



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 2/2016

Die neue Asian Infrastructure Investment Bank: Zuviel Wirbel um Chinas Vorstoß?

von Dr. Thomas Ramsauer

Mit Beginn des Jahres 2016 hat die neue „Asian Infrastructure Investment Bank“ in Peking plangemäß die Arbeit aufgenommen. Chinas Engagement für dieses Vorhaben ist eine weitere Facette seines zunehmend selbstbewussten internationalen Auftretens,-das sich etwa auch in Gebietsansprüchen im Südchinesischen Meer oder wachsender militärischer Präsenz am Horn von Afrika bemerkbar macht. Für den früheren US-Finanzminister Larry Summers ist die Gründung der Bank „jener Augenblick, in dem die Vereinigten Staaten ihre Rolle als Garant des Weltwirtschaftssystems verloren“. Hat die Volksrepublik den Weg zum „responsible stakeholder“ längst verlassen? Zielt sie mit der Lancierung einer neuen multilateralen Finanzierungseinrichtung darauf ab, Parallelstrukturen zur bestehenden, von den USA und ihren Verbündeten dominierten, internationalen Finanzarchitektur zu errichten? Eine Stellungnahme zu den wesentlichen Punkten der Debatte

1. Die AIIB im Überblick

Am 16. Januar 2016 fand die Gründungsfeier der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) an ihrem Hauptsitz in Peking statt. Das Vorhaben war erstmalig seitens der chinesischen Regierung anlässlich des APEC-Gipfels auf Bali im Oktober 2013 artikuliert worden, nach Verhandlungen von gut einem Jahr erfolgte im Juni 2015 die Unterzeichnung der Gründungsurkunde. Die Bank hat 57 Gründungsmitglieder, darunter 14 EU-Mitgliedstaaten. Präsident ist der frühere chinesische Vizefinanzminister Jin Liqun. Ziel der Bank ist es, die wirtschaftliche Entwicklung in der Region mittels Finanzierung von Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Energie, Verkehr, Telekommunikation und Stadtentwicklung zu fördern.

Der Beitritt steht Staaten offen, die Mitglieder der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) oder der zur Weltbankgruppe gehörenden Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sind. Damit wird in mitgliederschaftlicher Hinsicht eine Verbindung zum bestehenden System der Entwicklungsfinanzierung hergestellt. Das genehmigte Stammkapital der Bank beträgt 100 Milliarden US-Dollar. Deutschland steuert rund 4,5 Milliarden Dollar bei und ist damit viertgrößter Anteilseigner nach China (29,8 Mrd.), Indien (8,3 Mrd.) und Russland (6,5 Mrd.). Wegen des gewichteten Berechnungsmechanismus folgen aus den Kapitalanteilen nicht zwangsläufig Stimmrechte in gleicher Höhe. So kommt insbesondere China ungeachtet des Kapitalanteils von fast 30 Prozent nur auf knapp 26 Prozent der Stimmen.

2. Diplomatisches Gerangel im Vorfeld

Der Gründung der Bank gingen beträchtliche Spannungen im transatlantischen Raum voraus. Die USA, die in der AIIB eine Konkurrenz zu Weltbank und ADB sehen, hatten vergeblich versucht, ihre europäischen Bündnispartner von einem Beitritt abzuhalten. Bis auf Kanada und Japan haben sich nun letztlich alle wichtigen Partner der USA an der Bank beteiligt. Kommentatoren sprachen von einem „Debakel“ für die USA, deren Handeln bisweilen wie der Rückgriff auf Eindämmungsstrategien aus der Zeit des Kalten Krieges wirkte. Dass der Schaden nicht rein symbolischer Natur ist, zeigte sich zuletzt bei der Entscheidung des IWF zur künftigen Aufnahme des Renminbi in den Währungskorb für Sonderziehungsrechte. Hier hatten die USA nach den negativen Erfahrungen bei der Gründung der AIIB ihren Widerstand früh aufgegeben.

