

Chinas AIIB: Konkurrenz für Bretton-Woods oder Chance für Asien

Autor: Patrick Bessler, Berlin

China hat eine neue multilaterale Entwicklungsbank ins Leben gerufen. Es ist eine andere Bank als von Peking anfangs geplant. Von den USA und Japan skeptisch beobachtet, wird sie in Asien und Europa zunehmend willkommen geheißen. Ihre geopolitischen Auswirkungen könnten groß sein.

Am Abend des 31. Dezember 2015 endete die Deadline für die potenziellen Mitglieder der ersten multilateralen Entwicklungsbank, die von einem asiatischen Schwellenland ins Leben gerufen und bislang maßgeblich geführt wurde. Die Gründungsurkunde der Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB) war am 29. Juni des Jahres feierlich verabschiedet worden. Bis Silvester hatten die zu diesem Zeitpunkt 57 Länder Zeit, das Dokument zu ratifizieren oder Änderungswünsche anzubringen. Der Start ins neue Jahr verlief reibungslos. Sieben Staaten hatten noch gezögert. Mit den Philippinen gab am 31. Dezember aber auch das letzte Land sein „go“. Am 16. Januar hat die Organisation nach einer Feierstunde jetzt ihr operatives Geschäft aufgenommen. Geleitet wird sie von Jin Liqun. Der erfahrene Banker und frühere chinesische Vizefinanzminister hat

das Amt des Präsidenten der AIIB für die nächsten fünf Jahre übernommen.

China hatte die Institution auf eigene Initiative hin ins Leben gerufen. 2013 machte Chinas Führung erstmals offiziell den Vorschlag, eine neue asiatische Entwicklungsbank zu etablieren. Seither wird debattiert: Will China das seit Ende des Zweiten Weltkriegs dominierende Bretton-Woods-System mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) herausfordern? Versucht Peking, mittels der AIIB die eigenen Machtansprüche in der Region zu zementieren und unliebsame Konkurrenten wie die USA und Japan auszubooten? Oder kann die neue Bank eine willkommene und notwendige Ergänzung zu den bestehenden Institutionen sein? Ist sie Chinas nächster Schritt zur Eingliederung in die Reihe jener Nationen, die die globale Ordnung bestimmen?

Was in seiner ersten Planungsphase Züge eines reinen Instruments chinesischer Außenpolitik aufwies, hat sich zu einer ernstzunehmenden multilateralen Entwicklungsbank entwickelt. In ihr spielt China eine immer noch dominante, aber weit zurückhaltendere Rolle, als zahlreiche Kritiker anfangs befürchteten. So herrscht mittlerweile einerseits ein weit verbreiteter Konsens, dass die Bank Potenzial hat, notwendige Lücken in der Infrastrukturfinanzierung zu schließen. Andererseits bleiben aber Ressentiments und große Herausforderungen, die es für die junge Bank – und Peking – ab sofort zu meistern gilt.

Die AIIB stellt sich vor

Die AIIB stellt sich in ihrer Gründungsurkunde als multilaterale Entwicklungsbank



(MEB) vor, nach dem Vorbild solcher Organisationen wie Weltbank, Europäische Entwicklungsbank (EIB), Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) oder Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE).

Als MEB wird sie von einer Gruppe von Ländern gegründet, geformt und geleitet. MEB agieren in der Regel auf drei Arten: Sie (co)-finanzieren Entwicklungsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern über Kredite mit langen und sehr langen Laufzeiten oder über sogenannte zinsgünstige Darlehen, auch Soft Loans genannt. Bei den Langzeitkrediten orientieren sich die Zinssätze in der Regel am Markt. Sehr langfristige Kredite sind deutlich günstiger zu haben. Soft Loans haben meist für den Empfänger sehr vorteilhafte Zinsraten – sind aber an andere Vorgaben gebunden.

