

## Die Alternative

China gründet eine Entwicklungsbank und viele westliche Länder machen mit

Rolf J. Langhammer | **Die in Peking ansässige Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) soll ein Gegenmodell zu den von alten Industriestaaten beherrschten Finanzinstitutionen wie der Weltbank sein. Nur wenn sie sich internationalen Standards unterwirft, vom Fonds zur Bank avanciert und Korruption verhindert, kann sie von Nutzen sein.**

Nach der „New Development Bank“ (BRICS-Bank) und dem Silk Road Fund hat China nun mit der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) die dritte institutionelle Innovation in der internationalen Entwicklungsfinanzierung folgen lassen. Sie ist vorerst noch stärker als die BRICS-Bank eine chinesische Initiative, mit Sitz in Peking und einem zunächst registrierten Kapital von 50 Milliarden Dollar, dessen zeitnahe Verdopplung China in Aussicht gestellt hat.

Im bewussten Gegensatz zum Modell der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) in Manila, in denen die alten Industriestaaten mit ihren Stimmrechten dominieren, können nichtregionale Mitglieder wie die USA bei der AIIB zusammen nur auf einen Anteil von maximal 25 Prozent kommen. Auch Japan als Land aus der Region könnte, würde es der Bank beitreten, nicht mehr einen Stimmenanteil wie bei der ADB von

15,7 Prozent (China: 6,5 Prozent) erhalten, sondern müsste sich gegenüber den Entwicklungsländern mit einem wesentlich geringeren Stimmrecht bescheiden.

Die AIIB bezieht also einen bedeutenden Teil ihrer Attraktivität auch aus der Unzufriedenheit vieler Entwicklungsländer mit der Stimmrechtsverteilung in den internationalen Finanzierungsinstitutionen der Entwicklungszusammenarbeit, die nicht mehr im Einklang mit der ökonomischen und politischen Bedeutung und Leistung dieser Länder steht. Dass Reformen seit Jahren am US-Kongress scheitern, trägt weiter zur Konfrontation zwischen China und den USA über Fragen der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum bei.

Bis in die jüngste Zeit aber haben viele asiatische und europäische Länder Zurückhaltung beim chinesischen Werben um Mitgliedschaft an den Tag gelegt. Zu offensichtlich schien zu-

nächst die Konkurrenzsituation zu der von Japan dominierten ADB zu sein – und zu offensichtlich auch der Widerstand der USA gegen die AIIB, der mit dem Hinweis auf mangelnde Transparenz, mögliche Verletzung von politischen, sozialen und ökologischen Standards sowie mangelnder Bonität begründet wurde.

Dieser Widerstand ist nun fast erloschen. Die europäischen Partner mit dem Vereinigten Königreich als „Eisbrecher“ haben ihre Teilnahme erklärt, und mit Südkorea ist nun eines der zurückhaltendsten asiatischen Länder mit von der Partie. Japan wird, wenn sich die AIIB zu „Best practice“-Standards und Transparenz verpflichtet, auch beitreten, und schließlich werden auch sehr wahrscheinlich die USA ihre Opposition aufgeben, getreu der Devise: *If you can't beat them, join them*. Zu Recht. Es ist keine Frage, ob ein Kontinent zwei Entwicklungsbanken haben kann. Auch Europa hat deren zwei: die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Strittig ist, ob die beiden Banken in Asien den Wettbewerb zwischen Japan – gestützt durch die Vereinigten Staaten – und China nun auf einem anderen Feld austragen, oder ob es Synergien durch Kooperation gibt. Letzteres wäre nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich. Die ADB hat viel Expertise auf dem Gebiet großer Infrastrukturprogramme, beispielsweise im Rahmen des „Greater Mekong Subregion Project“, das die Infrastrukturvernetzung der Anrainerstaaten des Mekong im Energie- und Transportbereich betreibt. Insgesamt machen Infrastrukturprojekte 58 Prozent der Gesamt-

ausgaben der ADB aus; das ist mit Abstand der größte Anteil.

### Trügerisches Geschäftsmodell

Das Geschäftsmodell der AIIB ist allerdings aus wirtschaftlicher Sicht diskussionswürdig: Sie will sich ausschließlich auf Infrastruktur konzentrieren und dazu beitragen, die so genannte Infrastrukturlücke in der Welt zu schließen, die das Weltwirtschaftsforum auf jährlich eine Billion Dollar schätzt. Dieser Betrag wird als notwendig erkannt, um das gegenwärtige Entwicklungstempo zu verstetigen. Derartige Lückenmodelle sind statisch, mechanistisch und extrapolierend. Sie haben sich schon in der Vergangenheit bei der so genannten Ersparnislücke in Entwicklungsländern als trügerisch herausgestellt, die durch Entwicklungshilfe beseitigt werden sollte. Solche Modelle vernachlässigen sektoralen Strukturwandel, Veränderungen in der Produktivität von Kapital und Arbeit sowie in der Wettbewerbsfähigkeit von Standorten um mobile Faktoren.

Die Sequenz „Infrastrukturinvestitionen zuerst, dann kommt privates Kapital“ hat sich vielfach als falsch erwiesen, so beispielsweise in den neuen Bundesländern. Viele Infrastrukturkapazitäten liegen dort brach, weil private Investoren, nachdem sie auf Infrastrukturinvestitionen als Voraussetzung für eigene Investitionen gedrungen hatten, plötzlich andere Standorte attraktiver fanden, beispielsweise in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten. Es gibt zudem Klumpenrisiken („cluster

**Privates Kapital folgt nicht automatisch auf Infrastrukturinvestitionen**

## Bild nur in Printausgabe verfügbar

risks“), weil derartige Investitionen oft technisch unteilbar sind, eine lange Laufzeit haben und hohe Einstandskosten (versunkene Kosten) verursachen. Bei kurzen Zeithorizonten (und hohen Abdiskontierungsraten) fallen dann weit in der Zukunft liegende Erträge unter den Tisch.

