

MONITOR

ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE ROLLE NICHT-TRADITIONELLER GEBER IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

NR. 10

New Kids on the Block: AIB und NDB

Neue multilaterale Entwicklungsbanken als Eckpfeiler chinesischer Großmachtpolitik?

Johann Fuhrmann

- › Unter massiver Mitwirkung Chinas wurden Mitte der 2010er Jahre zwei neue multilaterale Entwicklungsbanken aus der Taufe gehoben, die Neue Entwicklungsbank (NDB) der BRICS-Staaten mit Hauptsitz in Shanghai sowie die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) mit Sitz in Peking. Offen fordert China mithilfe beider Banken die Dominanz der USA heraus.
- › Durch die Gründung neuer multilateraler Entwicklungsbanken (MEB) mit weltweiter Unterstützung drängt China auf eine Rolle, die spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges den USA vorbehalten schien und untermauert seine globalen Führungsansprüche.
- › Innerhalb weniger Jahre ist es Peking gelungen, mit der AIIB eine anerkannte, globale Institution zu etablieren, deren Glaubwürdigkeit aus Perspektive der Rating-Agenturen gleichwertig mit jener der Weltbank ist. Darüber hinaus erhöht China durch die erfolgreiche Mitbegründung beziehungsweise Initiierung zweier MEB seinen relativen Einfluss im Bereich des multilateralen Finanzierungswesens – zum Ärger der USA, die der AIIB bis heute nicht beigetreten sind.
- › Chinas Engagement im Rahmen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung ist unweigerlich auch Teil eines globalen Systemwettbewerbs. Neben einem Zugewinn an konkreten Handlungsspielräumen gewinnt China durch sein Engagement in den neugegründeten MEB womöglich auch an „Soft Power“, an Strahlkraft und Attraktivität im Indopazifik und darüber hinaus.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
China als Initiator neuer multilateraler Entwicklungsbanken: Wozu der Aufwand?	3
Zwei Banken, zwei Ansätze	5
Die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB)	5
Die Neue Entwicklungsbank (NDB)	7
Ausblick: Zwischen Evolution und Revolution	9
Impressum	12
Der Autor	12

Einleitung

„China lässt Sanktionen gegen Russland zu: Entwicklungsbank legt Projekte auf Eis“ – so kommentierte das Redaktionsnetzwerk Deutschland Anfang März 2022 Chinas Haltung zu Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine¹. Die von China dominierte Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) hatte überraschend verkündet, wegen des „sich entfaltenden Krieges“ die Zusammenarbeit mit Russland und Belarus einzustellen. Nahezu zeitgleich überraschte eine weitere Nachricht. Auch die Neue Entwicklungsbank (NDB), in der China und Russland jeweils knapp 20 Prozent der Stimmrechte besitzen, stoppt alle Transaktionen in die Russische Föderation². Erstaunte Beobachter sprachen alsbald von einem „Signal von Peking an Moskau“³. Doch ist diese Aussage wohl voreilig, denn es liegt die Vermutung nahe, dass China sich bei den entsprechenden Beschlüssen schlichtweg der Stimme enthalten hat. So hatte China sich auch im UN-Sicherheitsrat nicht zu einer eindeutigen Positionierung durchringen können. Dennoch: Die Tatsache, dass Sanktionen beschlossen wurden, ist an sich bemerkenswert, denn China hält die größten Stimmanteile in der AIIB und hätte Russland mit einem Veto den Rücken freihalten können. Zudem gelten beide Banken, die AIIB und die NDB, als potentielle Eckpfeiler chinesischer Machtpolitik. Doch welche Interessen und Akteure steuern diese vergleichsweise jungen Institutionen?

Fast gleichzeitig sind sie aufgetaucht und angetreten, um das etablierte System zu erschüttern: Unter massiver Mitwirkung Chinas wurden Mitte der 2010er Jahre zwei neue multilaterale Entwicklungsbanken aus der Taufe gehoben, die NDB der BRICS-Staaten mit Hauptsitz in Shanghai sowie die AIIB mit Sitz in Peking. Offen fordert China mithilfe beider Banken die Dominanz der USA heraus. So dürfte der 12. März 2015 den Beteiligten in der Administration des damaligen US-Präsidenten Barack Obama in düsterer Erinnerung geblieben sein. Monatelang hatten die USA versucht, ihre Verbündeten zu überzeugen, auf Abstand zu gehen und Chinas neuestem Machtprojekt die Unterstützung zu verweigern. Doch ohne Erfolg: Als erste westliche Industrienation verkündete Großbritannien an diesem Tag der Welt ihre Bereitschaft, Gründungsmitglied der von China initiierten AIIB zu werden⁴. Ein Damm war gebrochen und zahlreiche EU-Staaten, darunter Deutschland und Frankreich, folgten dem Beispiel Londons. Inzwischen ist die AIIB innerhalb weniger Jahre mit über 100 Mitgliedern nach der Weltbank zur zweitgrößten Entwicklungsbank her-

angewachsen⁵. Dies ist ein globaler Erfolg auf Initiative Pekings und ein Dorn im Auge Washingtons, denn durch die Gründung einer neuen multilateralen Entwicklungsbank (MEB) mit weltweiter Unterstützung drängt China auf eine Rolle, die spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges den USA vorbehalten schien und untermauert seine globalen Führungsansprüche. Bezeichnenderweise sind von den G7-Staaten nur Japan und die USA der AIIB bis heute nicht beigetreten.

