

Über die Struktur und Funktion der Asian Development Bank

HEIDELORE PICHLER-STAINERN

Mit der Wahl Wiens als erstmaligen europäischen Tagungsort (bisher Manila, Sydney, Seoul und Singapur) der Jahresversammlung 1972 des Gouverneursrates der Asiatischen Entwicklungsbank¹ sollte einerseits die gute Zusammenarbeit mit den zwölf europäischen Mitgliedstaaten² hervorgehoben, andererseits die bedeutende Aktivität der Bank auf dem Entwicklungsgebiet besser bekannt gemacht werden. Dies betonte der ADB-Präsident Watanabe aus Japan im April 1972 gegenüber der österreichischen Presse. Zur Zusammenarbeit gehört in erster Linie, daß Geld durch die Zeichnung des Aktienkapitals, den Beitrag zu den Fonds der Bank durch die Länder sowie deren Erlaubnis, mit Hilfe von Obligationsemissionen der Bank auch an den heimischen Kapitalmarkt heranzutreten, zur Verfügung gestellt wird. Besonders durch ihre Anleihetätigkeit³ ist die Asiatische Entwicklungsbank in das Bewußtsein eines größeren Publikumskreises gerückt.

Das in diesem Bewußtsein schlummernde Interesse zum Vorteil der Entwicklungshilfe zu wecken und damit Verständnis und allfällige Beteiligung auf breiterer Ebene hervorzurufen, soll Sinn und Zweck der nachstehenden Ausführungen sein.

1. Regionenspezifische Banksysteme

Bereits im März 1963 war im Fachausschuß der UNO-Wirtschaftskommission für Asien und den Fernen Osten (ECAFE) die Schaffung einer Asiatischen Entwicklungsbank erwogen worden. Es sollte auch für diese Region ein Finanzierungsinstitut ähnlich der Interamerikanischen Entwicklungsbank für Lateinamerika und der Afrikanischen Entwicklungsbank für Afrika errichtet werden. Die Idee wurde im Ausschuß allgemein begrüßt und in einer Studie konkretisiert. Darauf aufbauend entstand der Statutenentwurf für die Bank. Inzwischen waren zwei Jahre vergangen. Nun begannen erst die schwierigen Verhandlungen, denn das Interesse für den Bankplan mußte geweckt werden, um künftige Mitglieder zu gewinnen. Stellungnahmen der Regierungen wurden eingeholt, um die Bankstatuten entsprechend abzuändern, und

¹ Da die Arbeitssprache der Bank English ist, wird auch im weiteren die englische Abkürzung ADB (Asian Development Bank) verwendet.

² Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz.

³ Anleihenemissionen z. B. in der BRD 1969 (60 Mio. DM), die erste Anleihe, die die Bank überhaupt begab, in Österreich 1970 (130 Mio. S) und 1971 (150 Mio. S), in der Schweiz 1971 (40 Mio. sfrs).

schließlich mußten die Kapitalmärkte untersucht werden, um die Aufnahmemöglichkeiten für zukünftige Wertpapieremissionen der Bank abzutasten.

Am 4. Dezember 1965 unterzeichneten die Vertreter von 22 Regierungen in Manila das Abkommen zur Errichtung der Asiatischen Entwicklungsbank. Es trat am 22. August 1966 in Kraft, nachdem 15 Signatarstaaten die Ratifikationsurkunden hinterlegt hatten. Es dauerte ein weiteres halbes Jahr, bis das neue Finanzierungsinstitut für Entwicklungshilfe der asiatischen und fernöstlichen Region seine Tätigkeit Anfang 1967 aufnahm.

Die wichtigsten Aufgaben der ADB liegen in der Förderung der Anlage öffentlicher und privater Mittel in der Region, in der Verwendung der Mittel der Bank zur Finanzierung von Projekten in diesen Entwicklungsländern, deren Unterstützung bei der gegenseitigen Koordinierung ihrer Entwicklungspolitik und -pläne sowie in der Gewährung technischer Hilfe für die Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung von Entwicklungsprojekten und -programmen.