Anders als bei vielen anderen Entwicklungsbanken soll der Fokus der AIIB vornehmlich auf Infrastrukturprojekten liegen. Dazu gehören beispielsweise die Bereiche Energie, Transport, Telekommunikation, Landwirtschaft und Wasserversorgung sowie Städtebau. Entwicklungsprojekte in Bereichen wie Armutsbekämpfung, Bildung oder Gesundheitswesen sollen vorerst nicht auf dem Programm stehen. Auch Soft Loans will die AIIB zumindest zu Beginn nicht vergeben. Zudem will sich die Bank ihrem Namen entsprechend auf Asien konzentrieren. Peking schloss jedoch auch Projekte in anderen Teilen der Welt, etwa Lateinamerika und Afrika, nicht aus.

Chinas Entwurf einer regionalen Bank ähnelt auch in Aufbau und Struktur bestehenden MEB. Doch es gibt zentrale Unterschie-

de. Die Stimmrechte innerhalb einer Multilateralen Entwicklungsbank werden meist entsprechend der Beiträge der Mitgliedsländer verteilt. Diese richten sich in der Regel wiederum nach den wirtschaftlichen und finanziellen Kapazitäten der Mitglieder. Zudem erhält oft jedes Mitglied eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Grund-Stimmen, um die Unterschiede zwischen großen und kleinen Mitgliedern auszugleichen. Der Anteil dieser „basic votes“ beläuft sich im Fall der AIIB auf 12 Prozent – das entspricht 2.430 Stimmen. Die asiatischen Mitglieder der neuen Bank sollen insgesamt auf 75 Prozent der Stimmen kommen. So soll sichergestellt werden, dass die AIIB nicht von finanziertkräftigen Ländern aus Europa oder Amerika dominiert wird. Weiterhin erhält jedes Mitglied eine Stimme für jeden Anteil am Grundkapital der AIIB. Gründungsmitglieder erhalten zudem je 600 Stimmen. Das Gewicht der Mitglieder aus einer bestimmten Region ist für eine MEB somit recht hoch. China wird nach derzeitigem Stand bei 57 Mitgliedern einen Anteil in Höhe von 30,3 Prozent am Kapital und 26 Prozent an den Stimmrechten halten. Danach folgen Indien mit einem Stimmanteil von 7,5 Prozent, Russland mit 5,9 Prozent, Deutschland mit 4,2 Prozent und Südkorea mit 3,5 Prozent. Deutschland beteiligt sich mit rund 4,5 Milliarden US-Dollar.

Geführt wird die Bank typischerweise von einem Board of Governors – ein Leitungsgremium, das mit offiziellen Vertretern aus den Mitgliedsstaaten besetzt wird. Darunter ist ein Direktorium (Board of Directors) angesiedelt, das für alltägliche Entscheidungen verantwortlich zeichnet, ebenso wie für die Überwachung des obersten Managements, bestehend aus Präsident und Vize-



präsident der Organisation. Die AIIB wird sich im Grunde an dieser Struktur orientieren. Das Board of Directors soll aus 12 Direktoren bestehen. Neun von ihnen sollen von den regionalen Mitgliedern der Bank gewählt werden, drei von den nicht-regionalen Mitgliedern. Allerdings sollen sich die Direktoren zwar regelmäßig treffen und über Videokonferenzen Sitzungen abhalten. Ein ständiger Verbleib in der Zentrale der Bank, wie dies etwa in der ADB der Fall ist, ist allerdings nicht vorgesehen. Die Folge könnten deutlich geringere Kompetenzen des Direktoriums sein, als dies bei anderen großen MEB der Fall ist, heißt es in einer Analyse der Washingtoner Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS). Das würde mit dem chinesischen Anspruch einhergehen, das Management der Bank möglichst „lean“ zu gestalten – also schlank, mit kurzen Entscheidungswegen, und damit anders als in anderen Banken. So zumindest sieht man es in Peking, wo man Organisationen wie die Weltbank unter anderem für ihre Schwerfälligkeit kritisiert.

Zwar rechnet auch die AIIB damit, in den nächsten drei bis fünf Jahren zu wachsen. Einem Bericht der japanischen Wirtschaftszeitung Nikkei Asian Review zufolge wird die Bank anfangs von rund 30.000m² großen Büroräumen in Peking aus operieren und rund 700 Angestellte haben. AIIB-Präsident Jin Liqun gehe aber davon aus, dass die Zahl bald auf 5.000 Mitarbeiter anwachsen werde, die in über 200.000m² untergebracht würden. Das müsse dann aber für die nächsten 100 Jahre reichen. Die Weltbank zählt derzeit rund 17.000 Mitarbeiter.