Aber auch die Europäer machten bei ihrem – soweit ersichtlich kaum koordinierten – AIIB-Beitritt keine besonders gute Figur. Für viele Beobachter bestätigte sich hier der generell in den letzten Jahren verstärkt feststellbare „Trend zur Renationalisierung“, wenn es um das Verhältnis zur Volksrepublik geht. Die europäischen Mitgliedstaaten sehen sich nun mit der Erwartung konfrontiert, dass sie ihre Teilhabe zur Gewährleistung von Transparenz sowie hohen Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards in der AIIB einsetzen.

3. Parallelstruktur zum bestehenden System der Entwicklungsfinanzierung?

Angesichts der Zahl vorhandener multilateraler und regionaler Entwicklungsbanken stellen sich viele Kommentatoren die Frage, inwieweit überhaupt Bedarf an einer weiteren Einrichtung besteht. Unter dem Strich kann die Gründung der AIIB zunächst als Schritt zu einer weiteren Regionalisierung des Systems der Entwicklungsfinanzierung gesehen werden. Nach wie vor wird dieses System ganz entscheidend durch die Weltbankgruppe mit Sitz in Washington geprägt, deren Aufgabenwahrnehmung aber zwangsläufig sowohl geographisch als auch hinsichtlich der Investitionsziele sehr breit angelegt ist.

Einen stärkeren Fokus auf entwicklungsorientierte Infrastrukturprojekte im asiatischen Raum hat die ADB, die mit 67 Mitgliedsländern und circa 160 Milliarden Dollar gezeichnetem Kapital jährlich Projekte in einer Größenordnung von etwa 20 Milliarden Dollar finanziert. Gleichwohl besteht nach den eigenen Schätzungen der ADB in der Region zusätzlicher Finanzierungsbedarf bis 2020 in Höhe von rund 800 Milliarden Dollar im Jahr, sodass prinzipiell mehr als genug Raum für einen weiteren Geldgeber besteht. Auch Europa hat beispielsweise zwei multilaterale Entwicklungsbanken, die Europäische Investitionsbank (EIB) in Luxemburg und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in London, deren Nebeneinander grundsätzlich niemand in Abrede stellt.

Vergleicht man das avisierte Grundkapital der AIIB von 100 Milliarden Dollar allein mit den Mitteln der Weltbank oder der anderen vorgenannten Einrichtungen, stellt sich die AIIB eher als Ergänzung zum bestehenden System der Entwicklungsfinanzierung denn als Konkurrenz oder gar „Parallelarchitektur“ dar. Dementsprechend sehen die Gründungsartikel auch ausdrücklich eine enge Kooperation mit bestehenden Einrichtungen vor. Dies macht auch die von einigen Beobachtern kontrovers diskutierte Frage müßig, ob die westliche Weigerung, überkommene Privilegien hinsichtlich der Stimmverteilung und Besetzung von Führungspositionen bei den Bretton-Woods-Institutionen und der ADB aufzugeben, der Auslöser für die Lancierung der AIIB war – vor allem, da Peking sich offensichtlich weiterhin aktiv dort einbringt. Zu begrüßen wäre freilich, wenn die Gründung der neuen Bank eine Beschleunigung der Reformen bewirken würde, was in jedem Fall auch der weiteren Einbindung Chinas (und anderer bislang unterrepräsentierter Schwellenländer) in diese Strukturen zugutekäme.

4. Der Einfluss Chinas in der AIIB

Chinas Gewicht in der AIIB manifestiert sich zunächst im investierten Kapital von 29,8 Milliarden Dollar und den damit verbundenen Stimmrechten von knapp 26 Prozent. In allen grundsätzlichen Angelegenheiten,

die nach den Gründungsartikeln eine „qualifizierte Mehrheit“ von 75 Prozent der Stimmen erfordern, wie die Wahl des AIIB-Präsidenten, die Aufnahme beziehungsweise Suspendierung von Mitgliedern oder Kapitalerhöhungen kommt China damit faktisch eine Sperrminorität zu. Ein ausdrückliches Veto-Recht, wie in manchen Darstellungen suggeriert, besitzt Peking hingegen nicht. Zudem war es zunächst auch nicht abzu-sehen, dass China überhaupt die Sperrminorität erreicht; bei einem Beitritt der USA oder Japans hätte sich die Stimmgewichtung möglicherweise in eine andere Richtung bewegt. Für alle übrigen Entscheidungen kommt je nach Bedeutung eine Zweidrittelmehrheit oder eine simple Majorität zur Anwendung, sodass Koalitionen gegen China grundsätzlich möglich sind.