Das ursprünglich genehmigte Stammkapital von 1 Mrd. US\$ wurde bald auf 1,1 Mrd. erhöht und schließlich wurde im April 1972 beschlossen, eine weitere Aufstockung von 150% auf 2,75 Mrd. \$ (alter Parität auf der Basis 35 Dollar = 1 Unze Feingold) durchzuführen. Die eine Hälfte dieses Betrages ist von den Mitgliedstaaten in fünf Jahresraten zu je 50% in Gold oder konvertierbaren Währungen und zu 50% in Landeswährung einzuzahlen. An Stelle der Landeswährung nimmt die Bank auch Schuldverschreibungen des betreffenden Staates entgegen, falls sie nicht gerade die nationale Währung benötigt. Die andere Hälfte der Anteile stellt für die Bank abrufbares Garantiekapital dar. Bis Ende Februar 1972 hatte die Bank von den Mitgliedsländern 493,34 Mio. \$ erhalten, 415,74 Mio. davon in konvertiblen Währungen.

Falls bis Ende September 1972 100 000 neue Aktien gezeichnet sind, soll die erwähnte Kapitalerhöhung wirksam werden. Der einzuzahlende Anteil der neu gezeichneten Aktien ist in drei gleich großen Jahresraten beginnend im Jahre 1973 einzubringen.

2. Die Mitglieder der ADB

Gemäß Artikel 3 des Abkommens über die Errichtung der Asiatischen Entwicklungsbank steht die Zugehörigkeit zur Bank Mitgliedern und assoziierten Mitgliedern der ECAFE und anderen regionalen Ländern sowie nicht regionalen entwickelten Ländern, die Mitglieder der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen sind, offen. Hiermit gibt es die grundsätzliche Unterteilung in regionale und nicht regionale Mitglieder (die westlichen Industriestaaten). Dies sind bei einer derzeitigen Gesamtzahl von 37 Ländern 23 regionale. Zu den Gründungsmitgliedern zählen die Bundesrepublik Deutschland⁴ und Österreich⁵ mit einem Zeichnungs-

⁴ Die BRD ist dem Abkommen durch Gesetz vom 1. August 1966 (Bundesgesetzblatt 1966, Teil II, Nr. 37 vom 5. August 1966) beigetreten. Das Abkommen ist damit innerdeutsches Recht geworden.

⁵ Für Österreich ist mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 29. September 1966 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen das Abkommen in Kraft getreten (Bundesgesetzblatt Nr. 13/1967).

betrag von 34 Mio. US\$ bzw. 5 Mio. US\$⁶. Die Schweiz trat erst am 31. Dezember 1967 mit ebenfalls 5 Mio. US\$ dem Abkommen bei. (Dies war übrigens das erste Mal, daß sich die Eidgenossenschaft einer internationalen Finanzinstitution dieser Art anschloß.)

Keiner der Ostblockstaaten ist Mitglied der Bank. Die Sowjetunion rechtfertigte ihren Nichtbeitritt damit, daß in den Organen der Bank die westlich orientierten Industrieländer das Übergewicht hätten. Allerdings kündigte die UdSSR technische Entwicklungshilfe über diese Institution an. Erstmals entsandte die Internationale Investitionsbank (Moskau) zwei Vertreter als offizielle Beobachter zur 1972er Jahrestagung der Bank nach Wien. Sollte man daraus schließen können, daß ein Beitritt der Sowjetunion doch in Reichweite rückt? Obwohl die Volksrepublik China 1971 UNO-Mitglied geworden ist, hat sie bisher offiziell kein Interesse an der ADB gezeigt.

3. Die Organisation der ADB und die Wahrung der asiatischen Interessen

Die Organisation der Bank sieht einen Gouverneursrat, ein Direktorium, einen Präsidenten, ein oder mehrere Vizepräsidenten und alle sonstigen für erforderlich erachteten Bediensteten vor. Jedes Mitgliedsland ist im Gouverneursrat durch einen Gouverneur bzw. dessen Stellvertreter repräsentiert. Der Gouverneursrat hält eine Jahresversammlung sowie sonstige Versammlungen ab. Als oberstes beschlußfassendes Organ legt er die Politik der Bank fest und überträgt dem Direktorium seine Befugnisse. Er ist für die Führung der laufenden Geschäfte der Bank verantwortlich und fungiert als ständiges Gremium in Manila, dem Sitz der Bank.