Wie Nikkei Asian Review schreibt, liegen bei der AIIB noch weitere Anträge auf Mitgliedschaft vor, die es nicht mehr vor der Deadline geschafft hatten. Mit diesen „schlafenden Schönen“ auf der Warteliste, wie sie Jin Liqun genannt haben soll, könnte die Zahl der Mitglieder der Bank bereits bald auf 80 oder 90 steigen.

Evolution einer Bank

Der multilaterale Charakter der AIIB war in dieser Form nicht von Anfang an geplant. Denn zu Beginn war sie mehr als Entwicklungsagentur oder kommerziell orientierte Bank konzipiert. Damit hätte sie wohl eher dem entsprochen, was vor allem westliche Kritiker befürchtet hatten: einem neuen Instrument zur Umsetzung Chinas internationaler Interessen.

Doch während im „Westen“ lange Skepsis vorherrschte, hatten einige asiatische Länder schon früh ihr Interesse bekundet, der Initiative beizutreten. Spätestens mit der Ankündigung Großbritanniens am 12. März 2015, der Bank ebenfalls beitreten zu wollen, änderte sich die Situation. Der Stichtag für die Beitrittsbekundung interessierter Mitglieder lag auf dem 31. März 2015. Vor Beginn des Monats hatte ihre Zahl bei 21 gelegen. Danach kam die AIIB auf 57 interessierte potenzielle Mitglieder. Londons Unterstützung für die Bank war ein Türöffner für eine Reihe weiterer europäischer Länder, die bis dahin gezögert hatten. Unter ihnen Deutschland, Frankreich und Italien. Dass der engste Verbündete Washingtons sich für die AIIB entschied, wirkte der bis dahin starken Skepsis westlicher Länder entgegen, die eigentlich an einem Beitritt interessiert waren, aber sich möglicherweise durch die starke Opposition aus USA



und Japan haben beeinflussen lassen. In Peking wurde dies als Sieg aufgefasst.

Der Beitritt Großbritanniens und anderer führender europäischer Länder geschah auch unter der Annahme, dass man nur durch aktive Teilnahme die Zukunft der AIIB mitgestalten und so Einfluss auf eine ansonsten „chinesische“ Bank ausüben könne. Tatsächlich hat ihr Beitritt Peking zu einigen grundlegenden Änderungen an der Organisation veranlasst. Ursprünglich hatte China geplant, die Mitgliedschaft regionalen Ländern vorzubehalten, schreibt die Asien-Expertin Yun Sun vom Washingtoner Think Tank Stimson Center. Man sei wenig optimistisch gewesen, dass jenseits der Region überhaupt Interesse bestehen würde. Noch Anfang März 2015 habe der chinesische Finanzminister geäußert, dass es einen Konsens unter den damals 27 potenziellen Mitgliedern gebe, dass die Mitgliedschaft für außerregionale Länder zwar per se offen sei. Man rechne jedoch nicht damit, dass so ein Fall eintrete. Nach der Interessenbekundung aus London habe Peking seine Position jedoch schnell angepasst, um auch europäische und afrikanische Länder willkommen zu heißen, so Yun Sun. Unter anderem änderte Peking die Regelungen bezüglich der Wahlrechte nach und nach und senkte seinen eigenen Kapitalbeitrag in der Folge, der zeitweilig bei 50 Prozent hätte liegen sollen. So hat Peking freiwillig auch eine Beschränkung der eigenen Vetorechte in Kauf genommen. Auch das weiterhin bestehende *de facto*-Vetorecht, das China mit seinen gegenwärtigen Stimmen in Höhe von 26 Prozent hält, wurde eingeschränkt. Es ist entsprechend der Gründungsurkunde begrenzt auf Angelegenheiten, die eine „supermajority“ erfordern. Das heißt: Min-

