länder koppelt. Im vergangenen Jahr bewilligte die ADB in diversen Mitgliedsstaaten Zuschüsse für technische Hilfe zur Vorbereitung und/oder zur Implementierung von Projekten zur Reform des Energiesektors. In China vergab die ADB einen Zuschuss in Höhe von 500.000 US-Dollar für Beratungstätigkeiten und Implementierungsmaßnahmen, um eine *National Electricity Commission* einzuführen. Der indischen Regierung wurden Geldmittel in Höhe von US\$ 2,1 Millionen für technische Hilfe bewilligt. Ausserdem bezuschusste die ADB die indonesische Regierung mit 800.000 US-Dollar für Energie-Wohlfahrts-Maßnahmen. Die Philippinen wurden ebenso mit weiteren 800.000 US-Dollar für den Übergang zu einem wettbewerbsfähigen Energiemarkt subventioniert. Sri Lanka erhielt von der ADB einen Zuschuss von 1,05 Millionen US-Dollar um die zweite Phase ihres Restrukturierungsprogramms einläuten zu können. Ziel dieses Programms ist die Einführung eines eigenständig regulierenden und Tarif setzenden Mechanismus, um die Beteiligung des Privatsektors voranzutreiben. Die Bemühungen der ADB sind auch auf den Malediven, in einigen pazifischen Ländern und in Zentralasien spürbar.

### **Kritik an der Privatisierung der Energiedienstleistungen**

Die Privatisierung des Energiesektors hat nicht zu der versprochenen Verbesserung der Versorgung geführt. Misserfolge bei der Durchführung von ähnlichen Reformen in Lateinamerika und diversen asiatischen Ländern, Neuseeland, Europa und den USA belegen dies. In vielen Fällen haben die Reformen eher zu einer Vervielfachung der Probleme im Energiesektor und somit zu einer Verschlechterung der Versorgung der Gemeinden geführt. In den vergangenen fünf Jahren sind Länder auf der ganzen Welt mit schweren Stromausfällen, in die Höhe schnellenden Tarifen, mit einem Anstieg der Korruption und mit wachsenden finanziellen Engpässen in diesem Bereich konfrontiert worden. Schwerwiegende Stromausfälle in den Vereinigten Staaten in den vergangenen drei Jahren sind nach Einschätzungen von Experten das Ergebnis von Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen der US-amerikanischen Energiebranche<sup>2</sup>.

Die von der ADB und der Weltbank geförderten Reformprogramme fußen auf der Fehldiagnose, dass staatseigene monopolisierte Betriebe eine mangelhafte Leistungsfähigkeit der Versorgungsunternehmen und finanzielle Krisen zur Folge haben. Basierend auf dieser Fehldiagnose, wurde das falsche Heilmittel verschrieben: der Übergang des Besitzes von staatlicher in private Hand. Dieser Übergang entbindet den Staat von seiner Pflicht im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages die Bevölkerung mit Energie zu versorgen. Diese Verantwortung liegt nun bei der privaten Hand. Die Reformen führen zu steigenden Nutzungsgebühren, der Ausnutzung von privater Marktmacht, weniger Verbraucherschutz und der Weiterreichung unternehmerischer Schulden über steigende Tarife an die Bevölkerung.

Die ADB und weitere internationale Finanzinstitutionen haben fehlerhaft gehandelt als sie die Durchführung von Reformen des Strom- und Elektrizitätssek-

tors als Bedingung für die Vergabe weiterer Darlehen durchsetzten. Die Verknüpfung der Kreditvergabe mit dem Reformeifer eines Landes ist ein Einer-für-alle-Modell, dass überall auf der Welt angewandt werden kann. Reformen werden von denjenigen Institutionen gepriesen, welche die damit verbundenen Maßnahmen als Patentrezept für die Verbesserung der technischen, finanziellen und geschäftsführenden Leistungsfähigkeit der Versorgungsunternehmen ansehen. Dies führe zu einem zusätzlichen Angebot an Energiedienstleistungen und locke Privatinvestitionen in diesem Bereich an. Dieser Prozess setze unabhängig von der ökonomischen Leistungsfähigkeit, dem bestehenden Energieversorgungsniveau, der Anzahl der ans Stromnetz angebotenen Menschen oder der Verkrustung und Verfilzung staatseigener oder öffentlicher Betriebe eines Landes ein. Obwohl der indonesische und der philippinische Energiesektor unterschiedlich weit entwickelt, die Energieversorgungsmärkte unterschiedlich strukturiert und die Bedingungen für den Bezug von Energie verschieden sind, sind die Reformmaßnahmen, die den jeweiligen Regierungen von der ADB auferlegt worden sind, in ihrer Art und Struktur sehr ähnlich.

Die ADB hat in vielen Ländern bei der Umsetzung der Reformen heftig interveniert. So ist die ADB nicht nur bei der Schaffung von Konditionalitäten zur Kreditvergabe mitverantwortlich, sondern hat die inhaltliche Ausgestaltung der Reformen signifikant beeinflusst. So waren die jeweiligen Reformen lediglich Kopien von vorangegangenen, die nur zum Ziel hatten den Rahmenbedingungen der ADB, nicht jedoch den Bedürfnissen der Menschen in den jeweiligen Ländern gerecht zu werden. Die ADB hat große Anstrengungen unternommen, um vorschriftensetzende Veränderungen herbeizuführen. In Bangladesch hat die ADB die Gesetzesvorlage zur Reform des Elektrizitätssektors formuliert. Zusammen mit der Weltbank formulierte die ADB 1998 die Strategie zur Restrukturierung der Energiebranche in Indonesien. Diese Vorlage diene als Grundlage und Rechtfertigung, um das Restrukturie-