Bereits vor der AIIB war die NDB als Entwicklungsbank der Schwellenländer international in Erscheinung getreten. Bei ihrem fünften formellen Treffen im südafrikanischen Durban verkündeten die BRICS im März 2013 ihren Plan, eine multilaterale Entwicklungsbank ins Leben zu rufen. Die Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika hatten bereits zuvor nicht mit ihrer Kritik am sogenannten Bretton-Woods-System gespart, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte. Zu dessen wesentlichen Instrumenten zählen die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF). Aufstrebende Volkswirtschaften wie China wurden – und werden – in diesem System unterrepräsentiert: Vor einer Mini-Reform im Jahr 2015 hatte China, schon damals die weltweit zweitgrößte Volkswirtschaft, einen Stimmanteil im IWF von lediglich 3,8 Prozent⁶.

So trat China Mitte der 2010er Jahre als Initiator und Gründer zweier Entwicklungsbanken in Erscheinung, als deren Anspruch es bis heute gilt, die westliche Dominanz in diesem Bereich zu brechen. Ist die Revolution geglückt? Wo stehen beide Banken heute und welches Rollenverständnis haben sie entwickelt? Sind sie tatsächlich zu Eckpfeilern chinesischer Großmachtpolitik geworden? Hierauf möchten wir im Folgenden den Blick werfen und zugleich ein genaueres Augenmerk auf die unterschiedlichen Arbeitsweisen und die Logiken beider Banken richten. Doch zunächst möchten wir uns der Frage zuwenden, welche Gründe für Chinas Interesse an der Schaffung neuer Entwicklungsbanken sprachen beziehungsweise sprechen.

China als Initiator neuer multilateraler Entwicklungsbanken: Wozu der Aufwand?

Die Meldung, die in der englischsprachigen Online-Zeitung *Hungary Today* am 6. Oktober 2021 erschien, war auf den ersten Blick keineswegs ungewöhnlich. Der ungarische Finanzminister Mihály Varga verkündete freudig, dass der Staat einen Kredit über 183 Millionen Euro erhalten habe, um die Modernisierung von 17 Krankenhäusern voranzutreiben und die Anschaffung von Diagnosegeräten und Schutzausrüstung zu finanzieren⁷. Dass diese Meldung schnell auch international für Schlagzeilen sorgte, war einzig auf den Kreditgeber zurückzuführen: Erstmals vergab die von China initiierte AIIB einen Kredit in Europa und zudem an ein EU-Mitglied. Der Zeitpunkt der Bekanntgabe, nur Tage vor der Jahrestagung des IWF und der Weltbank, war kaum zufällig gewählt. So sprachen Journalisten der WELT dem Ereignis sogleich eine besondere Symbolkraft zu: „Die 183 Millionen Euro stehen für den Bedeutungsverlust der beiden nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten Organisationen – und für die schwindende Dominanz des westlichen Wertesystems, wenn es um die Bekämpfung von Armut und Krisen auf der Welt geht“⁸.

Keine Frage: Mit der Kreditvergabe der AIIB an Ungarn hatte China politisch – aber auch medial – viel Aufmerksamkeit gewonnen. Doch ist China keineswegs ein bis dahin unbekannter Akteur in der Entwicklungskooperation. Schon in den 1950er Jahren begann die Volksrepublik damit, junge, dekolonisierte Staaten in Afrika und Asien im Rahmen der sogenannten Süd-Süd-Kooperation zu unterstützen. China ist heute wichtigster bilateraler Geldgeber für Entwicklungsländer und hält rund 21 Prozent der Schulden aller afrikanischen Länder⁹. Als finanzielle Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit greift China hierfür insbesondere auf zwei große Staatsbanken zurück, die *Export-Import Bank of China* (*China Eximbank*) und die Chinesische Entwicklungsbank (CDB). Mit Kreditportfolios von 1,7 Billionen US-Dollar und 490 Milliarden US-Dollar verfügen diese Staats-

banken über eine beträchtliche Finanzkapazität, die jene der neuen MEB um ein Vielfaches übertrifft¹⁰. Welchen Mehrwert sieht China also in der Gründung neuer multilateraler Entwicklungsbanken?

Der IWF, die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO) gelten in China als Bollwerke des Westens. Seit langer Zeit ist man in Peking verärgert über die Dominanz der USA im IWF, die aus der Perspektive der Volksrepublik die globalen Machtverhältnisse verzerrt. Japanische Behörden hatten bereits während der asiatischen Finanzkrise 1997/98 die Schaffung eines asiatischen Währungsfonds vorgeschlagen. Die Idee war jedoch am Widerstand Washingtons gescheitert. Die USA haben zwar zugelassen, dass der IWF traditionell von einem Europäer geleitet wird, aber die Machtverhältnisse sind klar sortiert: Die USA verfügen über 16,50 Prozent der Stimmanteile. China hat bisher nur 6,08 Prozent, obwohl es gemessen an der Kaufkraft die USA bereits als größte Volkswirtschaft abgelöst hat¹¹.