destens zwei Drittel aller Direktoren aus dem Board of Governors und mehr als drei Viertel der gesamten Wählerstimmen werden für eine Entscheidung benötigt. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn das Grundkapital der Bank erhöht werden soll, Entscheidungen über die Hilfe an nicht-regionale Empfänger getroffen werden, oder Änderungen an Größe und Zusammensetzung des Direktoriums anstehen. Mit dem Vetorecht könnte es zudem vorbei sein, wenn sich die Zahl der Mitglieder in Zukunft erhöhen sollte, insbesondere wenn doch noch zahlungskräftige Mitglieder wie die USA oder Japan beitreten sollten. Yun Sun geht davon aus, dass Chinas Blockademöglichkeiten aber ohnehin schon heute mehr symbolischer Natur sind. Schließlich sei eine Situation, in der China als einziges unter über 50 Ländern einer Entscheidung entgegenwirken werde, zwar denkbar, aber unwahrscheinlich. Zumal Peking zu vielen der AIIB-Mitgliedsstaaten sehr enge Beziehungen unterhält.

Ohnehin könnten die zentralen Interessen, die China mittels der AIIB prioritär verfolgt, konsensfähiger sein, als anfangs befürchtet. Zu ihnen gehören das Schließen des sogenannten „Infrastructure Gap“ in Asien, die Internationalisierung des Yuan, sowie der Kampf gegen Unausgewogenheiten in internationalen Finanzinstitutionen wie dem IWF. Ob China die Bank wirklich (noch) als zentrales Mittel ansieht, seine Infrastrukturstrategie „[One Belt One Road](#)“ umzusetzen, hinterfragen immer mehr Beobachter.

Größter Konsens: Infrastrukturfinanzierung

Der größte gemeinsame Nenner mit den übrigen Mitgliedern der AIIB dürfte dabei



beim Schließen des „Infrastructure Gap“ liegen. Die neue Bank soll helfen, die massive Nachfrage an Infrastrukturfinanzierung in Asien zu bedienen. Sie soll private Investitionen fördern, indem sie notwendige und vielversprechende Projekte auswählt, Probleme bei der Vorbereitung beseitigt und Risiken bei der Implementierung mindert. Die ADB geht davon aus, dass allein in Asien-Pazifik jährlich rund 800 Milliarden US-Dollar für Infrastruktur fehlen. Der IWF betont die Bedeutung solcher Investitionen für das wirtschaftliche Wachstum von Schwellenländern: Pro investiertem Dollar könnten Regierungen demnach mit einem Wachstumseffekt im Wert von umgerechnet 1,6 Dollar rechnen. Für China bedeutet das zukünftige Absatzmärkte und Produktionsstandorte. Mit steigenden Lohnkosten im eigenen Land ist es selbst zunehmend auf günstige Arbeitskräfte in diesen Schwellenländern angewiesen. Dieses prioritäre Ziel liegt im Interesse aller Mitglieder der Bank.

Gegen unausgewogene Finanzinstitutionen

Dass Sorge besteht, China könne und wolle mittels der AIIB bestehenden multilateralen Finanzinstitutionen in erster Linie Konkurrenz machen, röhrt nicht zuletzt auch von Chinas lauter Kritik an IWF und Weltbank her. Zu lange habe Peking der eigenen Auffassung nach auf dem Beifahrer- oder, mehr noch, dem Rücksitz gesessen, wenn es um Entscheidungen über das globale Finanzsystem ging. Die internationale Finanzarchitektur – auch in Asien – ist heute noch maßgeblich vom Bretton-Woods-System geprägt. Der Dollar ist die beliebteste und stärkste Währung. Doch mit ihrer wirtschaftlichen Entwicklung haben Asiens

Staaten an Selbstbewusstsein gewonnen und streben nach Selbstbestimmung. Die Verteilung von Einfluss in Weltbank und IWF empfindet man nicht nur in Peking als ungerecht. China hat zusammen mit anderen Schwellenländern seit der Finanzkrise von 2008/2009 verstärkt versucht, dies zu ändern. Eine wichtige Entscheidung über die Ausweitung der Ressourcen des IWF konnte nicht ratifiziert werden, weil der Kongress in Washington blockierte. Eine Verdoppelung des Kapitals hätte zu mehr Wahlrecht für Länder wie Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS) geführt. Zwei Sitze im Direktorium des IWF wären von entwickelten europäischen Ländern an Schwellenländer gegangen. China wäre nach den USA und Japan der drittgrößte Anteilseigner im Internationalen Währungsfonds geworden. Brasilien, Russland und Indien wären in die Top 10 aufgerückt. Laut Daten der Weltbank machen die BRICS-Staaten rund 20,5 Prozent der Weltwirtschaft und 42,2 Prozent der Weltbevölkerung aus. Sie halten jedoch nur einen Anteil an den Stimmen im IWF von 11 Prozent. Die USA und Japan kommen zusammen auf 29 Prozent der Weltwirtschaft, aber nur 6,2 Prozent der Weltbevölkerung. Sie verfügen über 23 Prozent der Stimmen im IWF. In der ADB sind es 31,3 Prozent. Auch dort stemmten sich beide Nationen in der Vergangenheit gegen, aus Sicht einiger übriger Mitglieder, überfällige Veränderungen der Stimmrechts- und Quotenverteilung.