<sup>2</sup> Vgl. den Kommentar von Paul Krugman in der New York Times vom 19.08.2003: The Road to Ruins.

rungsprogramm zu leiten und letztlich auch zu bezuschussen. Auch bei der Formulierung der Gesetzesvorlage in Indonesien hatten die beiden Geberinstitutionen ihre Hände im Spiel, die Ratifizierung erfolgte dann auf Drängen der ADB<sup>3</sup>. Die ADB machte unmissverständlich klar, dass die Auszahlung der zweiten Tranche des Darlehns zur Umgestaltung des Energiesektors in Höhe von 200 Millionen US-Dollar und die von der JBIC zusätzlich kofinanzierten 200 Millionen US-Dollar nur unter der Bedingung der Ratifizierung der Gesetzesvorlage erfolgen würde. In den Philippinen drängte die ADB nach Veränderungen des bestehenden EPIRA, während im Parlament noch über das Gesetz verhandelt wurde. Der Beschlussfassung auf der Basis von EPIRA die staatseigene Napocor zu privatisieren folgte ein Bestechungsskandal. Dieser Skandal war nicht lediglich einer von vielen dieser Art, sondern veranschaulicht den immensen Druck, der von externen Geberinstitutionen ausgeübt wird, um die Privatisierung staatseigener Betriebe voranzutreiben (TNI, 2002)<sup>4</sup>.

Die Resultate der jeweiligen Reformen führten nicht zu der Erfüllung der Bedürfnisse der Bevölkerung. Das lag vor allem an dem bereits fehlerhaften Entwurf und der somit ebenso fehlerhaften Implementierung der Reformen. Die ADB und andere Geberinstitutionen unterstützten die jeweiligen Regierungen beim Entwurf von Reformpaketen, ohne dabei jedoch ernsthaft die Partizipation der Zielgruppen als entwicklungspolitisches Ziel und Mittel zu berücksichtigen. Dies könnte dazu führen, dass die Durchsetzung der multilateral gesetzten Entwicklungsziele, die die Reduzierung der Armut beinhalten, erschwert wird.

Der logische Zusammenhang zwischen den Reformmaßnahmen im Energiesektor und

dem überwältigenden Ziel der ADB, die Armut zu reduzieren, ist äußerst fragwürdig. Nach den Vorstellungen der ADB führen die Reformen zu staatlichen Subventionskürzungen, was wiederum zu einer Umwidmung der Mittel und zu einer neuen Prioritätensetzung bei den öffentlichen Ausgaben führt. Die öffentlichen Ausgaben in den Bereichen Gesundheit oder Bildung könnten somit ansteigen. Diese Annahme entspricht jedoch nicht ganz der Realität, da die Beseitigung oder Kürzung staatlicher Zuschüsse und Quersubventionen zu einem Anstieg der Tarife für die Endverbraucher führen wird. Der Anteil der Ausgaben privater Haushalte für Energiedienstleistungen wird steigen, was vor allem die ärmsten Haushalte in eine prekäre Situation bringt. Des Weiteren werden die durch die Streichung von Subventionen freiwerdenden Geldmittel nicht immer anderen Bereiche zugewiesen. Statt dessen werden diese Gelder zur Bedienung interner und externer Schulden genutzt bzw. werden im Rahmen von *debt swaps* unbezahlbare externe in interne Schulden umgeschichtet. D.h., dass im Rahmen solcher Umschuldungen die jeweilige Regierung die von privaten Unternehmen mit Abschlägen gekauften öffentlichen Anleihen in eigener Währung zurückkaufen. Diese Gelder sollen in Entwicklungsprojekte fließen. Jedoch finanzieren die Entwicklungsländer den Rückkauf der Schuldverschreibungen mit öffentlichen Geldern, die z. B. für Projekte in den Bereichen Gesundheit oder Bildung veranschlagt worden waren. Ziel ist es vielmehr ein Geschäftsklima zu garantieren, das privaten Investoren eine gesicherte Einkommensquelle gewährleistet.

Die Durchführung der Reformen sollte zu einer Verminderung der Armut führen, in dem der Zugang für die Ärmsten zu modernen Energiedienstleistungen garantiert werden sollte. Jedoch ist der Erhalt bzw. die Ausweitung des Angebots auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen für den Privatsektor weniger attraktiv, denn das gesellschaftliche Ziel einer allumfassenden Energieversorgung steht dem Bestreben nach Einkommenserhöhung und Gewinn-

<sup>3</sup> Der Electricity Reform Bill wurde vom Parlament als Electricity Act No. 20/2002 im September 2002 verabschiedet.

<sup>4</sup> Für eine detaillierte Beschreibung des Skandals, vgl.: Bello, W (2000): Payoff scandal hits ADB-backed power privatization in the Philippines. Auch erhältlich unter: [www.focusweb.org/publication/2000/](http://www.focusweb.org/publication/2000/).

maximierung im Wege. Die privaten Versorger gehen bei der Auswahl der Verbraucher, die sie bedienen äußerst selektiv vor. So werden hauptsächlich Großabnehmer wie die Industrie oder Großkonzerne bedient. Dies führt jedoch auch zu erheblichen Auswirkungen für die privaten Haushalte, nämlich in Form von ansteigenden Kosten für die Nutzung von Dienstleistungen und einer abnehmenden Verlässlichkeit. Die privaten Energieunternehmen sind nicht bereit in ländliche oder unterentwickelte Gebiete zu investieren, da diese weniger profitabel und deutlich kostspieliger sind. Der Tarif auf dem freien Markt ist erheblichen Schwankungen unterworfen, daher stellen die Verbraucher mit geringem Einkommen einen hohen Risikofaktor dar. Letztlich führen die Reformen zu Entlassungen in den privatisierten Versorgungsunternehmen und somit zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die zunehmende Arbeitslosigkeit ist in den Entwicklungsländern ein großer Hemmfaktor für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung.