China-Kenner Frank Sieren erinnert zudem an die unrühmliche Rolle, die westliche Investoren sowie der IWF aus Sicht asiatischer Staaten in der Finanzkrise Ende der 1990er Jahre spielten: „Aufgrund von Missmanagement in den Ländern und vor allem US-amerikanischen Hedge-Fonds, die gegen die Länder zu wetten begannen, indem sie deren lokale Währung und deren Aktien abstießen, brachen die Volkswirtschaften der asiatischen Länder zusammen und rissen China um ein Haar mit in den Abgrund. Danach wurden sie vom IWF gezwungen, ihre Märkte für westliche Investoren zu öffnen, die deren Schwäche nutzten, um wiederum Schnäppchen zu machen und sich in Asien einzukaufen“¹². Die damalige Krise hat sich tief in das kollektive Gedächtnis Asiens eingebrannt. Neben rein machtpolitischen Interessen, die zweifellos eine Rolle spielen, versucht Peking durch die Schaffung von Parallelstrukturen nicht zuletzt zu verhindern, dass sich diese Geschichte wiederholen kann.

Für Chinas Engagement lassen sich jedoch noch weitere Gründe anführen. Auf einige weisen die Autoren Chris Humphrey und Linda Maduz in einem Artikel hin, den sie am Center for Security Studies der ETH Zürich veröffentlicht haben. Zu diesen zählen:

- › Nach innen gerichtet: Hohe Intransparenz und grassierende Korruption bei den chinesischen Staatsbanken, die unter Rückzahlungsschwierigkeiten und mangelhaften Vergabepraktiken leiden. Multilaterale Entwicklungsbanken „weisen dagegen tendenziell höhere Standards auf und können dazu beitragen, Formen finanziellen Engagements Chinas im Ausland auf eine bessere Basis zu stellen (...)“¹³.
- › Nach außen gerichtet: Mittels der MEB kann China seine finanziellen Risiken mit anderen Mitgliedstaaten teilen. Derweil erlaubt die Etablierung neuer MEB den beteiligten Schwellenländern, „Ansätze und Strategien [zu] konzipieren, die ihren Entwicklungsbedürfnissen besser entsprechen“¹⁴. So seien China und andere asiatische Staaten insbesondere an der Finanzierung von Basisinfrastruktur interessiert, wohingegen die USA und andere Geldgeber in den regionalen MEB den Fokus auf institutionelle Reformen und Armutsbekämpfung legen¹⁵.

Ferner hofft China sicher auch, durch seine Aktivitäten in den MEB langfristig zur weiteren Internationalisierung seiner Währung, des Yuan beziehungsweise Renminbi, beizutragen. Die Etablierung der größten Freihandelszone der Welt, die 2020 unter Führung Chinas zwischen den ASEAN-Staaten und fünf weiteren Staaten in der Region Asien-Pazifik geschaffen wurde, war diesbezüglich bereits ein Meilenstein. Handelsverträge, die innerhalb dieses als RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) bekannten Freihandelsabkommens geschlossen werden, können den Yuan nun als Transaktionswährung ausweisen.

Auf eine ebenfalls interessante, wenn auch nicht inhaltliche – sondern eher strukturelle – Begründung, weist das Autorenpaar Humphrey und Maduz ebenfalls hin. So sei die Gründung von MEB vergleichsweise einfach umsetzbar, „indem man den üblichen institutionellen Aufbau nachbildet und an die Ziele der Mitglieder anpasst“¹⁶. Weiter heißt es: „Indem sie sich selbst auf Kapitalmärkten zu niedrigen Zinsen refinanzieren und von ihren Darlehensnehmern eine geringe Marge verlangen, können sich die MEB im Wesentlichen finanziell selbst tragen und benötigen somit keine jährlichen Beitragszahlungen der Mitglieder“¹⁷.

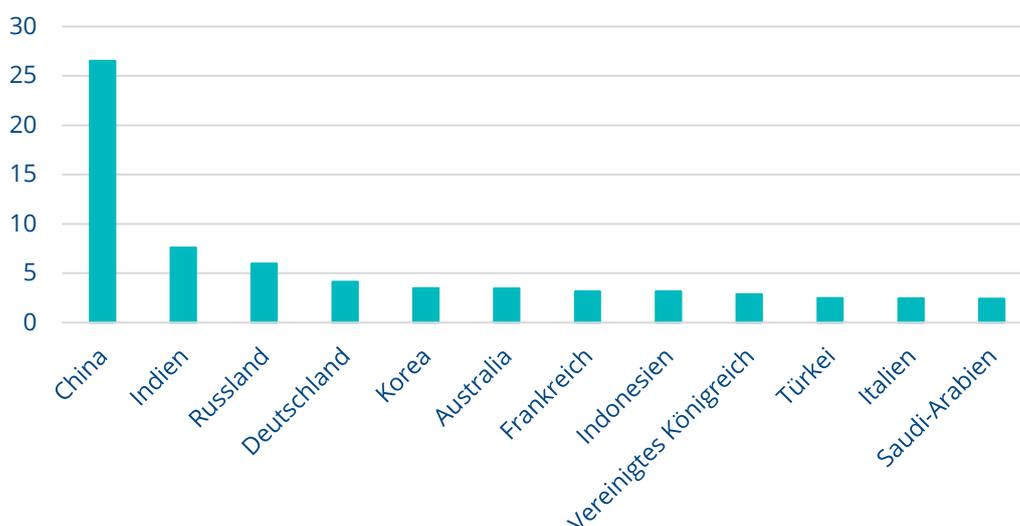
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine ganze Reihe von Argumenten für Chinas Engagement im Bereich der MEB spricht. Dabei setzen die neuen Entwicklungsbanken einen stärkeren Projektfokus im Bereich der Infrastrukturentwicklung. In diesem Zusammenhang ist es interessant festzustellen, dass die AIIB und die NDB sehr unterschiedliche operative Ansätze verfolgen und sich unterschiedliche politische Rahmenbedingungen gesetzt haben.

