

China, multilaterale Banken und Geopolitik

Other Publication**Author(s):**

Humphrey, Christopher; [Maduz, Linda](#) 

Publication date:

2020-10

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000444812>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 272

China, multilaterale Banken und Geopolitik

Der Vorstoss Chinas im Bereich multilateraler Banken bringt dem Land finanzielle wie geopolitische Vorteile. Wie die ersten Jahre ihrer Geschäftstätigkeit zeigen, haben die Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank und die New Development Bank beträchtliches Potenzial – als internationale Finanzierungsmechanismen ebenso wie als Plattformen der internationalen Zusammenarbeit.

Von Chris Humphrey und
Linda Maduz

China sucht als aufstrebende Grossmacht seinen Platz in einer bereits existierenden und stark institutionalisierten Weltordnung. Diese Situation stellt China vor einer Reihe institutioneller Entscheidungen. Der Spielraum reicht dabei von einer Beteiligung an der bestehenden internationalen Ordnung und der Akzeptanz ihrer Regeln und Normen bis hin zu deren offener Ablehnung. Bisher hat China das gesamte Spektrum dieser Möglichkeiten genutzt. Es ist internationalen und regionalen multilateralen Organisationen beigetreten, hat bestehende internationale Vereinbarungen infrage gestellt und Zwischenpositionen eingenommen, indem es Bemühungen um eine Änderung der Stimmrechte in internationalen Finanzinstitutionen oder der Menschenrechtsstandards innerhalb der UNO-Institutionen unternommen hat.

Durch das Schaffen alternativer Institutionen hat China unlängst einmal mehr eine solche Zwischenstrategie gewählt. China war aktiv an der Gründung der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (*Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB*) und der Neuen Entwicklungsbank (*New Development Bank, NDB*) beteiligt. Diese beiden neuen multilateralen Entwicklungsbanken (MEB) haben 2016 ihre Arbeit aufgenommen und zählen heute jeweils 103 beziehungsweise fünf Mitglieder. Der Aufbau neuer Institutionen kommt nicht einer völ-



Journalisten befragen den Präsidenten der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB), Jin Liqun, auf einer Pressekonferenz in Peking im Januar 2016. *Kim Kyung-Hoon / Reuters*

ligen Ablehnung des bestehenden Systems gleich, hat aber – sofern erfolgreich – das Potenzial, den internationalen, westlich dominierten Status quo infrage zu stellen und als Kristallisationspunkt neuer, von China geführter internationaler Governancestrukturen zu fungieren. Die AIIB und die NDB sind deutlich multilateraler und stärker institutionalisiert als frühere von China ins Leben gerufene oder aktiv unterstützte Kooperationsformate wie die

Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Massnahmen in Asien (CICA) oder Chinas neue *Belt and Road Initiative* (BRI).

Es gibt einige Fragezeichen und Unsicherheiten bezüglich der neuen Institutionen, etwa welche Motivation China antreibt und welche geopolitischen Implikationen die Banken, unter anderem auch für die eu-

ropäischen Länder, mit sich bringen. China hat fast gleichzeitig zwei sehr unterschiedlich funktionierende Institutionen zur Entwicklungsfinanzierung ins Leben gerufen. Das Land hat diesen Weg multilateraler Entwicklungsförderung eingeschlagen, und dies, obwohl China weiterhin seine eigenen, finanziell weitaus leistungsfähigeren Staatsbanken hätte nutzen können, um seine Auslandsinvestitionen zu unterstützen. Einige Vorteile, welche die neuen multilateralen Entwicklungsbanken China und anderen Schwellenländern bringen, sind unmittelbar und offensichtlich. Darunter zum Beispiel, dass Investitionen verstärkt den eigenen Entwicklungsprioritäten zugutekommen. Andere Vorteile, wie der wachsende geopolitische Einfluss, sind eher indirekter Natur und hängen davon ab, welches Profil die neuen MEB entwickeln und wie erfolgreich sie sein werden. Die europäischen Länder sollten weiterhin aktiv und strategisch mit der AIIB und der NDB zusammenarbeiten.