### Schlussfolgerung

Reformen der Energiebranche in Asien (und anderen Ländern) führen eher zu einem Anstieg der Armut als das sie diese vermindern. Die ADB sowie weitere multilaterale Entwicklungsbanken und Geberinstitutionen müssen ihre Strategien der Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung als Handlungsvorschrift neu bewerten. Diese Institutionen müssen ihre fundamentalen Ansichten über die Allheilmittel *Privatisierung* und „der unsichtbaren Hand, die alles regelt“, schleunigst ad acta legen.

Die Bevölkerung der Entwicklungsländer muss Alternativen zu den Reformen aufzeigen, um adäquate Lösungen für die beschriebenen Probleme zu finden. Diese Lösungen sollten zur Erfüllung der Bedürfnisse der breiten Öffentlichkeit beitragen.

Übersetzung: Dirk Saam

### Quellen:

Asian Development Bank (2003): Annual Report 2002, Manila: ADB.

Asian Development Bank (2000): Energy 2000: Review of ADB Energy Policy, Manila: ADB.

Bayliss, Kate (2001): Privatization of Poverty: The Distributional Impact of Power Privatization, London: PSIRU. This document can be downloaded at [www.psiru.org/](http://www.psiru.org/).

Bohun, Vladimir, et.al (2001): ADB's Support for Power Sector Restructuring in Asian and Pacific Region. Paper presented at 18<sup>th</sup> WEC Congress at Buenos Aires 2001.

Krugman, Paul (2003): The Road to Ruins, New York Time's Opinion Article 19 August 2003.

Malaluan, Nepomuceno A. (2002): The Phillippine Power Electric Industry Reform: A Tragedy of ADB and World Bank Fundamentalism and Unaccountable Government, Manila: Action for Economic Reforms (AER).

Seymour, F. and Agus P. Sari (2002): Indonesia: Electric Reforms Under Economics Crisis, in Novroz Dubash (ed.): Power Politics, Washington D.C.: WRI.

Tellam, Ian [ed.] (2000): Fuel for Change: World Bank Energy Policy: Rhetoric vs Reality, London: Zed Books and Both Ends.

Tumiwa, Fabby (2002): Indonesian Power Sector Restructuring is a Potential Fiasco: Critiques to ADB's Lending Power Sector Restructuring Program: WGPSR Briefing Paper for ADB Annual Meeting in Shanghai 2002. Jakarta: WGPSR.

Transnational Institute (2002): Lights Off: Debunking the Myths of Power Liberalisation, Amsterdam: TNI.



## X. Aktuelle länderübergreifende Kampagnen: Die Arbeit des NGO Forums zur ADB

*Sameer Dossini, NGO - Forum on the ADB*

Im Jahr 2002 hatte die ADB Regierungen in Asien und dem Pazifik gegenüber Kreditzusagen in Höhe von 32,3 Milliarden US-Dollar gemacht. Obgleich die ADB sich seit 1999 als Institution darstellt, die der Armutssenkung verpflichtet ist, flossen 46 Prozent der Kredite in die Bereiche Kommunikation, Transport und Energie.<sup>103</sup> Inwieweit diese Anleihen dem Kriterium der Armutssenkung entsprechen, ist Forschern weitgehend unbekannt, obwohl: Das Thema rechtfertigt seriöse akademische Studien.<sup>104</sup>

Von 1966 bis 2002 hat die Institution an die 100 Milliarden US-Dollar an 38 Länder im asiatisch-pazifischen Raum verliehen, was sich ernstlich auf die Politikrichtlinien dieser Länder auswirkt. Zusätzlich zur politischen Bedeutung der verliehenen Geldsumme kann die ADB durch andere Formen bi- und multilateraler Hilfe Druck ausüben, was sie zu einer äußerst einflussreichen Institution macht.

Zum Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre untersuchte eine Gruppe von NGOs, Volksbewegungen und Bürgerorganisationen die Situation und erkannte die Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen den Gruppen, die die Richtlinien und Projekte der ADB untersuchen. Deshalb wurde 1993 das **NGO-Forum zur**

**ADB** (vorher NGO-Arbeitsgruppe zur ADB) gegründet.

Einig in ihrer kritischen Haltung gegenüber der ADB und in der Ablehnung, Gelder von der ADB anzunehmen, koordinieren die Forummitglieder Lobbykampagnen und Forschungsprojekte untereinander, um den Druck auf die Institution zu erhöhen.

Das Forum hat seinen Sitz in Manila, Philippinen, wo sich auch das Hauptquartier der ADB befindet. Seit seiner Initiierung 1993 hat das Netzwerk die ADB durch folgende Schwerpunktarbeit in die Pflicht genommen:

### Jährliche Regierungstreffen der ADB

Die Bewegung gegen die ADB hatte sich über lange Zeit auf die jährliche Hauptversammlung (HV) der ADB konzentriert. Sie ist das höchste Entscheidungsgremium der ADB, in dem die Regierungsvertreter/innen der Mitgliedsstaaten zusammenkommen, um ADB-Entscheidungen zu bestätigen.

Gemeinsam mit anderen NGOs und Initiativen organisiert das Forum Parallelveranstaltungen. Sie bieten betroffenen Menschen und Nationen Raum, ihrer Stimme von der HV Gehör zu verschaffen und lenken die Aufmerksamkeit auf internationale Sozial- und Umweltrechtskampagnen, die auf die ADB abzielen.

Manche Kampagnen haben Erinnerungswert, so die Veranstaltung während der HV 1992 in Hong Kong, anlässlich des 25. Vorstandstreffens. Zum ersten Mal nahmen ungefähr 30 Mitglieder unterschiedlicher NGOs aus zehn Ländern an den parallel stattfindenden Veranstaltungen teil.