Zwei Banken, zwei Ansätze

Die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB)

Eine „asiatische Weltbank“¹⁸ nennt sie der Tagesspiegel, von einer „Kopie“ der Asiatischen Entwicklungsbank¹⁹ schreibt das Handelsblatt. Fakt ist: In vielerlei Hinsicht ähnelt die AIIB den etablierten multilateralen Entwicklungsbanken, wobei China den größten Anteilseigner stellt und über rund 26,5 Prozent der Stimmrechte verfügt, gefolgt von Indien (knapp 7,6 Prozent) und Russland (knapp 6 Prozent)²⁰. Durch seinen hohen Stimmanteil verfügt China über ein Vetorecht: „China sitzt hier fest im Fahrersitz, weil alle wichtigen Entscheidungen eine Mehrheit von nicht weniger als 75% der Stimmanteile benötigen“, analysiert Korinna Horta²¹. Als eines von 57 Gründungsmitgliedern verfügt Deutschland über knapp 4,2 Prozent der Stimmrechte. Gemessen an der Zahl ihrer Mitglieder ist die AIIB mit 103 Mitgliedern in kürzester Zeit zur zweitgrößten Entwicklungsbank der Welt herangewachsen. Nach eigenen Angaben repräsentieren die Mitgliedstaaten 79 Prozent der Weltbevölkerung und 65 Prozent der Weltwirtschaft²².

Grafik 1: Größte Stimmrechtsinhaber der AIIB (in Prozent der Gesamtstimmrechte)



Quelle: Eigene Darstellung nach AIIB: *Members and Prospective Members of the Bank*, in: <https://bit.ly/3MLTucM>.

Mit einem Stammkapital von 100 Milliarden US-Dollar gehört die AIIB in den Bereich der mittelgroßen MEB. Deutlich höher ist etwa das Stammkapital der Europäischen Investitionsbank mit rund 243 Milliarden US-Dollar. Laut Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen entsprechen die Governance-Strukturen der AIIB grundsätzlich denen anderer MEB. Ähnlich wie in der Weltbank werden wichtige Strategieentscheidungen von einem jährlich tagenden Gouverneursrat getroffen, in dem jeder Mitgliedstaat – zumeist auf Ministerebene – vertreten ist. Die Funktion des deutschen Gouverneurs wird vom Bundesminister der Finanzen wahrgenommen²³. Die Geschäftsleitung obliegt einem Aufsichtsgremium, das sich aus zwölf Direktoren zusammensetzt. Wie bei der Europäischen Investitionsbank, aber anders als bei den meisten MEB, ist das Direktorium der AIIB als sogenanntes „Non-Resident Board“ nicht ständig am Geschäftssitz der Bank in Peking angesiedelt²⁴. Die Direktoren kommen als Vertreter der jeweils zuständigen Ministerien vier Mal im Jahr zusammen. Die Leitung des Tagesgeschäfts obliegt AIIB-Präsident Jin Liqun, der von fünf Vizepräsidenten unterstützt wird. Seit August 2021 ist der Deutsche Ludger Schuknecht einer der Vizepräsidenten. Der 59-Jährige war zuvor u.a. Chefökonom und Abteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen sowie stellvertretender Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Bank setzt auf hochqualifiziertes Personal – so weisen zahlreiche Analysten darauf hin, dass die AIIB einen erheblichen Teil des Führungspersonals aus den etablierten, großen Entwicklungsbanken rekrutiert habe²⁵.

Die Bank hat bis heute nach eigenen Angaben 167 Projekte mit einem Umfang von 33,25 Milliarden US-Dollar genehmigt. Anders als traditionelle Entwicklungsbanken wie die Weltbank, deren Portfolio ein breites Spektrum abdeckt und die neben der Vergabe von zinslosen Krediten und Zuschüssen auch Beratungsleistungen anbietet, versteht sich die AIIB als eine Investitionsbank. Sie legt ihren Fokus auf kommerzielle Infrastrukturinvestitionen, während sie in der Armutsbekämpfung kein vorrangiges Ziel sieht. Entsprechend gehören direkte Kredite zu Marktkonditionen, Kapitaleinlagen und Garantien zu ihren Instrumenten.