Freilich kann China auf eine starke Stellung bauen. Dafür spricht neben seinem Stimmengewicht auch die Wahl des Stammsitzes in Peking und die Tatsache, dass China den ersten Präsidenten stellt. Der diplomatische Muskel Chinas wurde zudem bereits im Vorfeld spürbar, als die Mitgliedschaftsgesuche Nordkoreas und Taiwans erfolglos blieben. Abzuwarten bleibt, wie sich der chinesische Einfluss auf die Tagesgeschäfte der Bank auswirken wird. In jedem Fall eröffnet das Mehrheitsprinzip auch anderen Mitgliedstaaten, insbesondere den europäischen, die Möglichkeit einer aktiven Mitsprache. Zusammen mit Australien, Neuseeland, Singapur und Korea können die europäischen Mitglieder auf rund ein Drittel der Stimmen kommen und damit a priori ein erhebliches Gewicht in Waagschale werfen.

5. Aussichten für die künftige Arbeit der AIIB

Nicht zuletzt wohl mit Blick auf die anhaltende Skepsis gegenüber Chinas Einfluss in der neuen Bank, sowohl seitens der USA als auch in der Region, sind Governance- und Transparenzbelange in den Gründungsartikeln deutlich formuliert. Die weitere Ausspezifizierung dieser Vorgaben soll nach den Gründungsartikeln in Form von Richtlinien des Board of Directors erfolgen. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich diese mehr oder weniger an den etablierten Vorbildern anderer internationaler Organisationen orientieren werden. Hierfür spricht zum einen das mutmaßliche Interesse der chinesischen Führung, den Kritikern der Bank keinen Vorschub zu leisten. Zum anderen haben vor allem die Europäer versichert, dass sie als Gründungsmitglieder auf hohe Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards bei den von der AIIB finanzierten Projekten hinwirken und die Korruption im Auge behalten werden.

Insofern erscheint es aus Sicht der europäischen Mitgliedstaaten durchaus sinnvoll, sich an der neuen Bank zu beteiligen, um Einfluss nehmen zu können. Andererseits muss die AIIB nicht zwangsläufig ein Erfolg werden, wie Beispiele von anderen multilateralen Infrastrukturförderungsprojekten zeigen, die nicht über das Anfangsstadium hinausgekommen sind. Gerade angesichts ihrer Gründungsgeschichte wird die AIIB unter hohem Erwartungsdruck stehen. Etwaiger Misserfolg würde voraussichtlich schnell China zugerechnet, vor allem wenn sich der Eindruck einstellen würde, es hätte entgegen aller Beteuerung seine starke Stellung zum eigenen Vorteil ausgespielt. Der mit der Gründung erreichte Statusgewinn könnte sich dann rasch ins Gegenteil verkehren und die USA wären in ihrer Haltung nachträglich bestätigt. Weitere Spannungen wären vorprogrammiert.

6. Führungswechsel im internationalen Finanzsystem?

Obwohl mit der Gründung der AIIB nicht bereits die Ablösung der bestehenden internationalen Finanzarchitektur einhergeht, soll nicht übersehen werden, dass China gerade in der Finanz- und Wirtschaftspolitik zunehmend Ambitionen zeigt – sowohl mit regionalem als auch internationalem Anspruch. Oft angeführt werden in diesem Zusammenhang etwa Pekings „Seidenstraßen“-Initiativen über Land und See oder die Beteiligung an der sogenannten BRICS-Entwicklungsbank, die im Sommer 2015 formal die Geschäfte aufgenommen hat und von manchen bereits als weitere Konkurrenz zu den Bretton-Woods-Institutionen gehandelt wird.