Die Anti-ADB-Demonstrationen, die während der 33. Konferenz der Bank in Chiang Mai, Thailand, im Mai 2000 stattfanden, wurden als Wendepunkt der ADB-Kampagne gesehen. An der gleichzeitig stattfindenden Konferenz der internationalen Kampagne nahmen 1000 Delegierte teil! Die Konferenz kennzeichnet auch einen

<sup>103</sup> Vgl: "Annual Report On Loan And Technical Assistance Portfolio Performance For The Period Ending 31 December 2002", www.adb.org .

<sup>104</sup> Die einzige Organisation, die der ADB auf die Finger schaut ist die ADB selber, durch sein *Operations Evaluations Department (OED)*, die Auswertungsabteilung. *Environmental Defense* hat kürzlich die Auswertungsarbeit der OED in drei Ländern, Sri Lanka, Indonesien and Pakistan, eingehend untersucht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass „basierend auf den Grundlagen der ADB-eigenen Unterlagen . . . mehr als 70 Prozent der ADB Projekte in diesen Ländern eher nicht zu langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Verbesserungen führen.“ Man kann davon ausgehen, dass bei Auswertungen von Dritten die Beurteilungen noch eine Spur schlechter geraten. (Vgl. auch S. XXX, bzw. Fried, Lawrence and Gregory, "The Asian Development Bank In Its Own Words: An Analysis of Project Audit Reports for Indonesia, Pakistan, and Sri Lanka", July 2003, Environmental Defense.).

Meilenstein für den Demokratisierungsprozess in Thailand, da das erste Mal eine Protestaktion gegen eine multilaterale Institution veranstaltet wurde. Dieselbe Protestaktion war gleichzeitig die größte, die jemals in Thailand abgehalten wurde.

Massive Proteste hießen ebenso die Delegierten der 34. Hauptversammlung der ADB willkommen, die im Mai 2001 in Honolulu stattfand. Die Parallelveranstaltung war eine elftägige Reihe von „alternativen Veranstaltungen zu Globalisierung und ADB“, die von einer Kundgebung gekrönt wurde.

### **Vom Forum überwachte sektorspezifische Richtlinien der ADB**

**Umwelt:** Im November 2002 verabschiedete die ADB ihre ersten Umweltrichtlinien. Zusammen mit verschiedenen NGOs aus dem Norden und Süden unterbreitete das Forum der ADB während der Konsultationsphase Empfehlungen. Die Richtlinien, denen zugestimmt wurden, beinhalten einige dieser NGO-Empfehlungen, weisen aber noch immer viele Mängel auf.

Auf Basis dieser neuen Richtlinien überarbeitete die ADB im Februar 2003 die *Operation Manual*, dem Arbeitshandbuch mit Anweisungen für Angestellte, Abschnitt 20, Erwägungen über Umweltrichtlinien. Im Juni 2003 veröffentlichte die ADB schließlich auf ihrer Website eine revidierte Version der Richtlinien für die Einschätzung von Umweltbeeinflussung, der *Environmental Assessment Guidelines*.

Gemeinsam mit ihren Partnern lancierte das Forum gerade ein Projekt zur Überwachung der Implementierung der ADB-Umweltrichtlinien. Die Ergebnisse, die wenigstens fünf Fallstudien zu ADB Projekten in unterschiedlichen Subregionen umfassen, werden im Mai 2004 veröffentlicht.

**Kontrollpolitik:** Nachdem erste Fehler der alten Richtlinien im Falle des Samut Prakarn Abwasser- Management- Projekts in Thailand offenbar wurden, traten Forum-Mitglieder zusammen mit dem Bankinformationszentrum in Washington D.C. erfolgreich für einen drastischen Wechsel in der Kontrollpolitik der Bank

ein. Weit davon entfernt perfekt zu sein beinhaltet die neue Politik viele Verbesserungen, und viele dieser Verbesserungen wurden von den NGOs gefordert. Zur Zeit dieser Veröffentlichung muss der neue Kontrollmechanismus noch komplett etabliert werden, aber es wird erwartet, dass er bis November 2003 funktioniert. Ob diese neuen Richtlinien grundlegende Verbesserungen bringen oder nur solche auf dem Richt-Linien-Papier wird sich erst dann zeigen, wenn ein Kontrollfall eingetreten ist und voran getrieben wird.<sup>105</sup>

**Überarbeitungen des Arbeitshandbuchs:** Während die Kontrollfunktionen überholt wurden stellte sich heraus, dass viele Abschnitte im Arbeitshandbuch (AH) veraltet waren. Das AH dient dazu, Richtlinien in Arbeitsanweisungen für Angestellte zu übersetzen. In vielen Fällen jedoch stimmt das AH mit denen vom Vorstand anerkannten Richtlinien nicht überein – eine Beobachtung, die zur Überprüfung des gesamten AH führte.