Internationalisierung des Yuan

Die AIIB wird außerdem als ein Mittel gesehen, mit dem China die Internationalisierung des Yuan vorantreiben will. Verglichen



mit Dollar und Euro spielt die Währung bis dato eine untergeordnete Rolle als internationales Zahlungsmittel. Zwar ist sie zum weltweit viertmeistgenutzten Zahlungsmittel avanciert. Mit einem Anteil von rund 2,8 Prozent an allen weltweiten Zahlungen ist dies jedoch ein nur schwacher vierter Platz.

China bemüht daher seit geraumer Zeit mehrere Mittel, um seine rund 3,7 Billionen Dollar umfangreichen Währungsreserven sinnvoll und effektiv anzulegen. Dazu gehören etwa das 2015 ins Leben gerufene 100 Milliarden Dollar schwere BRICS Contingent Reserve Arrangement oder die 240 Milliarden Dollar umfassende Chiang Mai Initiative sowie eine Reihe bilateraler Währungs-Swap Abkommen, im Wert von insgesamt knapp 590 Milliarden Dollar.

Außenwirtschaftsinteressen

Heiß diskutiert wird, inwiefern die AIIB Peking als Instrument dienen sollte, seine sogenannte One Belt One Road-Strategie (OBOR) zu stützen – ein neuer Eckpfeiler in Chinas Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik. Mit OBOR will China eine „neue Seidenstraße“ entwickeln, die das Reich der Mitte über Russland, Südasien, Südostasien und Nordafrika mit Mitteleuropa verbindet. Mit massiven Investitionen in Infrastruktur sollen Häfen, Straßen, Schienen und Industrieparks entlang zentraler Routen zwischen Atlantik und Pazifik entstehen. OBOR soll auch ein Mittel für die chinesische Wirtschaft sein, um die in den letzten Jahren aufgebauten Überschüsse an Produktionskapazitäten einiger Industrien abzubauen, beziehungsweise sie zu „exportieren“. Im Rahmen der Initiative von Peking identifizierte und initialisierte Infrastrukturprojekte entlang der „neuen Seidenstraße“ könnten

dann auch durch die AIIB finanziert werden – also eben auch mittels nicht-chinesischer Gelder, die in der Bank stecken, so das vermeintliche Kalkül Chinas. Die Aufträge zur Umsetzung könnten dann wiederum an chinesische Unternehmen gehen.

Allerdings mehren sich die Beobachter, die eine derartige Instrumentalisierung der Bank für chinesische Zwecke für unrealistisch halten. Yun Sun beobachtet beispielsweise, dass diese Vorstellung nach und nach aus Statements der chinesischen Regierung sowie aus Medienberichten verschwunden sei. David Dollar, Senior Fellow am Think Tank Brookings Institution, bezweifelt, dass die Theorie eines solchen durch die AIIB geförderten Exports chinesischer Überkapazitäten überhaupt Sinn ergebe. Sollte die Bank erfolgreich sein, könnte sie in den nächsten fünf Jahren möglicherweise Kredite in Höhe von 20 Milliarden Dollar pro Jahr vergeben. Allein in Chinas Stahlsektor aber würde ein zusätzlicher Bedarf von rund 60 Milliarden Dollar benötigt, um überschüssige Kapazitäten zu absorbieren. Hinzu kämen weitere Branchen wie Beton und Maschinenbau. Zudem stehen für die Finanzierung von OBOR andere Mechanismen bereit, wie der eigens dafür ins Leben gerufene Silk Road Fund oder die China Development Bank (CDB).