Experten widersprechen sich derweil in ihrer Beurteilung in Bezug auf zwei wesentliche Fragen: die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards sowie die Frage, wie unabhängig die Bank in ihrem Tagesgeschäft tatsächlich von China operiert. So kommt ein Bericht des Bundesfinanzministeriums zu dem Schluss: „Die Vorschriften der AIIB zum Umwelt- und Sozialschutz (das sogenannte Environmental and Social Framework, ESF) entsprechen denen der Weltbank und anderer internationaler Entwicklungsbanken“²⁶. Zu einem anderen Ergebnis kommt Korinna Horta in ihrer umfangreichen Studie für die Heinrich-Böll-Stiftung. Sie sieht Anzeichen für einen „korrosiven Einfluss auf die Standards anderer Institutionen“ durch die AIIB: „Aus Furcht vor dem Verlust von Geschäftsmöglichkeiten können sie dazu neigen, ihre eigenen hart erkämpften Anforderungen abzuschwächen. Dazu gehört der öffentliche Zugang zu Information, Beteiligung der Öffentlichkeit und Nachhaltigkeit“²⁷. Derweil argumentiert das Bundesfinanzministerium, dass Deutschland durch seine Beteiligung an der AIIB auf eben solche Prozesse Einfluss ausüben könne: So habe die Bundesrepublik sich gemeinsam mit anderen Anteilseignern erfolgreich in die Entscheidungsprozesse der Bank eingebracht, etwa im Bereich der Energiepolitik – „vor allem zum Ausschluss der Förderung von Projekten nuklearer Energieträger“²⁸.

Deutliche Stellung bezieht Horta auch in ihrer politischen Bewertung. „Mit der AIIB hat sich China ein multilaterales Instrument geschaffen, in dem Peking die Regeln bestimmt. (...) Es ist wirklichkeitsfremd, die AIIB als nur einen weiteren multilateralen Akteur zu betrachten, der von Chinas opakem politischem System abgespalten ist“²⁹. Dass China mit der Gründung der AIIB politische Ziele und Interessen verfolgt, steht außer Frage. Eine Vielzahl von Motiven und Interessen haben wir bereits benannt. Aber wie stark politisiert Peking mit seinem Vetorecht das Tagesgeschäft der

Bank? Um diese Frage der Politisierung der Bank von außen zu beurteilen, ist ein Blick auf die Kreditnehmer interessant. Augenfällig ist, dass Indien mit 22 Prozent der mit Abstand größte Kreditnehmer der AIIB ist. Dabei wird das demokratische Indien häufig als schärfster Rivale Chinas in der Region beschrieben und ist bekanntlich ein entschiedener Gegner der chinesischen Seidenstraßen-Initiative. Humphrey und Maduz kommen in ihrer Analyse der AIIB deshalb zu einem anderen Schluss als Horta: „China hat gezeigt, dass es in der Lage ist, eine MEB mit hohen Standards und somit seine eigene Version der Weltbank aufzubauen“³⁰. Von den großen Ratingagenturen *Moody's* und *Standard & Poor's* wurde die AIIB mit einem AAA-Rating versehen. Damit wird ihre Glaubwürdigkeit als gleichwertig mit jener der Weltbank eingestuft.

Die Neue Entwicklungsbank (NDB)

„Im Anfang war das Wort“, wusste schon das Johannesevangelium zu verkünden. Und wer je an der Macht des Wortes gezweifelt hat, möge sich den unwahrscheinlichen Ursprung der BRICS vor Augen führen, einer interkontinentalen, internationalen Organisation, die im Wortsinn herbeigeschrieben wurde. Denn die überraschende Gründungsgeschichte geht so: Als der Wirtschaftsanalytiker Jim O'Neill 2001 das Schwellenländer-Kürzel BRIC erfand, wollte er mit seinem Artikel „Building Better Economic BRICs“ auf das Wachstums- und Investitionspotenzial in Brasilien, Russland, Indien und China hinweisen. Der Autor vertrat die Auffassung, dass dieses Potenzial langfristig auch politische Auswirkungen haben müsse, etwa auf die Zusammensetzung internationaler Wirtschaftsforen³¹. Die Idee, diese sehr unterschiedlich verfassten Staaten könnten Ziele und Interessen miteinander teilen, war damit plötzlich in der Welt. Langsam begann sie, zu reifen. 2009 fand schließlich das erste formale Treffen der BRIC-Staaten im russischen Jekaterinburg statt. Ende 2010 wurde Südafrika dazu gebeten – aus den BRICs wurden die BRICS.