Das Direktorium zählt 12 Mitglieder, welche von den Gouverneuren gewählt werden, zwei Jahre ihr Amt bekleiden und wieder gewählt werden können. Acht Direktoren vertreten regionale Mitglieder, vier Direktoren nicht regionale. Aus diesem Verhältnis ist bereits ein betont asiatischer Charakter der Bank zu ersehen. Er geht aber auch aus der Stimmrechtsverteilung hervor. Sie beruht auf einer gleichmäßigen Zuteilung von 20% aller Stimmrechte auf die Mitgliedsländer. Die verbleibenden 80% werden nach den gezeichneten Kapitalanteilen zugesprochen. Der Gouverneur bzw. sein Stellvertreter üben die dem betreffenden Land zustehenden Stimmrechte aus. (1969 entfielen von den insgesamt 121 224 Stimmrechten 62,6% auf regionale und 37,4% auf nicht regionale Mitglieder.) Außerdem wurde festgelegt, daß der Kapitalanteil der Regionalmitglieder nicht unter 60% des genehmigten Stammkapitals der Bank sinken darf.

Der Präsident der ADB wird vom Gouverneursrat auf fünf Jahre gewählt und kann wieder gewählt werden; er hat Staatsangehöriger eines regionalen Mitgliedslandes zu sein. Der Präsident ist Vorsitzender des Direktoriums und gesetzlicher Vertreter der Bank.

⁶ Auf Grund der 150%igen Erhöhung des Kapitals der ADB wird Österreich zusätzlich 7,5 Mio. \$ zeichnen.

4. Die finanziellen Mittel der ADB

Der wichtigste bankpolitische Aspekt der ADB ist die Aufbringung von finanziellen Mitteln für die Entwicklungshilfe. Sie kommen aus drei Hauptquellen: dem Kapital, den Obligationen und den Beiträgen à fonds perdu.

Wie erwähnt, ist die Hälfte des gezeichneten Kapitals⁷ abrufbares Garantiekapital. Es bildet die Grundlage für die Anleihetätigkeit der Bank, steht aber dem allgemeinen Kreditgeschäft der Bank nicht zur Verfügung. Dazu dient das ordentliche Kapital. Das Garantiekapital kann – wie bei anderen Finanzierungsinstitutionen dieser Art – nur eingefordert werden, wenn dies zur Erfüllung von Verpflichtungen der Bank im Zusammenhang mit von ihr aufgenommenen Anleihen oder eingegangenen Garantien erforderlich werden sollte. Die von der Bank ausgegebenen Schuldverschreibungen oder Wertpapiere einschließlich der Dividenden oder Zinsen darauf, ohne Rücksicht in wessen Besitz sich die Papiere befinden, unterliegen keiner Art diskriminierender Besteuerung im Ausgabeland.

Ihren Statuten gemäß hat die Bank die Möglichkeit, Sonderfonds zu bilden. Das sind Sonderbeiträge, die die Mitgliedsländer der Bank für bestimmte oder generelle Entwicklungszwecke zur Verwaltung überlassen. Dazu kann die Bank bis zu 10% des eingezahlten Teils ihres Kapitals für Sonderfonds abzweigen⁸. Darüber beschließt der Gouverneursrat mit qualifizierter Stimmenmehrheit. Wie bei allen anderen Instituten, die Sonderfonds verwalten, werden die ordentlichen und die Sonderfondsbestände der Bank in jeder Hinsicht streng getrennt gehalten, verwendet und angelegt. Die Bank verfügt deshalb über „konsolidierte Sonderfonds“, die in die drei Hauptgruppen Landwirtschafts- und Mehrzweckfonds⁹ sowie den Fonds für technische Hilfe zerfallen.

Diese Sonderfonds spielen in der Entwicklungspolitik der Bank eine wichtige Rolle, da sie jene Mittel darstellen die, losgelöst von den Kapitalmarktkonditionen, zu „weichen“ Bedingungen (1½% bis 3% p.a., lange Laufzeit und Amortisationsfristen, eventuell Verzicht auf Rückzahlung) weitergegeben werden können. Es existieren nämlich zahlreiche Entwicklungsfälle, die überhaupt nur dann in Angriff genommen werden können, wenn sie sich zu „weichen“ Bedingungen finanzieren lassen. Ferner sind angesichts der drückenden Last des Zinsendienstes für einige Länder Asiens Kreditaufnahmen zu normalen bankmäßigen Bedingungen so gut wie untragbar. Solche Fälle treten insbesondere bei den ärmsten Ländern auf. Sie sollten daher im Rahmen einer umfassenden Entwicklungshilfekonzeption, die auf eine harmonische Entfaltung der Region abzielt, Vorrang haben. Eine besondere Funktion im Sinne einer entwicklungspolitischen Initialzündung kommt darüber hinaus den meisten Projekten dieser Länder zu.