„Race to the Bottom“ der Entwicklungsbanken?

Unabhängig davon wird insbesondere in US-amerikanischen und japanischen Medien befürchtet, dass China Institutionen wie IWF, Weltbank, ADB und EBWE herausfordere. Aber auch in der EU bleibt man vorsichtig. Wie ein Papier des European Political Strategy Centre (EPSC) betont, führe



China mit AIIB sowie mit der New Development Bank (NDB), „bezeichnenderweise“ zwei Banken an, deren Kapitalstärke nur noch von der EIB, Weltbank und ADB übertroffen würden. Die Einigung zur Gründung der von den BRICS-Ländern geleiteten Entwicklungsbank NDB fiel im Juli 2014 – mit maßgeblicher Beteiligung Chinas. Die Bank soll sich ebenfalls auf Investitionen in Infrastruktur und Entwicklungsprojekte fokussieren, ihr Startkapital liegt ebenfalls bei 100 Milliarden US-Dollar. Die oft kurz „BRICS-Bank“ genannte Institution bezog im Sommer 2015 ihr Büro – ebenfalls in Shanghai. Der Schwerpunkt liegt jedoch klar auf Investitionen in den Mitgliedsstaaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

In den kommenden drei bis fünf Jahren könne das Kapitalvolumen beider Institutionen zusammen auf einen Wert von 300 bis 500 Milliarden Dollar anwachsen, rechnet man beim EPSC. In den kommenden drei bis fünf Jahren könnten beide Banken für 40 Prozent aller Kredite der gegenwärtigen MEB in Schwellenländern verantwortlich zeichnen (insgesamt rund 693 Milliarden Dollar). In Asien wären es sogar 90 Prozent von rund 328 Milliarden Dollar. In jedem Fall werde die AIIB schnell ihren wirtschaftlichen und globalen Einfluss ausbauen, ist man sich im EPSC sicher.

Die Konkurrenz könnte sich negativ auf die Arbeit von Weltbank und Co auswirken, wird befürchtet. Es sei fraglich, ob die AIIB unter Chinas „Führung“ internationalen Standards bei der Vergabe von Krediten an Entwicklungs- und Schwellenländern entsprechen wird. In der Vergangenheit wurde China oft dafür kritisiert, dass es in seiner

bilateralen Entwicklungshilfe wenig Rücksicht auf negative Auswirkungen beispielsweise auf die lokale Zivilbevölkerung oder den Umweltschutz nehmen würde. Kritiker befürchten ein „Race to the Bottom“, in dem die AIIB Projekte finanziert, die andere Banken ablehnen würden. Letztlich könnte dies dazu führen, dass unter dem Wettbewerbsdruck auch Weltbank, ADB etc. ihre Ansprüche bei der Vergabe senken. Dass China sich von Anfang an für ein „schlankees“ Management der AIIB mit einem Direktorat ausgesprochen hat, das weniger Kompetenzen hat als beispielsweise in der ADB, mehrt solche Zweifel. Gleiches gilt für Chinas Abneigung gegen Soft Loans.

Allerdings, heißt es in dem SAIS-Papier, könnten einige Empfängerländer diesen von Nichteinmischung geprägten Ansatz sehr wohl gutheißen. Soft Loans, die von deren Regierungen zusätzliche Leistungen fordern, werden oft als Einmischung in nationale Angelegenheiten angesehen. Und zu viele Sicherheitsmechanismen, finden manche Empfängerländer, können Projekte unnötigerweise in die Länge ziehen. Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten bei Entwicklungsprojekten hat auch Japan jahrzehntelang in Asien praktiziert. Lange war Tokio der größte Geber bilateraler Entwicklungshilfe in der Region und hat sich stets an dieses Prinzip gehalten.