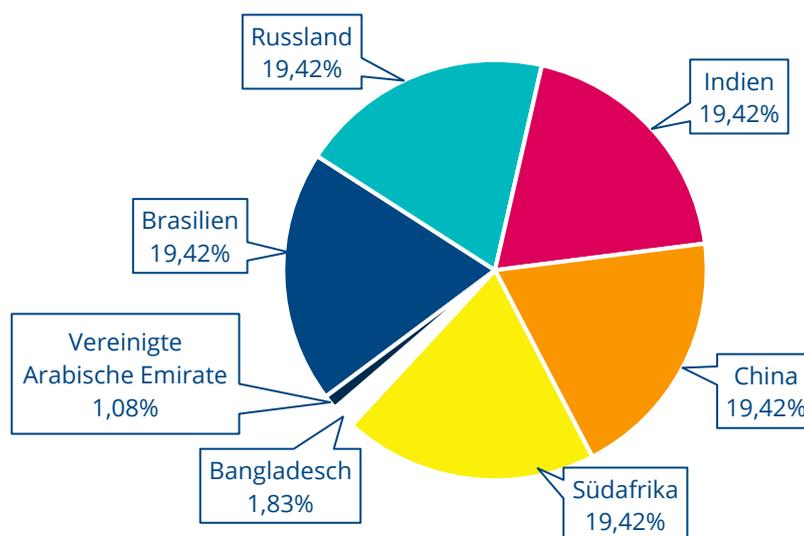
Nur vier Jahre später, im Juli 2014, wurde der Vertrag zur Gründung einer MEB im brasilianischen Fortaleza unterschrieben, der im Folgejahr in Kraft trat. Augenfällig sind zunächst einige Gemeinsamkeiten, welche die AIIB und die NDB aufweisen: Ebenso wie die AIIB operiert die NDB mit einem sogenannten „Non-Resident Board“ als Direktorium, welches nicht ständig am Geschäftssitz in Shanghai angesiedelt ist. Beide Banken unterstreichen hiermit auch nach außen ihren Anspruch, weniger bürokratisch und gleichzeitig kreditnehmerfreundlicher zu sein, als dies bei den traditionellen MEB der Fall ist. Auch die NDB gibt sich ein grünes Image und hat sich – wie die AIIB – zum Pariser Klimaschutzabkommen sowie zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen bekannt. Mit einem autorisierten Kapital von 100 Milliarden US-Dollar fallen beide Banken in den Bereich der mittelgroßen MEB. Nach eigenen Angaben hatte die NDB bis Ende vergangenen Jahres 80 Projekte in den Mitgliedstaaten im Umfang von 30 Milliarden US-Dollar umgesetzt oder genehmigt. Mit jeweils knapp unter 30 Prozent sind Indien und China die bislang größten Kreditnehmer der NDB.

Unterschiede zwischen der AIIB und der NDB treten jedoch ebenfalls offen zu Tage: Mit über 100 Mitgliedern ist die AIIB eine globale Institution. Die NDB war bis zur zweiten Jahreshälfte 2021 in ihrer Mitgliedschaft auf die fünf Gründungsmitglieder beschränkt. Jedes Mitglied verfügte über den gleichen Stimmanteil. Die starke Politisierung der internen Verwaltung wird dadurch deutlich, dass die fünf Gründungsmitglieder im Turnus die Präsidentschaft und die vier Vizepräsidentschaften übernehmen. Die unterschiedliche Struktur der NDB spiegelt sich auch in deren Kreditportfolios wider: In Anbetracht der geringen Mitgliederzahl ist die Vergabe von Krediten bei der NDB geografisch stark eingeschränkt, da diese im Normalfall nur an Mitglieder vergeben werden. Experten gilt die NDB im Vergleich zur AIIB als „undurchsichtig mit begrenzten oder zumindest unklaren Standards“³². Mit einem AA+-Rating bescheinigte *Standard & Poor's* der Bank zuletzt Ende Februar 2022 dennoch eine hohe Glaubwürdigkeit³³.

Einige Autoren weisen auf die unterschiedlichen Profile beider Banken im Kontext der internationalen Entwicklungsfinanzierung hin. So habe die AIIB zahlreiche Projekte anderer MEB, etwa der Asiatischen Entwicklungsbank sowie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, mitfinanziert. Das internationale Profil der NDB sei viel geringer ausgeprägt. Unterschiede treten auch bei der Personalrekrutierung hervor: So ist diese bei der NDB auf Staatsbürger der Mitgliedsstaaten beschränkt, wohingegen bei der AIIB auch Personen rekrutiert werden, deren Staaten nicht in der AIIB vertreten sind. So seien auch US-Amerikaner in Spitzenpositionen bei AIIB gelangt³⁴.

Keine Frage: Die NDB befindet sich seit einigen Monaten in einem Prozess des Umbruchs. Seit September 2021 wurden Bangladesch, die Vereinigten Arabischen Emirate, Uruguay und Ägypten als neue Mitglieder aufgenommen. Schon in der Gesamtstrategie 2017 bis 2021 wurde die Formulierung von Kriterien für die Aufnahme weiterer Mitglieder angekündigt³⁵. Das fertiggestellte Dokument lässt sich auf der Webseite der NDB finden³⁶. Die Mitgliedschaft steht demnach allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen offen. Jedoch sollen 55 Prozent der Stimmrechte in den Händen der fünf Gründungsmitglieder verbleiben. Keines der anderen beziehungsweise neuen Mitglieder soll mehr als sieben Prozent der Stimmrechte erhalten. Darüber hinaus sollen entwickelte Länder („advanced countries“) insgesamt maximal 20 Prozent der Stimmrechte erhalten und dürfen nur als nicht-kreditnehmende Länder („non-borrowing members“) beitreten. Mit Stand vom 4. Januar 2022 verfügt Bangladesch über einen Stimmanteil von 1,83 Prozent, die Vereinigten Arabischen Emirate über 1,08 Prozent sowie die fünf Gründungsmitglieder über je 19,42 Prozent³⁷. Angaben zu den Stimmanteilen Uruguays und Ägyptens lassen sich bislang nicht auf der Webseite der Bank finden³⁸. Ob die angestrebte Internationalisierung der Bank helfen wird, ihre Bekanntheit und ihr internationales Profil zu stärken, bleibt abzuwarten.