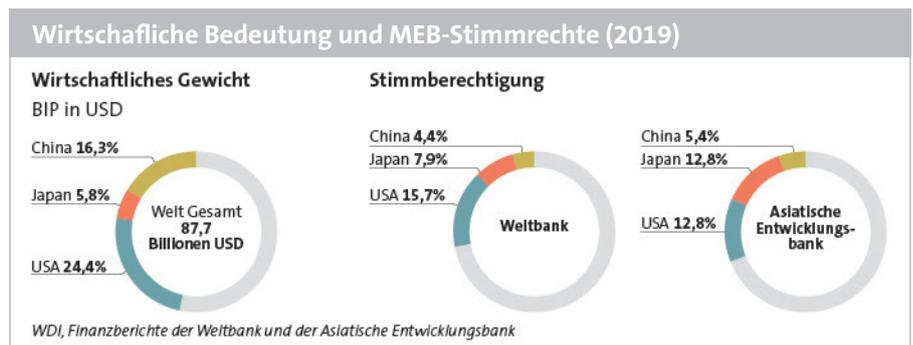
2016: neue Banken für China

Eine Hauptmotivation für die Errichtung der AIIB und der NDB (mit Sitz in Peking, beziehungsweise in Shanghai) war es, den aufstrebenden Volkswirtschaften mehr Entscheidungsmacht zu verschaffen. Auch heute noch sind diese Länder, insbesondere

Die AIIB und die NDB sind deutlich multilateraler als frühere von China ins Leben gerufene oder aktiv unterstützte Kooperationsformate.

China, in den etablierten internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), welche traditionell von den USA dominiert werden, unterrepräsentiert. Die Länder haben mit Nachdruck eine Anpassung der Kapitalanteile und Stimmrechte in den internationalen Institutionen gefordert, um ihrem wachsenden Gewicht in der Weltwirtschaft Rechnung zu tragen. China, seit 2010 hinter den USA zweitgrösste Volkswirtschaft der Welt, steht an der Spitze dieser Forderungen. Doch trotz gewisser Fortschritte in den letzten Jahren war China nicht in der Lage, seine Stimmrechtsanteile im IWF und in den wichtigsten MEB proportional zu der steigenden weltwirtschaftlichen Bedeutung des Landes zu erhöhen.

Durch die Schaffung von zwei neuen MEB, in denen sie ein grösseres Mitspracherecht



haben, können die Schwellenländer zudem Ansätze und Strategien konzipieren, die ihren Entwicklungsbedürfnissen besser entsprechen. Während die Finanzierung von Basisinfrastruktur für China und andere Schwellenländer eine Schlüsselpriorität ist, haben sich Weltbank und regionale MEB seit den 1980er-Jahren von diesem Aspekt zunehmend abgewendet. Stattdessen räumen die USA und andere Geberländer in den MEB institutionellen Reformen und der Armutsbekämpfung Vorrang ein. Die Nehmerländer kritisieren zudem bürokratische und politische Hemmnisse in bestehenden MEB sowie die mit einer Projektfinanzierung einhergehenden politischen Vorgaben wie makroökonomische Richtlinien und Umwelt- und Sozialstandards. Als Infrastrukturbanken mit schlanken Verwaltungsstrukturen und schnellen Geschäftsprozessen stellen die neuen MEB für die Nehmerländer eine attraktive Alternative dar. Somit verfügen Länder, die früher Empfänger von Entwicklungshilfe waren, nun über neue Instrumente, um die Strukturen der Entwicklungsfinanzierung zu gestalten und international an Einfluss zu gewinnen.

Multilaterale Banken: wozu?

China finanziert und errichtet in grossem Stil Infrastruktur in Asien, Afrika und Lateinamerika. Bei der Finanzierung dieser Grossprojekte spielen Chinas Staatsbanken, die *China Development Bank* und die *Export-Import-Bank of China*, eine Schlüsselrolle. Diese beiden Banken verfügen mit ausstehenden Kreditportfolios von 1,7 Billionen USD und 490 Milliarden USD über eine beträchtliche Finanzkapazität. Die AIIB und die NDB verblassen im Vergleich dazu. Allerdings leiden Chinas Staatsbanken auch unter Korruption, mangelhaften Praktiken bei der Kreditvergabe und Rückzahlungsproblemen. MEB

weisen dagegen tendenziell höhere Standards auf und können dazu beitragen, Formen finanziellen Engagements Chinas im Ausland auf eine bessere Basis zu stellen und die Risiken mit anderen Anteilseignern zu teilen. MEB beinhalten per definitionem eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern. Dies bietet China auch die Möglichkeit, in kontrolliertem Rahmen mit erheblichem eigenem Einfluss die internationale Bühne zu betreten und eine solche Kooperation mit anderen Ländern zu erproben.