Im Oktober 2002 veröffentlichte die Abteilung für Richtlinienpolitik und Strategie der ADB, das *Policy and Strategy Department*, eine Vorab-Zusammenstellung, das sogenannte *Draft Compendium* des revidierten AH. Dieses Dokument beinhaltete blindlings herausgegriffene Ausschnitte des existierenden AH, die das Management der ADB als wichtig für die Kontrollpolitik erachtet hatte. Der Mangel an Transparenz und das hierarchische Vorgehen verursachte einen Aufschrei unter den NGOs, welche die Überarbeitung der Kontrollfunktionen beobachten. Zusammen mit europäischen, japanischen und asiatischen NGOs zwang das Forum die ADB dazu, das Compendium zu widerrufen. Der Bank blieb keine andere Möglichkeit als dies zu tun. Die Verantwortung für die Überarbeitung liegt nun bei Eisuke Suzuki, Sonderberater des Präsidenten. Auf der Website

<sup>105</sup> Weitere Information zu neuen Richtlinien der ADB unter [http://www.adb.org/Documents/Policies/ADB\\_Accountability\\_Mechanism/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Policies/ADB_Accountability_Mechanism/default.asp) . Information über den Fall Samut Prakarn vgl. <http://www.bicusa.org/asia/samut.htm> . Und um die alten und neuen Kontrollfunktionen vergleichen zu können, lesen Sie [http://www.forum-adb.org/Bankwatch\\_July\\_03.pdf](http://www.forum-adb.org/Bankwatch_July_03.pdf) .

der ADB findet sich ein Einblick in den jüngsten Stand der Version des AH.

**Weitergabe von Information:** Wohl am häufigsten äußern NGOs, die ADB-bezogene Lobbyarbeit machen, Beschwerden darüber, dass der Zugang zu Informationen sehr schwierig ist. Das trifft insbesondere auf zu projektspezifischen Informationen zu, wie beispielsweise Machbarkeitsstudien und andere technische Berichte. Eine der Hauptaufgaben des Forum-Sekretariates ist es, eingehende Anfragen zu prüfen und zu beantworten. Oftmals erweist sich dies als äußerst schwierig, da viele wichtige Dokumente nicht öffentlich zugänglich sind.

Die ADB hat kürzlich begonnen, ihre Informationspolitik zu überprüfen, was die Situation wahrscheinlich verbessern wird. Wie viel Verbesserung möglich ist wird entscheidend von der Fähigkeit der NGOs und anderer abhängen, ihre Standpunkte klar zu machen.<sup>106</sup>

**Auf Projekten basierende Kampagnen:** Im vergangenen Jahr war das Forum z.B. in den unten genannten Kampagnen der Netzwerk-Mitglieder aktiv. Das hieß, dass es dabei half Projektinformationen beim Hauptquartier der ADB in Manila zu beschaffen, Informationen durch seinen Verteiler zu verbreiten und im Fall der Chasma-Überprüfung die Unterschriftenkampagne zu unterstützen. Es folgen zwei kurze Zusammenfassungen von ADB Projekten, die das Forum überwacht hat:

**Das Chasma Right Bank Irrigation Project (CRBIP), ein Bewässerungsprojekt, Pakistan:** Die ADB kündigte am 2. April an, dass das Chasma-Right-Bank-Bewässerungsprojekt in Pakistan von einer unabhängigen Expertenkommission gemäß der Kontrollpolitik der Bank geprüft wird. Der Antrag auf Besichtigung wurde von sechs Repräsentanten der betroffenen Gemeinde im November 2002 bei der Bank eingereicht.

Das CRBIP, ein 454 Millionen US-Dollar-Projekt, das im 1978 gestartet wurde, umfasst drei Stufen. Momentan befindet man sich auf Stufe III, die im September 1993 begonnen hatte und die im Dezember 2002 abgeschlossen sein sollte (seitdem verlängert bis Dezember 2003). Das Projekt umfasst die Konstruktion eines 274 km langen Kanals entlang des Indus, beginnend am existierenden Chasma-Staudamm. Es umfasst ebenfalls den Bau von 72 Verteilerkanälen, 64 Kreuz-Entwässerungsstrukturen, 118 Brücken, landwirtschaftliche Infrastruktur sowie die Ausweitung von Landwirtschaft und des Viehbestands. Die ADB ist der Hauptfinancier des Projektes und stellt 66 Prozent der Gelder zur Verfügung.

Aus Sicht der örtlichen Gemeinde und der NGOs ist das Projekt auf verschiedenen Ebenen höchst problematisch – dazu zählen die Umwelt, Umsiedlung, Projektmanagement und mangelnde Informationsweitergabe. Laut Mushtaq Gadi von der Bewegung für die Rechte des Volkes (*People's Rights Movement*) in Pakistan, werden „22 Dörfer wahrscheinlich von den Fluten fortgerissen und erfahren tausende mehr eine direkte Bedrohung für ihren Lebensunterhalt als Ergebnis des Chasma Projektes.“

Nach dem eklatanten Scheitern der Überprüfung der ADB im Fall von Samut Prakarn und der daraus resultierenden Änderungen in der Kontrollpolitik kann man nur hoffen, dass der nächste Kontrollfall der ADB unter den alten Richtlinien bessere Resultate ergeben wird.

### **Sundurbans Biodiversity Conversation Project (SBCP) zur Erhaltung der Artenvielfalt, Bangladesch**

Im Jahre 1996 bewilligte die ADB das Projekt zur Erhaltung der Artenvielfalt in Sundurbans (SBCP) als Hauptinvestition in einem Gebiet, das als „unterentwickelter Teil des Südwesten von Bangladesch“ gilt. Die ADB ist die Hauptförderin des SBCP; es zahlt 37 Millionen US-Dollar der insgesamt 82,2 Millionen US-Dollar, die das Projekt kostet.

<sup>106</sup> Weitere Information bekommen Sie im Sekretariat des Forum, oder besuchen Sie die Website <http://www.adb.org/Disclosure/default.asp>. Zu Transparenz besuchen Sie auch die Seite der MDB <http://www.bicusa.org/policy/InfoDisclosure/index.htm>.

Das Projekt verursachte jedoch viel Aufruhr innerhalb der betroffenen lokalen Gemeinden und Initiativen, die darauf eine SBCP-Beobachtungsgruppe formierten. Sie behaupten, dass die ADB das Projekt ohne ausreichende Konsultation und Einbeziehung der Ansichten der Zivilgesellschaft vorantrieb.