Da die Entwicklungsländer mit Recht auf die bessere Dotierung der Sonderfonds verweisen, sieht sich die ADB der Schwierigkeit gegenüber, daß derartige Finanzquellen zu stark anschwellen und so den Bankcharakter des Instituts zum Verschwinden bringen. Getreu den Statuten ist sich die Bankleitung darin einig, daß die finanziellen Fundamente der ADB in den Kapitalmärkten liegen müssen. Aus

⁷ Mit je 200 Mio. \$ haben die USA und Japan die Hauptanteile übernommen.

⁸ Lt. Jahresbericht 1971 bisher 25 Mio. \$.

⁹ Im Jahre 1971 widmete ihm die BRD 12 Mio. DM.

diesem Grund soll die Erhöhung des Aktienkapitals der Bank — sie erlaubt einen Anstieg der Anleihetätigkeit von 10⁰/₀ p.a. für die nächsten vier Jahre — mit einem ständigen und kräftigen Anwachsen der Sonderfondsmittel verbunden sein¹⁰. Wenn- gleich die hierfür notwendigen Beiträge der reichen Länder weiterhin auf freiwilliger Basis geleistet werden sollen, sprachen sich zahlreiche ADB-Mitglieder dafür aus, daß die Geberländer ihre Zahlungen nicht mehr an spezielle Bedingungen hinsichtlich der Verwendung binden¹¹.

5. Die Darlehenspolitik der ADB

Wie erwähnt gibt die Bank für vorrangige Projekte Kredite zu äußerst günstigen Bedingungen, während die normalen Darlehen mit derzeit 7¹/₂⁰/₀ verzinst werden müssen. Betragsmäßig verhalten sich normale Kredite zu Sonderkrediten wie fünf zu eins. Die ADB kennt die verschiedensten Möglichkeiten bei Projektrealisierungen mitzuwirken: über nationale Entwicklungsbanken, über Entwicklungshilfeorganisationen oder aus eigener Initiative. Die Bank kann sich also z. B. direkt an der Finanzierung der Projekte beteiligen oder indirekt als Garant gegenüber einer nationalen Entwicklungshilfeorganisation auftreten. Die von der ADB bereitgestellten Kredite werden teilweise auch von den in den Empfängerländern bereits bestehenden Entwicklungsbanken betreut und über diese abgewickelt, beispielsweise an eine Vielzahl mittlerer und kleinerer Unternehmungen weiterverliehen. Diese Form der Kreditgewährung entspricht der statutengemäßen Funktion der Bank: Förderung privater und öffentlicher Investitionen zur wirtschaftlichen Entwicklung Asiens. Durch die Einschaltung nationaler Banken bei der Vergabe ihrer Kredite erleichtert es die ADB diesen Banken, zusätzliche Investitionsmittel aus anderen Quellen zu mobilisieren.

Um die Kreditkosten für die Empfänger in erträglichen Grenzen zu halten, werden seit 1969 (damals an die Regierung von Ceylon) gemischte Darlehen vergeben, nämlich aus normalen Kreditquellen und aus den Sonderfonds. Eine weitere Möglichkeit sind gemeinsame oder Parallelfinanzierungen mit bilateralen Kreditgebern. Dabei tritt allerdings der Nachteil auf, daß wegen der bilateralen Bindung die internationale Ausschreibung für die Projektvergabe zumeist entfällt. Ansonsten achtet die ADB darauf, daß die Offerten für ein bestimmtes Projekt im Wettbewerbsverfahren eingeholt werden. Dies ist jedoch auch bei Zuteilungen aus Mitteln der Sonderfonds mitunter wegen der Zweckbindung schwierig oder unmöglich.