Als eine Form internationaler Organisation bieten die MEB zudem eine Reihe von Vorteilen. Sie lassen sich vergleichsweise einfach gründen, indem man den üblichen institutionellen Aufbau nachbildet und an die Ziele der Mitglieder anpasst. Darüber hinaus bewegen sich die benötigten finanziellen Mittel, insbesondere für ein Land mit der Finanzkraft Chinas, in einem überschaubaren Rahmen. Steht die Kapitalisierung durch die Mitglieder, können die Banken den Grossteil ihrer Mittel durch die Ausgabe von Anleihen auf den Kapitalmärkten beschaffen. 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. Dieses Modell unterscheidet sich bezüglich der Kosten grundlegend vom Modell einer Budgetverteilung, wie es andere internationale oder bilaterale Entwicklungsagenturen verwenden.

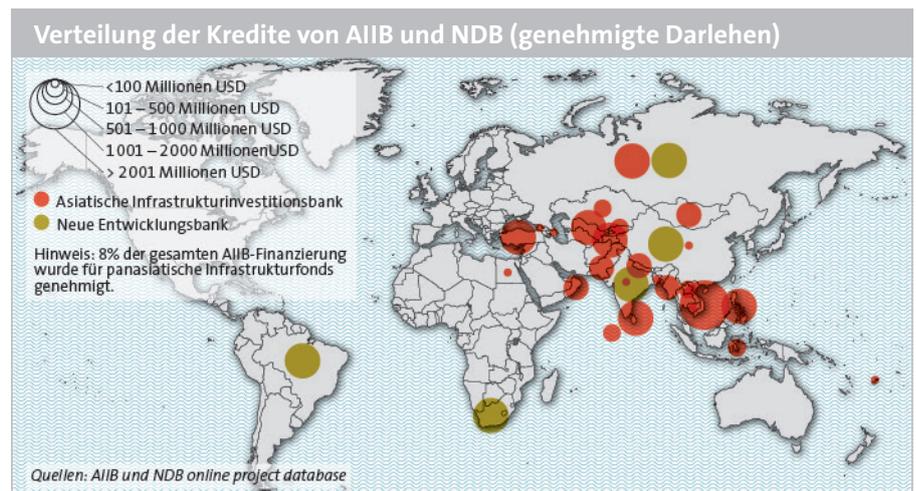
Zwei Banken, zwei Denkweisen

Nach Angaben Chinas sollen die neuen MEB die Weltbank und die grossen regionalen Entwicklungsbanken wie die Afrikanische Entwicklungsbank, die Asiatische Entwicklungsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie

die Interamerikanische Entwicklungsbank ergänzen – anstatt mit diesen zu konkurrieren. In der Realität wird es wahrscheinlich eine Mischung aus beidem sein. Die neuen MEB wollen einen stärkeren Fokus auf Infrastruktur und einen schlankeren und kreditnehmerfreundlicheren Ansatz. Aber darüber hinaus ist es interessant festzustellen, dass AIIB und NDB zwei sehr unterschiedliche Arten politischer Rahmenbedingungen und operativer Ansätze festlegen.

In vielen Aspekten ist die AIIB den bestehenden grossen MEB sehr ähnlich, jedoch mit China als dominierendem Anteilseigner anstelle der USA. Gemessen an der Mitgliederzahl ist die AIIB mit 103 zugelassenen Mitgliedern nach der Weltbank die zweitgrösste MEB. Die Bank ähnelt anderen grossen MEB. Sie hat sich zu hohen Transparenz-, Umwelt- und Sozialstandards sowie zu klaren Richtlinien im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung und Beschaffungspolitik verpflichtet. Ihr Führungspersonal ist international und hat zumeist für die bestehenden grossen MEB gearbeitet. Bei der Rekrutierung gibt es keine nationalen Vorgaben. Die AIIB ist bei wichtigen internationalen Konferenzen mit einem profilierten und angesehenen Präsidenten vertreten. Zudem ist die AIIB mit einem ausgezeichneten Rating für internationale Anleihen (AAA) finanziell gut positioniert.