Die SBCP wird als Umweltprojekt verkauft, doch NGOs und betroffene Gemeinden glauben, dass die wirkliche Absicht ist, ein Gebiet in den Sundurbans als Schutzgebiet zu gestalten und den Rest zu öffnen für Öl- und Gasförderung.

Es bestehen auch Befürchtungen, dass das Projekt wegen Korruption scheitern wird,

da die für das Projekt verantwortliche Regierungsbehörde als höchst korrupt eingestuft wird.

Die Sundurbans sind die größten Mangrovenwälder der Welt und Heim des Bengalischen Königstigers.

Nachdem sie von Bürgerorganisationen aus Bangladesch und überallher unter Druck gesetzt wurde, entschied sich die ADB im September 2003, den SBCP Kredit aufzuheben. Eine öffentliche Reaktion der SBCP-Beobachtungsgruppe auf die Aussetzung des Projekts steht noch aus.

*Übersetzung: Elke Lacher*

## NGO Arbeitsgruppe zur ADB - Leitsätze für Mitglieder

### Zielsetzung

Die NGO-Arbeitsgruppe zur Asiatischen Entwicklungsbank (engl. ADB) ist ein Netzwerk von Einzelpersonen und Mitgliedern oder Mitarbeiter/innen von deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das Beschäftigungsspektrum der Beteiligten reicht von entwicklungspolitisch aktiven Organisationen, über Universitäten einschließlich Studierender, sozialen Bewegungen, Gewerkschaften, gemeinnützigen Organisationen, Stiftungen bis zu kirchlichen Organisationen. Sie haben sich geeignet, sich gemeinsam zu engagieren und sich in die politischen Leitlinien, Programme und Projekte der Asiatischen Entwicklungsbank einzumischen, die das Leben, Lebensformen und die Ökosysteme angreifen sowie den Lebensunterhalt und den Wohlstand von Menschen und Gemeinden in der Asien- und Pazifikregion bedrohen.

### Triebkraft

Die Arbeitsgruppe hat das Ziel:

- a. die deutsche Öffentlichkeit über Aktivitäten und Operationen der ADB im asiatischen und pazifischen Raum zu informieren. Dadurch soll der Blick für Programme und Projekte der ADB geschärft und die Debatte darüber bezogen auf die politischen Leitlinien der Bundesregierung gefördert werden.
- b. die Politik der Bundesregierung hinsichtlich ihrer Kooperation mit der ADB zu beeinflussen.
- c. die Kampagnen der asiatischen Organisationen zu unterstützen und
- d. enge Arbeitsbeziehungen zu anderen Interessengruppen zu entwickeln.

Die Arbeitsgruppe beobachtet die Projekte, Programme und Leitlinien der ADB, um die Verantwortung der Bank gegenüber ihren Mitgliedern zu garantieren. Gleichzeitig bewertet und überprüft sie regelmäßig, ob die Projekte, Programme und Leitlinien

mit den Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung übereinstimmen. In diesem Sinne besteht die „Öffentlichkeit“ oder das Zielpublikum der Arbeitsgemeinschaft aus Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft, Entwicklungsgruppen, asienbezogenen Organisationen, asienorientierten Universitätsfakultäten und den Medien.

Die Arbeitsgruppe ist ein Treffpunkt für den Austausch und die Teilhabe von Informationen, Ressourcen, Kenntnissen und Lobby-Erfahrungen. Sie dient auch als Solidaritätsplattform mit den Anstrengungen der Menschen und indigenen Gemeinschaften vor Ort in den Regionen Asien und Pazifik. Die Arbeitsgruppe ist unabhängig und kein Empfänger von Geldmitteln oder anderen Zuwendungen von der ADB – weder kollektiv noch individuell.

### Aktivitäten

Unsere Hauptaktivitäten sind Informationsangebote, Kampagneninszenierung und -unterstützung sowie Lobbyarbeit durch:

- a. das Organisieren von Seminaren, Workshops, Publikationen, um die Öffentlichkeit über die ADB und ihre Aktivitäten zu informieren;
- b. Dialogbereitschaft mit und Einmischung bei der ADB auf aktive und kritische Weise;
- c. die Förderung des Informationsflusses zwischen asiatischen Partnern und deutschen und anderen europäischen Gruppen;
- d. das Bilden von Partnerschaften mit anderen deutschen Organisationen, um gemeinsame bedenkliche Inhalte zu finden bezogen auf ADB-Projekte und -Themen;
- e. das Weitergeben von Informationen an die Medien;
- f. die deutsche Regierung zur Verantwortung als Geberland zu ziehen hinsichtlich der Operationen der ADB in den Mitglieds-Entwick-

- lungsländern (developing member countries (DMCs));
- g. deutsche Firmen in ihre unternehmerische Verantwortung zu ziehen für Projekte, an denen sie beteiligt sind, das gilt auch für Exportkreditversicherung;
  - h. die Zusammenarbeit mit europäischen Partnerorganisationen, insbesondere jenen, die ähnliche Anliegen haben.

### **Struktur und Bedingungen zur Mitgliedschaft**

Die Arbeitsgruppe begrüßt alle Einzelpersonen und Mitglieder von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich verpflichten, Zeit, Fähigkeiten und Ressourcen in die Gruppe einzubringen. Die Aktivitäten der Arbeitsgruppe werden durch das Asienhaus koordiniert und gefördert. Das Asienhaus dient der Gruppe als Knotenpunkt zur Kommunikation und übernimmt Sekretariatsaufgaben, bis die Gruppe die Kapazitäten besitzt und entscheidet, unabhängig zu arbeiten.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind in Untergruppen – angelehnt an den englischen Begriff für Schnittstellen in der Technik oder Verkehrsknotenpunkte „Hubs“ genannt - organisiert, die Themen, Regional- oder Länderfachkenntnisse repräsentieren. Es gibt langfristig arbeitende (die sich auf die Leitlinien und Programme der ADB konzentrieren) und projektspezifische „Hubs“.