Grafik 2: Stimmrechte der NDB-Mitglieder (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung nach NDB: *Shareholding at the New Development Bank*, in: <https://bit.ly/36dlnbO>.

Und China? In Bezug auf die Rolle der Volksrepublik besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Banken darin, dass Peking in der NDB formal keine Führungsrolle zukommt. Dies hängt mit der Gründungsgeschichte der Bank zusammen. Doch die Symbolpolitik dürfte in Peking durchaus Anklang finden: China bekundet mit seinem Engagement seine Gemeinschaft mit den anderen Schwellenländern und ist doch primus inter pares – eine Supermacht, die sich zugleich als solidarisches Entwicklungsland inszeniert.

Ausblick: Zwischen Evolution und Revolution

Innerhalb weniger Jahre ist es Peking gelungen, mit der AIIB eine anerkannte, globale Institution zu etablieren, deren Glaubwürdigkeit aus Perspektive der Rating-Agenturen gleichwertig mit jener der Weltbank ist. Darüber hinaus erhöht China durch die erfolgreiche Mitbegründung beziehungsweise Initiierung zweier MEB seinen relativen Einfluss im Bereich des multilateralen Finanzierungswesens – zum Ärger der USA, die der AIIB bis heute nicht beigetreten sind.

Bei der NDB und der AIIB handelt es sich um vergleichsweise junge Player. Die NDB befindet sich derzeit in einer Phase der weiteren Internationalisierung. Mit einiger Spannung darf die Frage gestellt werden, ob westliche Industrienationen eine Aufnahme anstreben werden, etwa um strengere Umweltauflagen zu erwirken und Einfluss auf die Weiterentwicklung der Bank zu nehmen. Dass die Bank Transaktionen an Russland infolge des Angriffskrieges gegen die Ukraine gestoppt hat, kann als ein Ausrufungszeichen interpretiert werden. Somit zeigt die Bank der Welt, dass sie in der Lage ist, Verantwortung zu übernehmen – und bereit ist, im Extremfall auch Gründungsmitglieder zu sanktionieren.

Kann man also von einer geglückten Revolution sprechen? Beide Banken haben seit ihrer Gründung Mitte der 2010er Jahre zusammengenommen Projekte im Umfang von weniger als 65 Milliarden US-Dollar umgesetzt oder genehmigt. Zum Vergleich: Allein im Geschäftsjahr 2019 betrug das Engagement der Weltbank insgesamt rund 55 Milliarden US-Dollar. In Anbetracht der vergleichsweise geringen Summen von AIIB und NDB schon jetzt das Ende der US-Dominanz im internationalen System der Entwicklungsbanken heraufzubeschwören, wäre verfrüht. Ebenso kann man die Neugründungen auch als einen Schritt zur Normalisierung betrachten, hin zu einer stärkeren Diversifizierung der Entwicklungsfinanzierung und hin zu mehr Wettbewerb. Ohnehin könnten die zentralen Interessen, die China mittels der AIIB und der NDB verfolgt, wesentlich konsensfähiger sein, als ursprünglich befürchtet. Zu ihnen gehören das Schließen des sogenannten „Infrastructure Gap“ in Asien sowie der Kampf gegen die Unausgewogenheit bei der Verteilung der Stimmrechte in internationalen Finanzinstitutionen wie dem IWF³⁹.

Aus westlicher Perspektive sollte jedoch ein weiterer Aspekt nicht aus den Augen verloren werden: Neben einem Zugewinn an konkreten Handlungsspielräumen gewinnt China durch sein Engagement in den neugegründeten MEB womöglich auch an „Soft Power“, an Strahlkraft und Attraktivität im Indopazifik und darüber hinaus. Beide Banken bieten China eine Bühne, sich als verantwortungsvolle Großmacht zu inszenieren. So ist Chinas Engagement im Rahmen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung unweigerlich auch Teil eines globalen Systemwettbewerbs. Dabei müssen wir uns einer unangenehmen Realität stellen: Die Gegner der Demokratie sind nicht nur in Moskau anzutreffen. Den Wettbewerb um unsere Werte werden wir mit noch mehr Dialog, weniger Naivität und einer gehörigen Portion Härte führen müssen.