Noch größere Bedeutung messen viele Beobachter dem Beschluss des Exekutivrats des Internationalen Währungsfonds (IWF) vom November 2015 bei, den chinesischen Renminbi im kommenden Herbst in den Wäh-

rungskorb für Sonderziehungsrechte aufzunehmen, zeitnah zur G20-Präsidentschaft Chinas und möglicherweise der von der chinesischen Regierung seit langem angestrebten Erreichung des Marktwirtschaftsstatus im Rahmen der WTO. Neben dem US-Dollar, dem Euro, dem Yen und dem britischen Pfund wird der Renminbi dann zur fünften Weltreservewährung aufsteigen. Bereits heute wird die chinesische Währung an den Börsenplätzen der Welt immer sichtbarer, wie die in den letzten Jahren entstandenen Clearing-Hubs, unter anderem in Frankfurt und London, zeigen. Allerdings müssen diese Entwicklungen im Gesamtkontext gesehen werden: Der Anteil des Renminbi am weltweiten Zahlungsverkehr beträgt nach wie vor lediglich 2,8 Prozent, während weiterhin gut 45 Prozent der internationalen Zahlungen in US-Dollar (beziehungsweise 27 Prozent in Euro und 8,5 Prozent mit britischen Pfund) abgewickelt werden.

Einem stärkeren Gewicht im internationalen Finanzsystem stehen vor allem die eingeschränkte Handelbarkeit seiner Währung und der weitgehend abgeschottete Kapitalmarkt auf dem chinesischen Festland entgegen. Bis heute können Chinesen nur in begrenztem Umfang in ausländische Vermögenswerte investieren; entsprechend geht es Ausländern, die auf dem chinesischen Festland finanziell aktiv werden wollen. Folglich sind die an den Börsen in Schanghai und Shenzhen gehandelten Aktien fast vollständig im Besitz chinesischer Investoren. Wie weit die chinesische Führung bereit ist, die Öffnung der Kapitalmärkte voranzutreiben, bleibt abzuwarten; die politischen Risiken, wenn es beispielsweise zu massiven Kapitalabflüssen kommt, sind beträchtlich. Bis dahin ist es unwahrscheinlich, dass der US-Dollar, wie etwa von Larry Summers prognostiziert, seine Stellung als unangefochtene Größe im internationalen Finanzsystem abgibt und die USA ihre Führungsmacht verlieren.

7. Fazit

Die Gründung der AIIB ist zunächst als diplomatischer Erfolg Pekings zu werten. Maßstab für eine Einschätzung auf lange Sicht wird die tatsächliche Arbeit der Bank sein. A priori kann die AIIB das Engagement der etablierten Institutionen wie Weltbank und ADB auf dem asiatischen Kontinent sinnvoll ergänzen und so unter Sicherheitsgesichtspunkten einen Beitrag zur Stabilität der Region leisten. Interessant zu beobachten wird sein, wie die in den Gründungsartikeln angelegte Verpflichtung zu einem hohen Maß an Transparenz und anspruchsvollen Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards umgesetzt wird – auch dies wäre ein Indikator für die Einbindung Chinas in das internationale Wertgefüge. Insbesondere von den europäischen Mitgliedstaaten wird man erwarten, dass sie sich hier gestaltend einbringen.

So oder so kann schon allein mit Blick auf die relativ geringe Finanzausstattung der AIIB nicht von einer „Parallelstruktur“ zum bestehenden Systems der Entwicklungsfinanzierung gesprochen werden. Auch in der Zusammenschau mit anderen aktuellen Entwicklungen, etwa der jüngsten Entscheidung des IWF-Exekutivrats zur Aufnahme des Renminbi in den Währungskorb für Sonderziehungsrechte, erscheinen Vorhersagen im Sinne der eingangs zitierten Bemerkung Larry Summers verfrüht. Voraussetzung für eine perspektivische Zunahme des Gewichts Chinas im internationalen Finanzsystem wäre zuallererst eine weitere Öffnung der eigenen Märkte. Es lässt sich kaum absehen, inwieweit die chinesische Führung bereit ist, die damit verbundenen politischen Risiken einzugehen. Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft wäre es zweifellos wünschenswert, wenn sich eines Tages die Gründung der AIIB in der Rückschau als wichtiger Schritt Chinas dorthin – und zugleich auf dem Weg zum „responsible stakeholder“ einer stabilen Friedens- und Sicherheitsordnung – herausstellen würde.

Dr. Thomas Ramsauer ist Referent für Finanzpolitik an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine eigene Auffassung wieder.