Die Einsetzung neuer „Hubs“ zu spezifischen Themen oder Interessen wird durch die gesamte Arbeitsgruppe während ihrer regelmäßigen Treffen entschieden. Ein „Hub“ kann von mindestens zwei Individuen gebildet und durch das Verfassen eines Schlussberichts aufgelöst werden. Die „Hubs“ sind der Motor für die aktive Teilnahme der Mitglieder in der Arbeitsgruppe. Der Grad der Aktivitäten im einzelnen „Hub“ liegt in der Entscheidung seiner Mitglieder.

Jedes „Hub“ ist dafür verantwortlich, Informationen zu sammeln und zu verbreiten, Diskussionen zu initiieren, Aktivitäten

zum Austausch von Fähigkeiten oder zur Kapazitätenbildung durchzuführen. Falls nötig kann jedes „Hub“ kann eigenständig oder in Zusammenarbeit mit dem Asienhaus versuchen, Geldmittel für seine Aktivitäten zu akquirieren. Jedes „Hub“ kann darüber hinaus entscheiden, zur besseren Koordination mit dem Knotenpunkt eine/n Hub-Leiter/in zu wählen.

Verfahren für die Mitgliedschaft: Jedes Mitglied der Arbeitsgruppe kann ein neues/voraussichtliches Mitglied einladen, der Arbeitsgruppe beizutreten. Die formale Einbeziehung in die Arbeitsgruppe muss von der Person, die das neue Mitglied vorgeschlagen hat, und mindestens zwei anderen Mitgliedern unterstützt werden.

Ähnlich kann jedes Mitglied auch den Ausschluss eines anderen Mitglieds beantragen, die Begründung dafür muss schriftlich eingereicht werden. Der Ausschlussprozess beginnt, nachdem die Koordinatorin die schriftliche Begründung dafür erhalten hat. Die endgültige Entscheidung kann nur von der gesamten Gruppe in einem der regelmäßigen Arbeitsgruppentreffen diskutiert werden.

### **Entscheidungsfindung**

Wichtige Entscheidungen im Zusammenhang mit organisatorischen oder Kampagnen-Angelegenheiten können nur während der Arbeitsgruppentreffen gefällt werden. Bei wichtigen Entscheidungen auf der Tagesordnung muss eine beschlussfähige Anzahl von Mitgliedern anwesend sein. Um beschlussfähig zu sein, müssen mindestens 50 Prozent der Mitglieder an der Versammlung teilnehmen. Die genaue Anzahl hängt von der jeweiligen Anzahl der Mitglieder der Arbeitsgruppe ab. Für eine gültige Entscheidung müssen mindestens 75 Prozent der Anwesenden zustimmen.

Die Arbeitsgruppe hält einmal jährlich eine Hauptversammlung in Frankfurt ab. Veränderungen und Korrekturen dieser Leitlinien können nur während dieser Hauptversammlung getroffen werden. Die Hauptversammlung wird im Vorfeld des ADB-Direktorentreffen durchgeführt, so dass genügend Zeit ist, die Aktivitäten der

Arbeitsgruppe für dieses Jahresdirektoren-treffen zu diskutieren.

### **Gegenwärtige Schwerpunkte**

Die bestehenden „Hubs“ bearbeiten folgende Themen:

- a. Interne Führung und Rechenschaftspflicht der ADB
- b. Armutsbekämpfung und Asian Development Fund
- c. Nahrungssicherheit und Landwirtschaft

- d. Wasser und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

Die projektspezifischen Hubs sind:

- a. Chasma Bewässerungsprojekt
- b. Sundarban Biodiversity Conservation Project
- c. Greater Mekong Subregion (mit Fokus auf Nam Theun II und Burma).

### **Leitsätze für Mitglieder**

**Bestätigt am 12 September 2003 Bonn**



## Die Autoren

**Violeta Corral** ist aus den Philippinen. Zur Zeit arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der britischen Public Services International Research Unit (PSIRU). Bevor sie zur PSIRU kam, war sie Koordinatorin des NGO Forum zur ADB in Manila.

**Sameer Dossani** ist der jetzige Geschäftsführer des NGO Forum zur ADB. Bevor er über die ADB zu arbeiten begann, lebte er in Washington D.C., wo er in der globalisierungskritischen Bewegung aktiv war. Er war auch in der Frauenrechtsbewegung - hat einen Magister in Frauenstudien von der La Trobe University in Australien - sowie in Solidaritätsbewegungen für politische Gefangene und indigene Völker aktiv.

**Stephanie Gorson Fried, Dr.** arbeitet als wissenschaftliche Beirätin für die Organisation Environmental Defense in Washington D.C. Environmental Defense ist eine führende gemeinnützige Organisation in den USA mit mehr als 30.000 Mitgliedern. Seit 1967 arbeitet die Organisation daran, Wissenschaft, Wirtschaft und Recht miteinander zu verbinden, um innovative, gerechte und kostengünstige Lösungen für die dringendsten Umweltprobleme zu schaffen.

**Kenji FUKUDA** ist Koordinator für Lobbyarbeit von Mekong Watch, eine Umweltorganisation mit Sitz in Japan. Er unterstützt lokale Gemeinschaften in der Mekong-Region, die betroffen sind von Projekten finanziert von der ADB und der japanischen Regierung. Er ist auch an einer Reihe von Initiativen beteiligt zur Erarbeitung alternativer Konzepte, die an internationale Finanzinstitutionen gerichtet sind, einschließlich der Überprüfung der Inspektionsfunktion.