-
- ¹ RND 2022: China lässt Sanktionen gegen Russland zu: Entwicklungsbank legt Projekte auf Eis, 04.03.2022 in: <https://bit.ly/3KEqyRZ>, letzter Zugriff 05.03.2022.
- ² NDB 2022: A Statement by the New Development Bank, 03.03.2022 in: <https://bit.ly/3pSVPc4>, letzter Zugriff: 09.03.2022.
- ³ RND 2022.
- ⁴ Britisches Finanzministerium 2015: UK announces plans to join Asian Infrastructure Investment Bank, 12.03.2015 in: <https://bit.ly/3MDC2Y5>, letzter Zugriff 01.03.2022.
- ⁵ Dies bezieht sich auf die Mitgliederzahl, nicht auf die finanziellen Ressourcen.
- ⁶ WirtschaftsWoche 2015: USA geben Widerstand gegen IWF-Reform auf, 19.12.2015 in: <https://bit.ly/3weKYNR>, zuletzt abgerufen am 01.03.2022.
- ⁷ Hungary Today 2021: Gov't Borrows EUR 183 Million from Asian Infrastructure Investment Bank, 06.10.2022 in: <https://bit.ly/3l3dhAW>, letzter Zugriff 01.03.2022.
- ⁸ Beutelsbacher, Stefan und Karsten Seibel 2021: Mit Chinas Kredit an Ungarn schwindet die Dominanz von Weltbank und IWF, 10.10.2022 in: <https://bit.ly/3vVgWOQ>, letzter Zugriff 01.03.2021.
- ⁹ Washington Post 2021: The pandemic has worsened Africa's debt crisis. China and other countries are stepping, 26.02.2021 in: <https://wapo.st/3CA8s0S>, letzter Zugriff 01.03.2022.
- ¹⁰ Humphrey, Chris und Linda Maduz 2020: China, multilaterale Banken und Geopolitik, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, S. 2.
- ¹¹ IMF 2022: IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, 08.03.2022, letzter Zugriff: 09.03.2022.
- ¹² Sieren, Frank 2021: Asien emanzipiert sich vom IWF, 30.11.2021, China.Table.
- ¹³ Humphrey, Chris und Linda Maduz 2020: China, multilaterale Banken und Geopolitik, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, S. 2.
- ¹⁴ Ebd.
- ¹⁵ Ebd.
- ¹⁶ Ebd.
- ¹⁷ Ebd.
- ¹⁸ Wang, Ning 2019: Eine asiatische Weltbank, Der Tagesspiegel, 11.10.2019, in: <https://bit.ly/3j40m2R>, zuletzt abgerufen am 01.03.2021.
- ¹⁹ Kölling, Martin 2020: Japan und China investieren in Asien um die Wette, Handelsblatt, 26.01.2020 in: <https://bit.ly/3hXvepM>, letzter Zugriff 01.03.2022.
- ²⁰ AIIB 2022: Members and Prospective Members of the Bank, in: Members of the Bank - AIIB, letzter Zugriff 01.03.2022.

- ²¹ Horta, Korinna 2019: Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB) – Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Schriften zur Demokratie (Band 52), S. 15.
- ²² AIIB 2022: Who we are, in: <https://bit.ly/3KGF1q4>, letzter Zugriff 02.03.2022.
- ²³ Bundesministerium der Finanzen 2019: Monatsbericht März in: <https://bit.ly/3tVKFES>, letzter Zugriff 02.03.2022.
- ²⁴ Horta, Korinna 2019: Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB) – Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Schriften zur Demokratie (Band 52), S. 15.
- ²⁵ Siehe u.a.: Humphrey, Chris und Linda Maduz 2020: China, multilaterale Banken und Geopolitik, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, S. 3.
- ²⁶ Bundesministerium der Finanzen 2019: Monatsbericht März in: <https://bit.ly/3tVKFES>, letzter Zugriff 02.03.2022.
- ²⁷ Horta, Korinna 2019: Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB) – Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Schriften zur Demokratie (Band 52), S. 11.
- ²⁸ Bundesministerium der Finanzen 2019: Monatsbericht März in: <https://bit.ly/3tVKFES>, letzter Zugriff 02.03.2022.
- ²⁹ Horta, Korinna 2019: Die Asiatische Infrastruktur Investment Bank (AIIB) – Eine multilaterale Bank, in der China die Regeln bestimmt, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Schriften zur Demokratie (Band 52), S. 11.
- ³⁰ Humphrey, Chris und Linda Maduz 2020: China, multilaterale Banken und Geopolitik, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, S. 3.
- ³¹ Siehe auch: Crawford, Claudia und Johann C. Fuhrmann 2013: Russland und seine Rolle in den BRICS. In: Bundeszentrale für politische Bildung [bpb] (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte: BRICS. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Jg. 63, H. 50-51/2013, erschienen am 02.12.2013, S. 24–29.
- ³² Humphrey, Chris und Linda Maduz 2020: China, multilaterale Banken und Geopolitik, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, S. 3.
- ³³ Siehe Rankings der NDB unter: <https://bit.ly/3KAsOtx>, letzter Zugriff: 10.03.2022.
- ³⁴ Gåsemyr, Hans Jørgen 2018: China and Multilateral Development Banks. Norwegian Institute of International Affairs, (08/2018), S. 18.
- ³⁵ NDB 2017: NDB`s General Strategy 2017-2021, S. 4.
- ³⁶ NDB 2017: Terms, Conditions and Procedures for the Admission Of New Members, 01.04.2017 in: <https://bit.ly/3laimYo>, letzter Zugriff 09.03.2021.
- ³⁷ NDB 2022: Shareholding at the NDB, 04.02.2022 in: <https://bit.ly/3pSWpXi>, letzter Zugriff 09.03.2022.
- ³⁸ Stand: 09.03.2021.
- ³⁹ Siehe hierzu auch Bessler, Patrick Chinas 2016: AIIB: Konkurrenz für Bretton-Woods oder Chance für Asien, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Auslandsbüro Japan.

Impressum

Der Autor

Johann Fuhrmann ist Leiter des Auslandsbüros China der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Peking.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Johann Fuhrmann

Leiter des Auslandsbüros China/Peking

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

johann.fuhrmann@kas.de

Koordination der Publikationsreihe

Veronika Ertl

Referentin Entwicklungspolitik

Analyse und Beratung

veronika.ertl@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).