Damit soll nicht gesagt werden, dass Infrastrukturinvestitionen unwichtig für die Entwicklung der asiatischen Länder sind. Das Beispiel des großen Infrastrukturprogramms der ADB am Mekong zeigt durchaus Erfolge. Allerdings kann auch die Kausalität umgekehrt sein: Die Aussicht auf wirtschaftliche Erfolge wird durch private Investitionen getragen und zeigt dann die Grenzen auf, die durch eine unzureichende Infrastruktur gesetzt werden. Erst dann wird gezielt in Infrastruktur investiert. Das beste Beispiel für diese Abfolge in Asien ist Indien, dessen Wachstumserfolge maßgeblich durch Infrastrukturengpässe limitiert werden.

Die eigentlichen Schwierigkeiten der AIIB liegen dort begründet, wo auch die traditionellen Entwicklungsfinanzierer ihre Probleme haben. Infrastruktur ist aufs Engste mit dem Bausektor verbunden. Dieser Sektor ist traditionell gegenüber internationalem Wettbewerb abgeschottet, besitzt eine starke heimische Lobby und fällt regelmäßig durch Verstöße gegen Korruptionsverbote, Umweltrichtlinien sowie Arbeitsschutz- und Entlohnungsnormen auf. So ist Kinderarbeit in dieser Industrie in allen Entwicklungsregionen ein größeres Problem als in den Exportindustrien. Dies ist kein asiatisches Phänomen, sondern weltweit zu beobachten.

Dass man die AIIB nun dazu drängt, diese Probleme zur Kenntnis zu nehmen, nicht mit korrupten Regierungen zusammenzuarbeiten und sich transparenten und überprüfbaren Standards zu unterwerfen, hat einen konkreten Hintergrund. Denn auch traditionelle Entwicklungsfinanzierer

wie die Weltbank haben jahrzehntelang mit korrupten Regierungen zusammengearbeitet. Umso wichtiger ist es, dass die AIIB neue Wege geht, um Zweifel an ihrer Glaubwürdigkeit auszuräumen; immerhin ist die Bekämpfung der Korruption ein wesentliches Thema chinesischer Innenpolitik.

Eine weitere mit der Bautätigkeit zusammenhängende Gefahr ist, dass sich die (Kredit-)Geber in der AIIB selbst beschenken, indem ein Teil der Aufträge an ihre Unternehmen zurückfließen. Zwar ist dieser Rückfluss, der den Wert der Hilfe deutlich schmälert, weil nicht mehr bei der günstigsten Quelle eingekauft wird, heute in der offiziellen Entwicklungshilfe nicht mehr so wichtig wie früher. Implizit aber, das zeigen die Beispiele der ADB mit Projekten, die aus japanischen Mitteln finanziert werden, fließt ein erheblicher Teil an die Geber in Form von Aufträgen zurück. Diese Gefahr besteht bei der AIIB auch, denn chinesische Exporteure von Baudienstleistungen nehmen Platz drei in der Welt ein. Sie sind sehr wettbewerbsfähig, haben nach der Krise von 2008/09 an Anteilen eingebüßt und leiden jetzt unter der Immobilienblase in China, die erhebliche Überkapazitäten hat entstehen lassen. China sollte daher im eigenen Interesse unbedingt der Versuchung widerstehen, die AIIB dafür zu nutzen, heimischen Unternehmen Aufträge zu sichern.

Damit hängt auch zusammen, in welcher Währung die Kredite oder (bei sehr armen Ländern) Zuschüsse vergeben werden. China als zunächst dominierender, wenn nicht sogar hegemonialer Finanzier dürfte die AIIB auch dafür nutzen, den Renminbi als

Kreditwährung international zu verbreiten. Zunächst ist die AIIB ja noch keine Bank, die am internationalen Kapitalmarkt Anleihen auflegt und die Mittel an die Empfängerstaaten weitergibt, sondern ein Fonds, der aus staatlichen Einzahlungen, also Steuerzahlermitteln, finanziert wird. Als Fonds dürften die Währungen der wichtigsten Anteilseigner dominieren und die Empfänger wiederum in der Mittelverwendung einschränken, da die Schwellen- und Entwicklungsländerwährungen international noch nicht so verbreitet sind wie Dollar, Euro, Pfund oder Yen. Die Aussicht darauf, dass die AIIB einmal eine Bank wird und Anleihen auflegt, war im Übrigen mit ein Grund dafür, dass sich europäische Länder wie Großbritannien und auch Deutschland rasch entschieden, Mitglieder zu werden und als Finanzstandort für den Renminbi zu fungieren.

Fazit: Die AIIB kann neue Mittel für Infrastrukturfinanzierung generieren, wenn sie sich internationalen Standards unterwirft, wenn sie die Komplementarität zu den traditionellen Finanziers sucht, vom Fonds zur Bank avanciert und in der Welt nicht als exklusiver „Jagdgrund“ für chinesische Unternehmen verstanden wird.

**Die AIIB darf nicht zum Förderer chinesischer Bauunternehmen werden**



Prof. Dr. Rolf J. Langhammer arbeitet am Institut für Weltwirtschaft in Kiel und lehrt internationalen Handel und Entwicklungsökonomik an der WHU Otto Beisheim School of Management.