Voraussetzung für die Kreditzuteilung ist in jedem Fall, daß die vorgelegten zu finanzierenden Projekte eine strenge Prüfung durch die Bank bestehen. Die Auswahl der Projekte erfolgt nach der wirtschaftlichen, technischen, finanziellen und sozialen Zweckmäßigkeit. Zahlreiche regionale Mitglieder der Bank betonen immer häufiger die Notwendigkeit, den sozialen Aspekten im Verhältnis zur wirtschaftlichen Wachstumsrate größeres Augenmerk beizumessen. Denn die Massen von

¹⁰ Japan wäre bereit, ein Drittel einer möglichen Fondsaufstockung zu tragen, falls die anderen „Reichen“ die übrigen zwei Drittel aufbringen würden.

¹¹ So kündigte auf der Wiener Jahrestagung Großbritannien einen Beitrag von 260 000 \$ für den Fonds für technische Hilfe an. Damit sollen allerdings Leistungen aus England bezahlt werden.

Armen in Asien sind nicht mehr länger damit zufrieden, zuzusehen, wie Industrieanlagen, Häfen und Autobahnen gebaut werden, statt die Lebensbedingungen für den kleinen Mann erträglich zu machen.

Die einzelnen von der Bank gewährten Kredite sind verhältnismäßig klein. Damit will die Bank erreichen, daß auch andere Financiers (z. B. nationale oder internationale Organisationen) herangezogen, vor allem aber, daß auch nationale Mittel aufgebracht werden. Diese Politik wird als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden.

6. Die Schwerpunkte der ADB-Hilfe

Im Jahre 1971 hat die Bank 42% und damit den größten Teil ihrer Kredite für Elektrifizierungsvorhaben zugesprochen. Damit soll einerseits die infrastrukturelle Basis für das industrielle Wachstum in den Entwicklungsländern geschaffen und andererseits der Strombedarf in der Landwirtschaft und in den Haushalten gedeckt werden. Der Industrie flossen 1971 weitere 18% der Darlehenssumme über gewerbliche Entwicklungsbanken – also auf indirektem Weg – zu. Für Transport und Verkehr wurden 17%, für Landwirtschaft (inklusive Be- und Entwässerung sowie Fischerei) 11% und für die Wasserversorgung 11% zugeteilt, für die Bildung dagegen nur 1%.

Eine wesentliche Aufgabe der Bank ist die Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Daher wurden innerhalb verschiedener Länder die ADB-Kredite einzelnen Regionen direkt zur Verfügung gestellt. Als erstes Regionalprogramm der Bank im supranationalen Sinne wurde 1968 die Asiatische Landwirtschaftsstudie abgeschlossen; sie stellt eine nützliche und notwendige Grundlage für die Tätigkeit der Bank auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Entwicklung dar. Für den Transportsektor wurde eine entsprechende Studie für sieben Länder der südostasiatischen Region im Jahre 1971 fertiggestellt. Andere großregionale Tätigkeiten, an denen die Bank beteiligt ist, beziehen sich auf verschiedene Untersuchungen, auf Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen und -veranstaltungen.

Diese angeführten Leistungen fallen in den Bereich der technischen Hilfe der Bank; es gehört zu den in den Statuten angeführten Aufgaben, „... technische Hilfe bei der Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung von Entwicklungsprojekten und -programmen einschließlich der Ausarbeitung konkreter Projektvorschläge zu gewähren“. Dieser Beistand kann an die regionalen Mitgliedstaaten der Bank, an ihre stellvertretenden Behörden oder an private Institutionen geleistet werden; als Adressat für die Hilfe kommen aber auch internationale oder nationale Organisationen in Frage.

Dem allgemeinen Trend der Entwicklungshilfe folgend, hat die ADB in den letzten Jahren den Untersuchungen über die Durchführbarkeit von Projekten und der Projektplanung erhöhtes Augenmerk beigemessen. So hielt die Bank es für notwendig, einige Projekte zusätzlich zu den gewährten Darlehen mit technischen Hilfeleistungen auszurüsten. Eine besondere Form der technischen ADB-Hilfe ist die Ausbildung von Personal und die Förderung eines effizienten Managements. Ferner bietet die Bank in verschiedenen Bereichen ihre Beratung an, z. B. bei der Unterlagenbeschaffung für die Planung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einiger Länder.