**Regina Gregory** arbeitet bei ADB Watch/Asia-Pacific Island Alert, ein Zusammenschluss von Menschen, die für

wirtschaftliche Gerechtigkeit in Hawaii kämpfen.

**Dorothy Guerrero** ist aus den Philippinen und arbeitet nun als Projektkoordinatorin für Nachhaltige Entwicklung/ Agenda 21 im Asienhaus und koordiniert außerdem die Arbeitsgruppe zur ADB. Gleichzeitig schließt sie gerade sie ihre Doktorarbeit an der Universität Duisburg an. Schwerpunkt der Doktorarbeit ist die Rolle der Zivilgesellschaft in Entwicklungsprozessen, wobei sich ihre Fallstudie auf transnationale Aktivistennetzwerke in Asien bezieht.

**Shalmali Guttal** ist Beirätin bei Focus on the Global South (Focus). Bei Focus forscht sie zu Privatisierung, Handel und Finanzen, natürliche Ressourcen, Schulden und Armutsbekämpfung und macht auch Lobby-Arbeit zu diesen Themen.

**Chris Lang** ist ein Forscher zu Umweltfragen und lebt in Frankfurt/Main. Zur Zeit arbeitet er als unabhängiger Forscher und analysiert Politikrichtlinien mit dem Bezug auf den Wald. Sein Buch "Pulp Invasion – The International Pulp and Paper Industry in the Mekong Region" gibt es nun beim World Rainforest Movement [www.wrm.org.uy](http://www.wrm.org.uy).

**Shannon Lawrence** arbeitet als Analytistin für internationale Umweltrichtlinien für Environmental Defense. Sie hat zahlreiche Besuche in Projekten und ausgiebige Untersuchungen über die Operationen der ADB in Sri Lanka und Pakistan durchgeführt, besonders über das Chasma Entwicklungsprojekt.

**Jessica Rosien** – Jessica Rosien ist Kampagnekoordinatorin beim NGO Forum zur ADB in Manila. Hochschulabschluss (Masters of Art, Oregon State University) in angewandter Anthropologie mit Schwerpunkt auf nachhaltiger Entwicklung und NGOs.

Hauptinteressen: Interaktionen zwischen NGOs und multi-lateralen Entwicklungsbanken um effektivere Entwicklungsarbeit zu leisten.

**Fabby Tumiwa** ist Koordinator der indonesischen NGO Arbeitsgruppe zur Umgestaltung des Energiesektors (WG-PSR).

Diese Arbeitsgruppe ist ein Zusammenschluss von 8 NGOs, die das indonesische Energiesektor-Reformprogramm überwachen. Sie sind an Forschung, Lobby-Arbeit und öffentlicher Bildungsarbeit beteiligt, die an Multilaterale Entwicklungsbanken, insbesondere die ADB und Weltbankgruppe, gerichtet sind.

## Übersetzerinnen und Übersetzer

**Daniel Apolinarski** studiert an der Universität Freiburg Ethnologie, Soziologie und Geschichte mit dem Schwerpunkt Südostasien. Forschungsschwerpunkt: Tourismus. Im Herbst 2003 war er Praktikant des Asienhauses.

**Ulrike Bey**, M.A., studierte Ethnologie, Soziologie und Wirtschaftspolitik (Abschluss 2001 in Münster). Sie arbeitet als Koordinatorin der Burma Initiative im Asienhaus und ist Mitglied der Arbeitsgruppe zur ADB mit dem Schwerpunkt auf Burma und der Greater Mekong Subregion.

**Susanne Dörflinger** ist Geografin M.A., Abschluss 2003 am Geographie-Institut der Universität Düsseldorf. Fachliche Interessengebiete: Entwicklungsländerforschung; Entwicklung ländlicher Räume; Bevölkerungssoziologie und Armutforschung; Länderschwerpunkte: Thailand und Nachbarländer, Sri Lanka, China etc.

**Elke Gesa Lacher** studiert an der Universität Freiburg Ethnologie und Politikwissenschaften. Praktikum in der Südostasien Informationsstelle im Sommer 2003, seitdem arbeitet sie als freie Mitarbeiterin für die Zeitschrift *südostasien*.

**Anke Mansar** studiert an der Goethe-Universität Frankfurt am Main Geschichte, Englisch und Südostasienwissenschaften.

Im Sommer 2003 machte sie ein Praktikum in der Burma Initiative im Asienhaus.

**Dirk Saam** ist Diplomvolkswirt (Goethe-Universität Frankfurt) und arbeitet für NETZ Bangladesch - Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit e.V., Wetzlar, Schwerpunkt Lobbyarbeit in Bezug auf Bangladesch in Deutschland.

**Peter Schnabel**, M.A., studierte Politikwissenschaft mit Asienswerpunkt an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und arbeitet seit 2002 für die Asienstiftung e.V. an verschiedenen Projekten über die Themenkomplexe "Wasserprobleme in Asien" und "Trinkwasserprivatisierung in Asien". Sein besonderes Interesse gilt dabei neben Finanzierungsfragen den Aktivitäten des Essener Versorgungskonzerns RWE im asiatischen Wassergeschäft.

**Katharina Stahlenbrecher** - Moderatorin, Trainerin und Beraterin. Die Diplom-Theologin war als Geschäftsführerin des philippinenbüro e.V und als Öffentlichkeitsreferentin des Asienhauses tätig. Sie ist ausgebildete Diversitäts-Beraterin. Das Spektrum ihrer Zusammenarbeit reicht von Einzelpersonen über Non-Profit-Organisationen, sozialen Dienstleistern bis zu Unternehmen. Mehr Information unter [www.ent-flechtwerk.de](http://www.ent-flechtwerk.de).