Die Konkurrenzsituation zwischen den Entwicklungsbanken dürfte dahingehend abgeschwächt werden, dass die geschätzte Nachfrage nach Infrastrukturinvestitionen in Höhe von mehreren Billionen Dollar bis 2020 durch die bestehenden Institutionen kaum gedeckt werden kann. Beispielsweise kamen Weltbank und ADB als zwei der



größten MEB, die in Asien aktiv sind, in den Jahren 2014 auf 24 Milliarden Dollar (Weltbank) und in 2013 auf 21 Milliarden Dollar (ADB). Beide würden sich dabei zusehends von Infrastrukturprojekten abwenden, schreibt Andrew Elek, Research Associate an der Australian National University. In fünf der letzten zehn Jahre vor 2012 sei die Netto-Summe der Kredite für solche Projekte durch die beiden Banken rückläufig gewesen. Sie fokussierten sich mehr auf Soft Loans sowie den Austausch von Wissen mit Entwicklungsländern und ließen so eine wichtige Nische unausgefüllt, schreibt der Wissenschaftler. Auch wenn man die Investitionen nationaler Entwicklungsbanken und privater Investoren berücksichtige, werde es eine große Herausforderung sein, die Nachfrage zu decken. So beliefen sich private Investitionen in der Region Asien-Pazifik 2013 beispielsweise auf gerade einmal 36 Milliarden US-Dollar. Im Jahr davor waren es noch 58 Milliarden US-Dollar.

Instrumentalisierung widersprüche Politik der Öffnung

Die Geburt der AIIB bringt neue Dynamik in das internationale Finanzsystem, ebenso wie in die komplexe Interessen- und Beziehungsfrage in Asien. Sie scheint zu verdeutlichen, welche Gräben zwischen China einerseits, sowie Japan und den USA andererseits klaffen. Die bilateralen Beziehungen zwischen China und Japan sind seit langem angespannt, der Wettstreit um die Vorherrschaft in der Region wird offen ausgetragen. Japan entschied sich nach kurzer Überlegung, der Bank nicht beizutreten. Als Grund wurden unter anderem Zweifel an der Transparenz und der Einhaltung internationaler Standards bei der Vergabepraxis

angeführt. Zudem, schreibt Masahiro Kawai, ehemaliger Leiter des Asian Development Bank Institute, fehle es derzeit einfach an Vertrauen zwischen beiden Ländern. In Tokio sieht man in erster Linie Chinas geopolitische Interessen als Motivation zur Gründung der Bank. Im Juni 2015 trafen sich die Finanzminister beider Länder zum ersten Mal, um einen möglichen Beitritt Japans zu besprechen. Chinas Finanzminister Lou habe Berichten zufolge sein japanisches Pendant Aso bedeutet, die Tür stünde weiterhin offen für Japan. Allerdings, so Kawai, sollte es eine derartige Einladung Chinas an Japan auf ministerieller Ebene gegeben haben, sei sie wohl zu spät gekommen.

Die Situation sieht im Fall der USA sehr ähnlich aus. In Washington befürchtet man, durch eine starke AIIB unter Chinas Führung Einfluss in Asien zu verlieren. Chinas Bemühungen und die entstehenden NDB und AIIB werden als Symbol für die Entwicklung eines neuen asiatischen Finanzsystems gesehen, mit geopolitischen und ökonomischen Folgen. June Teufel Dreyer, Asienexpertin des US-amerikanischen Foreign Policy Research Institute, berichtet, dass China mit Bestürzung auf diese „feindliche Einstellung“ der USA gegenüber der AIIB reagierte. Anstatt die Initiative abzulehnen, sollte Washington sie lieber willkommen heißen. Schließlich habe Präsident Obama selbst China in der Vergangenheit als „Tritt Brett Fahrer im internationalen System“ bezeichnet. Robert Zoellick, ehemaliger Präsident der Weltbank, habe das Verhalten der US-Regierung als falsch bezeichnet, sowohl die Politik als solche, als auch ihre Ausführung.



Es steht zu befürchten, dass der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen um das regionale Freihandelsabkommen TPP diese Gräben noch weiter vertiefen könnte, schreiben Hanns Günther Hilpert und Gundrun Wacker von der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik. Das geplante Handelsabkommen zwischen den USA und der EU, TTIP, könnte in die gleiche Kerbe schlagen. David Dollar sieht statt der potenziellen Konkurrenz zwischen AIIB und TPP jedoch auch mögliche Synergien. Infrastruktur sei die notwendige „Hardware“, so Dollar. Partnerschaftsabkommen wie das TPP seien die „Software“ dazu. Spielten sie zusammen, könnte dies für die Region positive Effekte haben. Sollten China und die USA mit AIIB und TPP in Zukunft hingegen ihre eigenen Projekte ungeachtet der Gegenseite verfolgen, könnte dies im schlimmsten Fall zur Blockbildung in der Region führen.