Die NDB hingegen weist einen gegensätzlichen Führungsstil auf. Sie gilt als undurchsichtig mit begrenzten oder zumindest unklaren Standards. Im Vergleich zur AIIB ist die NDB stärker politisiert und nach innen orientiert, wobei die Nationalität eine starke Rolle spielt. Dies betrifft beispielsweise die Mitgliedschaft. So sind etwa die fünf Gründungsländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS) die einzigen Mitglieder. Zudem räumen schwach ausgeprägte Richtlinien zur Wahrung von Sozial- und Umweltstandards den nationalen Gesetzgebungen und Regulierungen Vorrang ein. Das Beschaffungswesen steht zudem nur Unternehmen aus den Mitgliedsländern offen. Auch ist die interne Verwaltung stärker politisiert. So übernehmen die fünf Anteilseigner im Turnus die Präsidentschaft und vier Vizepräsidentschaften. Anders als bei der AIIB hat jedes der fünf NDB-Mitglieder gleiches Stimmrecht. Dies sorgt zwar für Gleichberechtigung, kann aber auch die Entscheidungsfindung erschweren, insbesondere bei Spannungen zwischen Mitgliedern.



Dieser Kontrast mag auf den ersten Blick rätselhaft erscheinen, in Wirklichkeit passt er jedoch zu den beiden Seiten der gegenwärtigen geopolitischen Position Chinas als aufstrebende Macht. Pekings Engagement in der NDB deckt sich gut mit seiner bisherigen internationalen Positionierung und dem damit verbundenen Rollenverständnis, welche das Land seit Ende der 1970er-Jahre verfolgt: China als «führendes Entwicklungsland» und Gegengewicht zum westlichen Imperialismus, das enge Beziehungen zu Entwicklungsländern in Asien, Afrika und Lateinamerika anstrebt. Indem es sich zu gleichen Bedingungen wie die anderen BRICS-Länder an der NDB beteiligt, zeigt China seine anhaltende Solidarität mit den Entwicklungsländern. Die NDB fungiert als nützliches Forum für China, um seine komplexen und teils herausfordernden Beziehungen zu Ländern wie Russland und insbesondere Indien zu gestalten.

Die AIIB hingegen repräsentiert die neue Denkweise, in der sich China als eine Weltmacht versteht, die globale Verantwortung und Führung übernehmen will. Die AIIB ist ein Instrument, um Macht zu demonstrieren und zu projizieren. Symbolisch und politisch waren die Gründung und Erweiterung der AIIB ein grosser Erfolg. China hat gezeigt, dass es in der Lage ist, eine MEB mit hohen Standards und somit seine eigene Version einer Weltbank aufzubauen. Dies bringt internationale Legitimität und Reputation. Alle G7-Nationen (mit Ausnahme der USA und Japans) sowie Länder aus Europa, Lateinamerika und Afrika sind Mitglieder. Die AIIB bietet China neue Möglichkeiten, mit Europa und Ländern wie Australien und Kanada

zusammenzuarbeiten, und die multilaterale Politik in seinem Interesse zu gestalten.

Banken für die neue Seidenstrasse?

Die unterschiedlichen Profile von AIIB und NDB schlagen sich auch in den Kreditportfolios der Banken nieder. In Anbetracht von nur fünf Mitgliedern ist die Kreditvergabe der NDB geografisch viel stärker konzentriert als die der AIIB. Die NDB kann – ausser in streng geregelten Fällen – keine Kredite an Nichtmitglieder vergeben. China und Indien sind bislang mit jeweils knapp unter 30 Prozent der bewilligten Kredite die grössten Kreditnehmer der Bank. Im Gegensatz dazu verteilen sich die genehmigten Projekte der AIIB auf 25 Länder. Darüber hinaus sind 8 Prozent der Finanzierungen der AIIB für Fonds bewilligt, die in verschiedenen asiatischen Ländern investieren. Indien ist mit 22 Prozent der gesamten Bewilligungen bislang der grösste Kreditnehmer der AIIB, gefolgt von der Türkei mit 10 Prozent.

Die anfänglichen Muster bei der Kreditvergabe durch die MEB lassen nicht darauf schliessen, dass die Banken von China im Sinne seiner aussen- und wirtschaftspolitischen Prioritäten gesteuert werden. Auch wenn die Feststellungen noch vorläufiger Natur sind, deuten die bisherigen Bewilligungsmuster nicht darauf hin, dass eine klare und direkte Verbindung zwischen den MEB und der BRI existiert. Ein Beispiel für diese These ist Indien, welches einer der Hauptkreditnehmer der Banken, zugleich aber ein Gegner der BRI ist. In einer frühen Phase bezeichneten chinesische Regierungsvertreter die AIIB als einen potenziellen Finanzierungsmechanismus für die BRI. Seither sah es China

Die Schweiz und MEB

Die Schweiz ist Mitglied der AIIB sowie aller wichtigen MEB. Die Schweiz ist der AIIB als Gründungsmitglied beigetreten und in ihrem Direktorium durch einen Berater vertreten. Wie andere europäische Staaten verfügt die Schweiz über Qualitäten, die das Management der MEB und andere Anteilseigner zu schätzen wissen und bewahren wollen. Dazu gehören ihre mit Bestnote bewertete Kreditwürdigkeit (AAA) und ihre Glaubwürdigkeit in internationalen Finanzangelegenheiten. Als mittelgrosse Volkswirtschaft, die nicht Teil eines grossen politischen Machtblocks ist, ist eine solche Zusammenarbeit in multilateralen Foren von grosser Bedeutung für die internationale Positionierung und den Einfluss der Schweiz auf internationale Entscheidungsmechanismen.

allerdings in seinem Interesse, die AIIB deutlich von der BRI abzugrenzen. Die Strategie der AIIB, erste Projekte mit etablierten MEB zu kofinanzieren und sich dabei an deren Standards und Richtlinien zu orientieren, stärkte ihren Ruf als eine von Chinas unmittelbaren aussenpolitischen Zielen unabhängigen Institution. China verfügt zwar über genügend Stimmrecht und informellen Einfluss innerhalb der AIIB-Administration, um die Kreditvergabepraxis zu beeinflussen, hat sich aber bisher kompromissbereit gegenüber anderen Mitgliedern gezeigt und in Gouvernanzfragen keine Politik der harten Hand verfolgt. Ob sich dies in Zukunft fortsetzt, bleibt offen.

Eine neue Weltordnung?

Mit der erfolgreichen Lancierung zweier Institutionen nimmt Chinas relativer Einfluss im Bereich des multilateralen Finanzwesens zu. Die blosse Existenz neuer multilateraler Institutionen, für die sich China einsetzt, ist eine Herausforderung für die bestehende, von den USA dominierte Weltordnung. Seit der Finanzkrise 2008 positioniert sich China international zunehmend als neuer, alternativer Finanzgeber – eine Rolle, die in der Weltordnung nach dem Kalten Krieg fast ausschliesslich den USA und anderen westlichen Staaten vorbehalten war. Erfolgreiche Versuche der USA, den Beitritt ihrer Verbündeten wie etwa Australiens, des Vereinigten König-

reichs und Südkoreas zur AIIB zu verhindern, zeigen, dass sie Chinas Bestreben, seine Position nun im multilateralen Finanzwesen auszubauen, ernst nehmen. Einige Analytinnen und Analysten interpretieren das erklärte Bekenntnis der USA zur Asiatischen Entwicklungsbank, welches auch von der Trump-Regierung erneuert wurde, als ein Bemühen, dem ständig wachsenden Einfluss Chinas in der Region entgegenzuwirken.

Die Verschiebung der Machtverhältnisse und Prioritäten im multilateralen Finanzwesen führt aber nicht automatisch zu einer Untergrabung des liberalen Charakters der bestehenden internationalen Ordnung. In anderen Politikbereichen richtet China zwar sein multilaterales Engagement eng an seiner nationalen politischen Agenda und insbesondere an heimischen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen aus. So setzt sich das Land beispielsweise in regionalen Sicherheitsorganisationen für Normen und Standards ein, die bestehende und von liberalen Demokratien gestützte internationale Regeln untergraben. Allerdings ist China in strategischen Fragen sehr flexibel. In bestimmten multilateralen Kontexten wie dem internationalen Finanzwesen hat China bisher weder die Fähigkeit noch das Interesse, bestehende Regeln zu ändern. Die internationalen Finanzmärkte, von denen China in der Vergangenheit stark profitiert hat, würden eine unbesonnene Finanzpolitik abstrafen. Damit die neuen MEB gut funktionieren, müssen sie in den Augen der Akteure des privaten Sektors, wie zum Beispiel Ratingagenturen und Anleihekäufer, vertrauenswürdig bleiben.

Optionen für Europa

Die europäischen Länder können dazu beitragen, dass sich China weiterhin an die bestehenden internationalen Standards und Normen in der Entwicklungsfinanzierung hält. Viele europäische Länder sind der AIIB frühzeitig beigetreten, um die grundlegende Führungs- und Geschäftsstruktur der Bank mitbestimmen zu können. Diese Strategie hat sich bislang als erfolgreich erwiesen. China zeigt sich bereit, die europäischen Bedürfnisse in den Verhandlungen der AIIB zu berücksichtigen. Beispiele dafür sind die Verpflichtung der AIIB zu Standards und Normen in Beschaffungs-

wesen und Projektaufsicht sowie zu Umwelt- und Sozialstandards. Europäische Länder beteiligen sich zudem aktiv an der Gestaltung der Beziehungen zwischen der AIIB und den bestehenden westlich dominierten MEB – beispielsweise durch die Kofinanzierung von Projekten –, was sich ebenfalls positiv auf die sich herausbildenden Standards und Richtlinien der neuen MEB auswirkt. Was die NDB angeht, sollten die europäischen Staaten auch hier ein Engagement in Betracht ziehen, wenn diese sich für eine Zusammenarbeit oder neue Mitglieder öffnet. Als Mitglieder der AIIB verfügen die europäischen Staaten über wichtige Hebel dank ihrer Finanzkraft und Kreditwürdigkeit, die den Anleihen der AIIB zu einem AAA-Rating verhelfen. Diese Hebel sollten sie strategisch nutzen, um hohe Standards und das Erreichen globaler Entwicklungsziele sicherzustellen.

Die AIIB und die NDB stehen noch ganz am Anfang. Der Führungs- und Geschäftsstil der Banken ist nicht in Stein gemeisselt. Es lohnt sich zu verfolgen, wie sich das Verhältnis zwischen der AIIB und Chinas wirtschaftspolitischer Agenda entwickelt, etwa, ob die AIIB ihre Unabhängigkeit behält, was für ihr internationales Ansehen entscheidend sein wird. Die bekannt gegebenen und umgesetzten Standards und Richtlinien der AIIB sind zwar grösstenteils gut aufgenommen worden. Es gibt aber noch Raum für Verbesserungen. Die europäischen Länder sollten auch in Zukunft die Praktiken der neuen MEB bei der Kreditvergabe genau beobachten und umgehend handeln, sollten diese gegen ihre Interessen und Grundsätze verstossen.

Für mehr zur «neuen Seidenstrasse», siehe [CSS Themenseite](#).

Linda Maduz ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich.

Chris Humphrey ist Senior Scientist am Zentrum für Entwicklung und Zusammenarbeit (NADEL) an der ETH Zürich. Er ist der Autor von [«From Drawing Board to Reality: The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank»](#) (2020).

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Fabien Merz
Lektorat: Julian Kamasa
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Manöver von China und Russland im Nahen Osten Nr. 271
Arktische Angelegenheiten: chinesisch-russische Dynamik Nr. 270
Informationskrieg: Impfstoffe Nr. 269
Das Dilemma der WHO im globalen Seuchenschutz Nr. 268
Coronavirus: Ein zweischneidiges Schwert für China Nr. 267
Virus im System: Russland und die Corona-Krise Nr. 266

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000444812