Der Beitritt einiger führender europäischer Länder wie Großbritannien und Deutschland zur AIIB erhöht die Komplexität dieser Konstellation deutlich. Er hat aber auch die Entwicklung der AIIB hin zu einer multilateralen Bank beschleunigt, in der es China rein strukturell schwerer fallen dürfte, die Institution für eigene Zwecke zu instrumentalisieren, auch wenn sich Peking Kernrechte und Vetomöglichkeiten gesichert hat, um sicherzustellen, dass sich die Bank nicht in eine aus seiner Sicht ungewollte Richtung entwickelt, und es nach wie vor mannigfaltige Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit der Bank haben wird, etwa dadurch, dass ein großer Teil des operativen Personals ebenso wie des Managements chinesisch besetzt ist.

Den multilateralen Charakter der Bank betont Peking selbst in zunehmendem Maße. Die AIIB ist für China zu einem seiner wichtigsten Mittel geworden, die eigene Softpower zu erhöhen und so international an Prestige, Vertrauen und Einfluss zu gewinnen, ist Kawai überzeugt. Das hohe Maß an Öffentlichkeit, unter der multilaterale Entwicklungsbanken in der Regel operieren, werde verhindern, dass China versuche, die AIIB auf rücksichtslose Weise zu instrumentalisieren. Derart negativ im internationalen Rampenlicht zu stehen, widerspreche der „neuerlichen Politik der Öffnung“, meinen auch Hilpert und Wacker von der SWP. Schließlich habe Peking seit 2012 einen „bemerkenswerten außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Aktivismus entfaltet.“

Waren anfangs die Ressentiments und Ängste gegenüber Chinas Ambitionen in der AIIB noch groß – auch innerhalb der Region – scheint sich mit wenigen Ausnahmen nun ein Konsens etabliert zu haben, dass sie eine Chance darstellen kann. Die ADB hat ihre Bereitschaft zur Kooperation signalisiert. Gleiches gilt für Weltbank und IWF, dessen geschäftsführende Direktorin Christine Lagarde betonte, man stehe ohnehin in keinerlei Konkurrenz zu der neuen Bank. AIIB-Chef Jin nannte sich selbst einen engen Freund des derzeitigen Weltbank-Präsidenten Jim Yong Kim und bestreitet jegliche Ambitionen, die Institution ersetzen zu wollen.

Offiziell schließt auch Japan einen zukünftigen Beitritt nicht aus – vorausgesetzt, die neue Bank erfülle Tokios Ansprüche an „Good Governance“. In Japan fürchtet man hinter den Kulissen, so Teufel Dreyer, dass japanische Unternehmen die Chance auf



lukrative Geschäfte verpassen könnten, sollte Tokio sich weiterhin scheuen, der AIIB beizutreten.

Mit den Philippinen hat sich am 31. Dezember erst kurz vor Ablauf der Frist ein ASEAN-Mitglied entschieden, die Gründungsurkunde der AIIB zu ratifizieren, das noch als Wackelkandidat gegolten hatte. Schließlich sind auch die Beziehungen zwischen Manila und Peking aufgrund territorialer Spannungen angeschlagen. Dies dürfe jedoch nicht die Kooperation auf wirtschaftlicher Ebene beeinflussen, hieß es aus der philippinischen Hauptstadt.

Ob Tokio und möglicherweise gar Washington dieser Philosophie in Zukunft folgen, könnte die Arbeit und Bedeutung der neuen Entwicklungsbank stark beeinflussen.

Über den Autor: Patrick Bessler ist freier Journalist und Kommunikationsberater. Zuvor leitete der Japanologe und Politologe die Öffentlichkeitsarbeit der AHK Japan und war Chefredakteur des „Japanmarkt“. Email: patrick.bessler@gmail.com



Social and Economic Governance Programme Asia /
Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan