

A photograph showing two construction workers on a steel structure. One worker on the left is wearing a yellow hard hat and a light-colored shirt, leaning over a steel beam. The other worker on the right is wearing an orange shirt and is also leaning over a steel beam. The background is a bright, overcast sky. The steel beams create a strong geometric pattern of lines.

# Asiatische Infrastrukturinvest- mentbank – die Schweiz ist dabei

China treibt den Aufbau der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) voran. Die Schweiz will sich mit über 700 Millionen Dollar an der Konkurrentin der Weltbank beteiligen. Der Bundesrat erhofft sich davon, die nachhaltige Entwicklung in Asien voranzutreiben. Denn der Infrastrukturbedarf ist gross – insbesondere fehlt es an Strassen, Häfen, Strom, Mobilfunknetzen und Abwassersystemen. Gleichzeitig soll die Beteiligung den schweizerischen Unternehmen neue Geschäftsmöglichkeiten erschliessen. Nachdem Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann im Juni die Gründungsstatuen unterzeichnet hat, muss das Parlament diesen Schritt nun absegnen. Wie die kürzlich zu Ende gegangene Vernehmlassung gezeigt hat, stehen die Chancen nicht schlecht. In diesem Dossier erfahren Sie, wer hinter der AIIB steckt, wie ernst die Nachhaltigkeitsversprechen zu nehmen sind und wie sich die Weltbank gegenüber der neuen Akteurin verhalten sollte.

# Eine neue Entwicklungsbank, die sich betont regional gibt

Mit der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) entsteht eine wichtige Akteurin in der Entwicklungsfinanzierung Asiens. Die neue regionale Entwicklungsbank geht auf eine Initiative Chinas zurück und wird grösstenteils von den asiatischen Ländern selbst finanziert. Entsprechend dem chinesischen Entwicklungsmodell setzt sie auf die stimulierende Wirkung von Infrastruktur, die ein nachhaltiges Wachstum fördern und die Armut bekämpfen soll. Die Schweiz will mit ihrer Teilnahme beim Aufbau der Bank Einfluss nehmen. *Werner Gruber*

Der Bedarf an Infrastruktur in Asien ist enorm. Rund 1,8 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sanitären Anlagen. 800 Millionen sind ohne Elektrizität, und 600 Millionen haben keinen Zugang zu sauberem Wasser.<sup>1</sup> Eine Studie der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) von 2012 kommt zum Schluss, dass Asien zwischen 2010 und 2020 rund 8 Billionen Dollar in Infrastruktur investieren müsste, um die Wachstumsdynamik und den damit verbundenen Erfolg in der Armutsbekämpfung beibehalten zu können. Die Bereitstellung von Infrastruktur soll Arbeitsplätze schaffen, die Produktionskosten verringern, die Verbindungen zu Beschaffungs- und Absatzmärkten erleichtern und damit zu einem gesellschaftlich und geografisch breit abgestützten Wachstum beitragen.

## Zugang zu günstiger Finanzierung

Als neue regionale Finanzinstitution will die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) substanzielle, zusätzliche Finanzierung bereitstellen. Diese soll hauptsächlich für Projekte in den Sektoren Transport, Energie, Wasser und Abwasser, aber auch für Investitionen in Hafenanlagen, Umweltschutzmassnahmen, Informations- und Telekommunikationstechnologie zur Verfügung stehen. Auch Investitionen in die wirtschaftliche Entwicklung und die Logistik in städtischen und ländlichen Räumen sind vorgesehen. Die AIIB arbeitet mit staatlichen und privaten Partnern und auch mit öffentlich-privaten Partnerschaften. Dabei gewährt sie Darlehen, stellt Garantien und übernimmt Obligationen und



Der chinesische Staatschef Xi Jinping (Mitte, rechts) anlässlich der Unterzeichnung des Übereinkommens mit weiteren Gründungsteilnehmern – darunter Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann (Mitte, links).

Eigenkapitalbeteiligungen. Sie will insbesondere auch Mittel Dritter mobilisieren. Zudem kann sie technische Unterstützung (inklusive Investitionszuschüsse) leisten sowie Sonderfondsmittel einrichten, welche beispielsweise für vergünstigte Finanzierungen an die ärmsten Länder verwendet werden.

Ausgerüstet wird die AIIB von ihren Eigentümern mit einem Stammkapital von rund 100 Milliarden Dollar, wovon 20 Milliarden einzubezahlen sind. Der Rest dient als Garantiekapital. Vom Stammkapital werden 75 Prozent durch die regionalen, vornehmlich asiatischen Länder aufgebracht. Zur asiatischen und pazifischen Region gehören neben den südost- und südasiatischen Staaten und den pazifischen Inselstaaten

auch Zentralasien (inklusive Kaukasus), die Türkei, Australien und Neuseeland sowie diverse arabische Länder und Israel. Zur Finanzierung ihrer Aktivitäten wird die Bank Mittel auf den internationalen Kapitalmärkten aufnehmen, wobei sie hofft, auch neue Finanzierungsquellen zu erschliessen. Die breite internationale Kapitalbeteiligung der Mitgliedsländer und der verhältnismässig hohe Anteil des einzuzahlenden Kapitals haben eine positive Auswirkung auf die Kreditwürdigkeit der AIIB und damit auf ihre Fähigkeit, Anleihen zu günstigen Bedingungen aufzunehmen und an die Empfängerländer weiterzugeben.

<sup>1</sup> Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia, Asian Development Bank 2012; Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010–2020. Asian Development Bank Institute Working Paper #248, 2010.

## Eine chinesische Initiative

Die AIIB geht auf eine Initiative Chinas zurück. Sie dürfte ihre Entstehung nicht zuletzt auch der Unzufriedenheit in der wirtschaftlich erstarkten Region über die nur zögerlichen Führungsreformen in der Weltbank und anderen multilateralen Entwicklungsbanken zu verdanken haben. Nachdem die Absichtserklärung zur Bankengründung im Oktober 2014 «nur» 21 regionale Länder unterzeichneten, zählt die Bank heute 57 Gründungsmitglieder. Davon sind 37 regionale und 20 nicht regionale, vorwiegend europäische Länder. Der Gründungsprozess der Bank stand bis Ende März 2015 für neue Länder offen. Mit dem Näherrücken dieses Termins kam eine beachtliche Hektik um den Beitritt neuer Länder auf. Viele nicht regionale Länder sind erst im letzten Moment beigetreten, nachdem zuvor Bedenken überwogen hatten, China könnte die neue Institution zu stark dominieren und die internationalen Standards unterlaufen. Die nun erreichte breite Abstützung macht die AIIB zu einer echten internationalen Finanzinstitution. Dies ist zweifellos auch als Erfolg Chinas zu werten.

Die bedeutendsten regionalen Gründungsmitglieder sind China, Indien, Indonesien, Pakistan, die Philippinen, Singapur und Kasachstan. Auch Saudi-Arabien, Kuwait und Katar sowie Australien, Südkorea und Neuseeland gehören zu dieser Gruppe. Russland wurde ebenfalls als regionales Land aufgenommen. Die meisten der regionalen Länder gelten im Entwicklungskomitee der OECD als Empfänger öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit. Zudem sind viele dieser Länder<sup>2</sup> auch Empfängerländer der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco). Bei den nicht regionalen Mitgliedern handelt es sich – neben der Schweiz – vor allem um eine Reihe anderer westeuropäischer Länder wie Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, die Niederlande, Spanien, Polen, Österreich, Finnland und die skandinavischen Länder. Ausserhalb Europas gehören Brasilien, Ägypten und Südafrika dazu. Prominente Abwesende sind die USA und Japan, welche von Anfang an sehr skeptisch gegen-

über dieser von China initiierten Entwicklungsbank waren. Dagegen hat eine Reihe anderer, regionaler wie auch nicht regionaler Länder (darunter viele der verbleibenden EU-Länder) ein Interesse an einem späteren Beitritt bekundet.

## Regelwerk visiert internationale Standards an

Entgegen den Befürchtungen vieler westlicher Industrieländer hat die Bank mit ihrem Übereinkommen und den operationellen und finanziellen Politiken sowie mit den Sozial- und Umweltbestimmungen die Grundzüge eines Regelwerks entworfen, das den internationalen Standards weitgehend entspricht. Ihrem Leitmotiv «lean, clean and green» folgend, strebt sie gleichzeitig effiziente Strukturen, klare Verantwortlichkeiten und Kundennähe an. Im Gegensatz zu den anderen Entwicklungsbanken verzichtet sie auf ein *Resident Board*, also die permanente Präsenz der Direktoren am Sitz der Bank in Peking. Die Sozial- und Umweltstandards sollen kompatibel sein mit denjenigen der anderen Entwicklungsbanken. Bei Investitionen und Projekten will sie eng mit den anderen Entwicklungsbanken zusammenarbeiten und sich auf deren Vorarbeit abstützen. Die AIIB sieht sich nicht in erster Linie als Konkurrentin. Es besteht jedoch der Anspruch, effizienter und wirksamer zu sein als die bestehenden Finanzinstitutionen.

Die Statuten der Bank entsprechen weitgehend denjenigen ähnlicher Institutionen. Sie stützen sich auf deren Erfahrungen. In einigen Punkten, etwa bei den Instrumenten, den finanziellen Auflagen und der Kapitalnutzung, bewahren sie sich grösseren Handlungsspielraum. Bezüglich wichtiger Bereiche wie Gouvernanz,

Einhaltung der internationalen Standards und Aufbau adäquater interner Kontrollmechanismen geben die Statuten wesentliche Zusicherungen. Zusammen mit den im Entwurf vorliegenden Grundlagenpapieren zu Organisation, Operationen und Finanzen sowie der Ausschreibungspolitik und den Sozial- und Umweltstandards liegt ein Regelwerk vor, das eine korrekte und standardmässige Führung der AIIB ermöglicht. Dank diesem Regelwerk und der breiten, internationalen Abstützung nimmt auch die Gefahr ab, dass die AIIB durch Ländergruppen oder einzelne Länder instrumentalisiert werden könnte.

Die AIIB ist eine durch regionale Länder dominierte Entwicklungsbank, in der sich die westlichen Industrieländer erstmals deutlich als Minderheit einfügen. Damit reflektiert sie auch die globale wirtschaftliche Kräfteverschiebung und das gestärkte Selbstverständnis dieser Region. Der Umstand, dass diese Länder mehr Verantwortung übernehmen und ihr Schicksal stärker in die eigene Hand nehmen, ist grundsätzlich positiv. Die AIIB bietet zudem die Möglichkeit, China an die internationalen Standards bei der Finanzierung von Entwicklungsprojekten heranzuführen. Gleichzeitig bedeutet dies aber für die westeuropäischen Länder, dass es Überzeugungsarbeit braucht, um ihren Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Obwohl bisher ein klarer Wille zur Zusammenarbeit und zum Aufbau einer beispielhaften neuen Entwicklungsbank zum Ausdruck kam, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Meinungsverschiedenheiten kommt, bei denen die nicht regionalen Länder bedeutende Kompromisse eingehen müssen. In diesem Sinne stellt diese besondere Eigentümerschaft auch eine neue Risikokonstellation dar.

## An diesen Entwicklungsbanken beteiligt sich die Schweiz

Die Schweiz ist an mehreren multilateralen Entwicklungsbanken beteiligt. Die wichtigste ist die Weltbank. Die Schweiz ist zudem Mitglied bei einer Reihe bedeutender regionaler Entwicklungsbanken. Hier die wichtigsten:

- die Weltbankgruppe mit der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), der Internationalen Entwicklungsgesellschaft, der Internationale Finanzkorporation (IFC) und der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur (Miga);
- die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD);
- die Asiatische Entwicklungsbank (ADB);
- die Afrikanische Entwicklungsbank (AFDB) und
- die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB).

Um globale Herausforderungen zu bewältigen, braucht es international abgestimmte Antworten. Diese Institutionen verfügen über umfangreiche finanzielle Ressourcen und wirksame Instrumente, um Lösungen für globale Probleme zu finden. Die Mitfinanzierung an diesen Banken gibt der Schweiz ein Mitspracherecht. Die Beteiligung an einer Entwicklungsbank, welche sich auf den Kapitalmärkten finanziert, ermöglicht es zudem, einen bedeutenden Hebeleffekt bei der Mobilisierung von Ressourcen für die Entwicklungszusammenarbeit zu erzielen. Diese Banken sind schliesslich oft richtungweisend, verfügen über viel Know-how und sind deshalb wichtige Partner der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit.

Die AIIB als neue regionale Akteurin in Asien ergänzt diese Beteiligungen sinnvoll.

<sup>2</sup> Aserbaidshon, Bangladesch, Georgien, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Kirgistan, Laos, Mongolei, Myanmar, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Tadschikistan, Usbekistan und Vietnam.

## Die Schweiz macht mit

Der Bundesrat beabsichtigt der neuen Bank beizutreten. Bundesrat Schneider-Ammann hat am 29. Juni 2015 in Peking das Übereinkommen mit 49 anderen Gründungsmitgliedern unterzeichnet. Ein Beitritt fügt sich in die schweizerische Aussen-, Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik ein. Die Bank erfüllt die Voraussetzungen, um zu einem bedeutenden Pfeiler der internationalen Entwicklungsbankenarchitektur zu werden. Sie kann einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des grossen Infrastrukturbedarfs, zur Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und damit zur Armutsbekämpfung in Asien leisten. Die Teilnahme der Schweiz stärkt zudem die Beziehungen zu China, mit dem die Schweiz seit letztem Jahr ein Freihandelsabkommen hat, und dem asiatischen Raum und eröffnet schweizerischen Unternehmen Möglichkeiten, die Geschäftsbeziehungen zu dieser Region zu verstärken.

Die Schweiz würde sich dabei – entsprechend der für sie berechneten Quote – mit 706,4 Millionen Dollar an der AIB beteiligen. Davon sind 141,5 Millionen US-Dollar in fünf jährlichen Tranchen einzubezahlen. Die ersten drei Tranchen werden vollständig in den Budgets der IZA der Deza und des Seco kompensiert. Noch offen ist die Finanzierungsquelle für die vierte und die fünfte Tranche. Sie sollen im Ausmass der dereinst international vereinbarten Anre-

chenbarkeit der AIB-Kapitalbeteiligung an die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in der IZA kompensiert werden. Mit diesem Entscheid trägt der Bundesrat der entwicklungspolitischen Ausrichtung der neuen Bank, bzw. der diesbezüglich noch bestehenden Unsicherheit, Rechnung.

## Den Aufbau mitgestalten

Nachdem sie sich als eines der ersten westeuropäischen Länder zu einer Teilnahme entschieden hat, will die Schweiz nun weiterhin am Aufbauprozess teilnehmen. Sie strebt deshalb an, gerade in der wichtigen Anfangsphase eine besonders aktive Rolle über das Direktorium der Bank zu spielen. Dabei will sie insbesondere sicherstellen, dass die internationalen Standards eingehalten werden und es nicht zu Unterbietung und unlauterem Wettbewerb mit anderen Finanzinstitutionen kommt. Zudem soll dem Bedarf der weniger entwickelten Länder grosses Augenmerk geschenkt werden. Wesentlich sind auch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Finanzinstitutionen, die regionale Koordination und dass man offen für innovative Finanzierungsmechanismen bleibt und die Länder bei der Ausarbeitung finanzierungsfähiger Projekte unterstützt.

Nach einer kurzen Vernehmlassung liegt die Vorlage nun beim Parlament, das in der Wintersession 2015 über das Geschäft beraten wird. Die Vernehmlassung hat eine breite Unterstützung für einen Schweizer

Beitritt gezeigt. Insbesondere die Rolle der Bank in der Entwicklungs- und Infrastrukturfinanzierung und die wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Schweiz wurden hervorgehoben. Bedenken wurden hinsichtlich der entwicklungspolitisch noch unklaren Ausrichtung und Bedeutung der neuen Bank und der noch unsicheren Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards laut. Auch die Kompensation der Kapitalbeteiligung in der IZA wurde kritisiert.

Die AIB wird voraussichtlich noch Ende 2015 oder spätestens anfangs 2016 formell errichtet werden. Die Schweiz könnte die Ratifizierungsdokumente im ersten Halbjahr 2016 hinterlegen und damit ihre Mitgliedschaft bei der Bank vollziehen. Eine rasche Ratifizierung ist im Interesse der Schweiz, damit sie so schnell wie möglich als vollwertiges Mitglied am Aufbauprozess dieses wichtigen, neuen Finanzierungsakteurs in der Region teilnehmen kann.



**Werner Gruber**

Sonderbeauftragter Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIB), Ressort Multilaterale Zusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

## Partnerin oder Konkurrentin der Weltbank?

Noch ist unklar, wie sich die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank gegenüber anderen Entwicklungsbanken positioniert. Im Moment deutet alles auf ein professionelles Verhalten der Pekinger Institution hin. Deshalb sollte die Weltbank den neuen Player als Alliierten bei Entwicklungsprojekten betrachten. *Stefan Denzler*

Aus chinesischer Sicht ist die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIB) ein notwendiger Baustein, um der aufstrebenden Wirtschaftsmacht in der multilateralen Entwicklungsarchitektur eine aktivere Präsenz einzuräumen. Die AIB wird zweifellos die Landschaft der multilateralen Entwicklungsbanken bereichern: Sie wird einerseits als neue Konkurrentin agieren – hauptsächlich

gegenüber der Asiatischen Entwicklungsbank<sup>1</sup> –, was solide vorbereitete Investitionsprojekte, qualifiziertes Personal oder Mobilisierung von Drittmitteln betrifft.

Andererseits wird sie bei Einhaltung hoher und harmonisierter Qualitätsstan-

dards die bestehenden Entwicklungsbanken auch stärken können, sei es durch gemeinsame Finanzierungen von Infrastrukturgrossprojekten oder durch gebündelte Politikberatung. Die Etablierung der AIB sollte die Weltbank<sup>2</sup> (siehe *Tabelle*)

<sup>1</sup> Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) zählt 67 Mitglieder, darunter China, die USA und die Schweiz.

<sup>2</sup> Mit Weltbank ist im Folgenden die gesamte Weltbankgruppe gemeint; die einzelnen Unterorganisationen werden mit dem Kürzel genannt.

motivieren, laufende Reformen zu intensivieren.

## Entwicklungsbanken sind auf China angewiesen

China erzeugt die höchsten globalen Leistungsbilanzüberschüsse und ist somit der bedeutendste globale Sparer. Das Land absorbiert ungefähr 50 Prozent der weltweiten Rohstoffproduktion und investiert im Ausland bilateral und multilateral gewaltige Summen wie etwa in den Bau eines neuen Schiffswegs durch Nicaragua als Konkurrenz zum Panamakanal. Es übernimmt zudem in den meisten wichtigen internationalen Verhandlungen eine Führungsposition für Entwicklungsländer. Mit anderen Worten: China ist zu einem zentralen Entwicklungsakteur geworden. Kein einziges der in diesem Jahr vereinbarten UNO-Ziele der nachhaltigen Entwicklung<sup>3</sup> wird ohne die Unterstützung Chinas, seiner Finanzen und seiner Unternehmungen erreicht werden.

China hat verstanden, dass es einen Teil seiner Überschüsse via multilaterale Kanäle einsetzen muss, will es seine Legitimität als Entwicklungskraft in Asien, Afrika und Lateinamerika stärken. China hat ebenfalls begriffen, dass es Richtung Einhaltung internationaler Standards und Investitionspolitikern steuern muss. Im Gegensatz zur weniger ausgewogenen Brics-Bank<sup>4</sup> ist die AIIB geeignet, diesen Anspruch Chinas umzusetzen. Die breite Einladung von Gründungsmitgliedern zur Konstituierung und Kapitalisierung der AIIB sowie der laufende Dialog mit multilateralen Organisationen wie der Weltbank bei der Gestaltung des Regelwerks der AIIB sind in diesem Kontext zu verstehen.

Das System der multilateralen Entwicklungsbanken ist darauf angewiesen, in einem kollektiven Effort die grösste Volkswirtschaft der Welt in vollwertiger Form einzuspannen. Nicht zuletzt, da die Asiatische Entwicklungsbank aus politischen Gründen nicht in der Lage war, sich den Realitäten des neuen China anzupassen.

Aus Sicht der Weltbank ist ein gutes Verhältnis mit dem neuen Akteur zentral. Denn sie ist eng mit China verflochten, sei es im Beschaffungswesen für Infrastruk-



China schlägt den früheren Vizefinanzminister, Jin Liqun, als zukünftigen AIIB-Präsidenten vor.

turgüter, wo das asiatische Land der mit Abstand wichtigste Lieferant ist, oder in der gemeinsamen Finanzierung von Programmen der Internationalen Finanzkorporation (IFC). Die Weltbank hat somit an einer Konfrontation kein Interesse und wird versuchen, die chinesische Initiative im multilateralen System zu integrieren.

Spannungen sind mit der Ankunft eines neuen Akteurs normal. Ein neues Gleichgewicht und effiziente Formen der Kooperation zwischen den Entwicklungsbanken werden sich ergeben.

## Globalisierung verlangt ein neues Rollenverständnis von der Weltbank

Die Weltbank hat sich in den sieben Jahrzehnten seit ihrer Gründung 1944 in Bretton Woods als wegweisende multilaterale Entwicklungsbank etabliert. Sie hat sich agil gezeigt und sich vom ursprünglichen Auftrag des Wiederaufbaus der kriegsversehrten Länder der Armutsreduktion hingewandt.

Instrumentenmix und Organisation hat die Weltbankgruppe kontinuierlich neuen Anforderungen angepasst. So wurde im Jahr 1988 die multilaterale Investitionsgarantie-Agentur (Miga) gegründet, welche politische Risiken für Privatinvestitionen absichert. Seit den Neunzigerjahren fördert die Weltbank zudem die Transition in Osteuropa. Ihr Kerngeschäft – die langfristige Finanzierung öffentlicher Basisinfrastruktur – blieb jedoch über die ganze Zeit bestehen: Auch heute noch macht es rund 70 Prozent des Portfolios aus, wobei

das Schwergewicht auf den drei Sektoren Transport, Energie und Wasser liegt.

Dank Fachkompetenz, globaler Reichweite und Präsenz nimmt die Weltbank in den Partnerländern eine Führungsrolle bei dringenden Herausforderungen ein. In den letzten 15 Jahren hat die Weltbank vermehrt thematische oder geografische Entwicklungsfonds initiiert und verwaltet, welche mit Drittmitteln häufig von bilateralen Gebern finanziert werden. Heute arbeiten über ein Drittel der weltweit 15 000 Mitarbeitenden der Weltbank unter solchen Treuhandfonds. Insgesamt weisen die rund 800 Fonds im Portfolio der Weltbank einen Wert von 45 Milliarden Dollar auf.

Die Weltbank bewährte sich als multilaterales Instrument zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter etwa im Klimaschutz, der Ernährungssicherheit, der Entschuldung der ärmsten Länder oder kürzlich der Bewältigung der Ebolaepidemie in Westafrika. Zudem fördert sie mit der IFC-Agentur den Privatsektor in Entwicklungsländern auf eine innovative und gleichzeitig profitable Art.

Dennoch ist die Weltbank gefordert. Will sie Schritt halten mit der aussergewöhnlichen Dynamik der Globalisierung, muss sie ihr Rollenverständnis anpassen. So dominieren nach wie vor die traditionellen Geberländer die Aktionärsstruktur – allen voran die USA, Japan und die Europäer. Die USA sind dabei nicht bereit, ihre Sperrminorität von mehr als 15 Prozent Kapitalanteil aufzugeben. Stark wachsende Schwellenländer wie

<sup>3</sup> Sustainable Development Goals.

<sup>4</sup> New Development Bank (NDB), gegründet am 15. Juli 2014 von Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Die Kapitalisierung und die Gouvernanzstruktur der NDB sind einseitig auf diese fünf Schwellenländer ausgerichtet.

China, Indien oder Indonesien bleiben somit deutlich untervertreten.

Kommt hinzu, dass das Präsidentenamt der Weltbank traditionell den USA zugesprochen wird und dasjenige im Internationalen Währungsfonds (IMF) Europa. Es erstaunt nicht, dass von den 25 Exekutivdirektoren der Weltbank gegenwärtig fast ein Drittel vom «Alten Kontinent» stammt.<sup>5</sup> Die Suche nach einer aktualisierten, ausgewogenen Formel zur Festlegung der Kapitalanteile ist im Gange.

### Von der Bank zum Beratungsinstitut

Anders als in den Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Weltbank längst nicht mehr die einzige oder primäre Finanzierungsquelle für Entwicklungsländer. Selbst ärmere Länder können heute auf ein breites Spektrum weiterer Finanzierungsquellen wie regionale und nationale Entwicklungsbanken, private Hilfswerke, ausländische Direktinvestitionen oder öffentlich-private Partnerschaften zurückgreifen. Zudem sind die Steuereinnahmen in den meisten Entwicklungsländern gestiegen, und schliesslich können solche Staaten leichter Schulden an den privaten Kapitalmärkten aufnehmen als früher. Das Weltbank-Programm finanziert somit meist nur noch wenige Prozente am Staatshaushalt der Entwicklungsländer.

Wie kann die Weltbank ihre Relevanz verstärken? Als Alternativen hierzu steht entweder eine substanzielle Kapitalaufstockung oder eine Änderung des Geschäftsmodells zur Wahl: weg von einer Entwicklungsbank hin zu einer Beratungsinstitution, welche Politikberatung samt angewandter Umsetzung betreibt und dabei Mittel anderer Akteure mobilisiert, verwaltet und optimal bündelt. Die Weltbank

<sup>5</sup> England, Frankreich, Deutschland, Italien, Holland, Belgien, Finnland und Schweiz.

hat sich effektiv stark in diese Richtung bewegt und ist heute ein Hybrid zwischen den beiden Modellen. Sie fungiert erfolgreich als Katalysator für einheimisches und internationales Kapital, nach dem Motto «from billions to trillions».

Im neuen Millennium ist die Zweiteilung in Entwicklungs- und Industrieländer zudem überholt. Diese Definition bildet bei der Weltbank jedoch immer noch die Basis für Gouvernanzfragen und Kreditzugang. Gerade die Schwellenländer, allen voran China, stellen die Glaubwürdigkeit und die Effektivität des multilateralen Systems auf die Probe: Sie selbst beanspruchen immer noch (knappe) Entwicklungsgelder, beteiligen sich aber nur zögerlich als Geber konzessioneller Mittel. Das aktuelle Zweikategoriensystem droht nicht nur in der Weltbank Blockaden zu verursachen, sondern hat sich auch in anderen multilateralen Prozessen als äusserst hinderlich, aber ebenso hartnäckig entpuppt, allen voran in den UNO-Klimaverhandlungen.

Eine Revision dieser Aspekte würde die Akzeptanz und die Schlagkraft der multilateralen Entwicklungsfinanzierung und insbesondere der zur Weltbank gehörenden Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) weiter erhöhen. Die Gründung der AIIB wird es China erlauben, multilateral eine aktivere Rolle mit stärkerer Verantwortung einzunehmen. Gleichzeitig sollte die Weltbank dadurch motiviert sein, die erwähnten Strategiefragen konsequent voranzutreiben.

### AIIB respektiert Umwelt- und Sozialstandards

Die AIIB wird bei der Kreditvergabe ein allen Entwicklungsbanken bekanntes Problem antreffen: Während der Investitionsbedarf für Infrastrukturen in Entwicklungsländern beinahe unbegrenzt ist – für Asien schätzt man über 700 Milliarden Franken jährlich –, sind konkrete Projekte, welche allen Stan-

dards einer Entwicklungsbank genügen, äusserst limitiert.

Anfänglich war befürchtet worden, die AIIB könnte durch ein Unterlaufen der Umwelt- und Sozialstandards Projekte von der Weltbank «abwerben» und deren Nachhaltigkeitsbemühungen torpedieren. Glücklicherweise zeigen alle bisherigen Schritte der neuen Akteurin: Die AIIB will ein System von zeitgemässen Umwelt- und Sozialstandards aufgleisen, welches sich eng an demjenigen der Weltbank orientiert. Dies gilt auch für die AIIB-Politik bezüglich Beschaffungswesen oder Informationszugang. Solche harmonisierten Standards erleichtern somit die gemeinsame Abklärung und Finanzierung von grossen Infrastrukturvorhaben im Verbund mit anderen Entwicklungsbanken, ein explizites Bestreben der AIIB.

Anders als die Weltbank verfolgt die AIIB bewusst eine extrem schlanke Gouvernanzstruktur, welche beispielsweise keinen ständigen Verwaltungsrat vorsieht. Dem Vorteil der geringeren Kosten steht jedoch der Nachteil schwächerer Verankerung bei den Mitgliedsländern gegenüber. Betreffend Personalressourcen wird weiter zu beobachten sein, ob die AIIB gezielt Topkader der Weltbank abwirbt, um einen raschen und professionellen Start zu garantieren. Grundsätzlich dürfte es für die AIIB aufgrund sprachlicher und anderer Barrieren (wie Image und Lebensqualität in Peking) schwieriger als für die Bretton-Woods-Institutionen sein, ausländische Fachkräfte anzuziehen.

Die Mobilisierung von Drittmitteln durch die Weltbank wird hingegen tangiert, falls die AIIB in diesem Gebiet eine aggressive Strategie verfolgen sollte. Privatbanken, Pensionskassen oder Staatsfonds, welche parallel zu IFC-Agentur investieren, entscheiden gewinnorientiert und weniger aufgrund politischer Prioritäten für Washington oder Peking. Solche Geldgeber werden sich vermehrt der AIIB

### Die fünf Institutionen der Weltbankgruppe

Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD)	Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)	Internationale Finanzkorporation (IFC)	Multilaterale Investitions-garantie-Agentur (Miga)	Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)
vergibt Kredite zu marktnahen Konditionen an Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen	vergibt langfristige zinslose Kredite und Zuschüsse an die ärmsten Entwicklungsländer	fördert die Privatwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern durch Darlehen, Kapitalbeteiligungen und andere Finanzierungsprodukte zu kommerziellen Bedingungen, bietet Beratungsleistungen an	fördert ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern durch Garantien zur Absicherung von nicht kommerziellen Risiken, bietet Investitionsberatung an	schlichtet Investitionsstreitigkeiten zwischen Regierungen und ausländischen Investoren, bietet Beratung an

DEUTSCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG / DIE VOLKSWIRTSCHAFT



Bei grossen Infrastrukturprojekten ist ein gemeinsames Vorgehen von Weltbank und AIIB sinnvoll.

hinwenden, falls deren Investitionen mehr Rendite versprechen.

Wird es der AIIB daneben gelingen, neue Kanäle für Drittmittel aus China zu öffnen – finanzkräftige Staatsunternehmen oder die mittlerweile zahlreichen chinesischen Millionäre als Entwicklungssponsoren? Auch das wäre durchaus vorstellbar.

### Städte und Provinzen als potenzielle Kunden

Als Zielgruppen für die AIIB bieten sich insbesondere Städte, Provinzen und deren Versorgungsbetriebe an, da die Weltbank diese Kunden, die häufig über keine Staatsgarantien verfügen, nur teilweise abdeckt: Während die Internationale Bank

für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) auf nationale Regierungen ausgerichtet ist, liegt der Hauptfokus der IFC auf dem Privatsektor. Sollte es der AIIB also gelingen, diese strategische Lücke zu füllen, würde dies die multilaterale Landschaft perfekt ergänzen. Hierzu ist anzumerken, dass ein Grossteil aller Infrastrukturen weltweit auf subnationaler Ebene finanziert und erstellt wird und die Anzahl potenzieller Kunden in Ländern wie China, Indien oder Indonesien bemerkenswert hoch ist.

Schliesslich werden Weltbank und AIIB auch bei der Abstimmung mittelfristiger Länderprogramme oder im Politikdialog mit Partnerregierungen kooperieren müssen. Eine konzertierte Politikberatung kann deren Glaubwürdigkeit und Wirkung wesentlich erhöhen – widersprüchliche Empfehlungen der Entwicklungspartner dagegen neutralisieren sich oder stiften Verwirrung.

Dank ihrer Fachkompetenz wird sich die AIIB zweifellos als qualifizierte Akteurin etablieren und die Themenführerschaft für dringende regionale Herausforderungen und für spezifische Initiativen suchen. Sie wird dabei eher mit der Asiatischen Entwicklungsbank als mit der Weltbank in Konkurrenz stehen. Denn die Weltbank geniesst nicht nur den Vorteil, dass sie viele Themenfelder bereits erfolgreich besetzt. Sondern als globale Institution ist sie auch prädestiniert für die Umsetzung einer globalen Agenda, wie der UNO-Ziele der nachhaltigen Entwicklung.

### Konkurrenz belebt das Geschäft

Dennoch wird die AIIB regelmässig auch im Wettbewerb zur Weltbank stehen. Zentral ist, dass diese Konkurrenz fair bleibt, indem sie sich der Einhaltung internationaler Standards verpflichtet. Dies scheint nach aktuellem Stand der Debatte die Ambition der AIIB. Unter dieser Prämisse trifft auf die Entwicklungsbanken zu, was auch in der Privatwirtschaft gilt: Konkurrenz belebt das Geschäft. Das Motto der AIIB «lean, clean and green» passt interessanterweise in vielerlei Hinsicht auch zu laufenden Reformprozessen innerhalb der Weltbank.

Die Schweiz sollte sich in beiden Institutionen, der Weltbank und der AIIB, aktiv für die Einhaltung harmonisierter Standards und für eine fruchtbare Zusammenarbeit einsetzen. Sie wird darauf achten müssen, dass der mit fast 30 Prozent Kapitalanteil dominierende Sitzstaat China die AIIB nicht instrumentalisiert: Die Investitionsentscheide müssen primär der Armutsreduktion und nicht geopolitischen Zwecken dienen. Und: Die AIIB sollte gezielt Wissen und Finanzen des Privatsektors mobilisieren anstelle rein staatlicher Infrastrukturmodelle chinesischer Prägung. All dies sollte erlauben, dass die AIIB unter dem Strich das System der multilateralen Entwicklungsbanken stärkt.



**Stefan Denzler**

Dr. phil., Senior Advisor, World Bank, Washington D.C.

# Asien braucht Billionen für Strom und Strassen

Der Geldbedarf in Asien für Infrastrukturprojekte ist riesig. Für den Unterhalt und den Ausbau von Verkehrswegen, Energieversorgung und Telekommunikation werden im laufenden Jahrzehnt gemäss einer Studie über 8 Billionen Dollar benötigt. Vor diesem Hintergrund kann die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) für den Erdteil eine wichtige Rolle spielen.

*Biswa Nath Bhattacharyay*

Als Folge der globalen Finanzkrise von 2008 und der anhaltenden europäischen Schuldenkrise ist in fortschrittlichen Volkswirtschaften wie den USA und Europa ein verlangsamtes Wachstum oder sogar eine Rezession mit rückläufigem Konsum zu beobachten. Auch in den grossen asiatischen Volkswirtschaften hat sich das Wachstum in den letzten Jahren abgeschwächt. Asien muss durch eine verstärkte intraregionale Infrastrukturanbindung und regionale Wirtschaftsintegration ein neues Gleichgewicht finden für seine exportorientierte Produktion und sein Wachstum innerhalb der asiatischen Märkte. Grosse nationale und regionale Infrastrukturprojekte, an denen sich verschiedene asiatische Länder beteiligen, haben grosses Potenzial als neue Wachstumstreiber.

Solche Projekte schaffen automatisch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten und sorgen für mehr Investitionen. Eine Förderung der Infrastrukturanbindung innerhalb Asiens und über Asien hinaus dürfte die nationale und regionale Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität verbessern, die Konjunkturerholung beschleunigen und einen Beitrag dazu leisten, mittel- bis langfristig ein ausgewogenes und integratives Wachstum zu erreichen.

Eine der zentralen Herausforderungen der asiatischen Infrastrukturanbindung ist der enorme Bedarf an finanziellen Mitteln. Asien benötigt für die Jahre 2010 bis 2020 insgesamt 8,22 Billionen Dollar für Verkehr (Flughäfen, Häfen, Schienen- und Strassenverkehr), Telekommunikati-

on (Festnetz- und Mobiltelefonie), Energie (Strom) sowie Wasserversorgung und Abwasserreinigung. Davon sind 68 Prozent für Neuinvestitionen und 32 Prozent für den Unterhalt und Ersatz bestehender Anlagen vorgesehen, wie aus einer Studie hervorgeht, welche der Autor im Jahr 2010 im Auftrag der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) durchführte.<sup>1</sup>

Es ist nicht möglich, auf einem einzigen Weg ausreichende Mittel für die Infrastrukturentwicklung in Asien bereitzustellen. Der Bedarf an Finanzmitteln ist zu gross, zu umfassend und zu vielfältig, weshalb unterschiedliche Finanzierungs-

<sup>1</sup> Bhattacharyay Biswa Nath (2010). Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010–2020.



Der Geldbedarf für neue Strassen in Asien ist riesig. Bauarbeiter in Indien.

**Bedarf an Infrastrukturinvestitionen in Asien (2010–2020)**

Sektor/Teilsektor	Ost- und Südostasien	Südasien	Zentralasien	Pazifik	Total
 <b>Elektrizität</b>	3182,46	653,67	167,16	–	4003,29
 <b>Verkehr</b>	1593,87	1196,12	104,48	4,41	2898,87
Flughäfen	57,73	5,07	1,41	0,10	64,31
Häfen	215,20	36,08	5,38	–	256,65
Schienenverkehr	16,14	12,78	6,03	0,00	34,95
Strassen	1304,80	1142,20	91,65	4,31	2542,97
 <b>Telekommunikation</b>	524,75	435,62	78,62	1,11	1040,10
Festnetztelefonie	142,91	6,46	4,45	0,05	153,87
Mobiltelefonie	339,05	415,87	71,97	0,95	827,84
Breitbandnetz	42,78	13,29	2,21	0,11	58,39
 <b>Wasser und Abwasser</b>	171,25	85,09	23,40	0,51	280,24
Wasser	58,37	46,12	8,60	0,14	113,22
Abwasser	112,88	38,97	14,80	0,36	167,02
<b>Total</b>	<b>5472,33</b>	<b>2370,50</b>	<b>373,66</b>	<b>6,02</b>	<b>8222,50</b>

In Milliarden Dollar; nach Teilregionen und Sektoren.

quellen und -mechanismen nötig sind. Infrastrukturprojekte in verschiedenen Sektoren und sozialen, rechtlichen und institutionellen Kontexten erfordern unterschiedliche Finanzierungsarten. Neue Mechanismen und Institutionen sind gefragt, da die Möglichkeiten der bestehenden Institutionen wie der multilateralen Entwicklungsbanken und der bilateralen Entwicklungsagenturen angesichts des hohen Investitionsbedarfs beschränkt sind.

Eine Option ist die Schaffung neuer spezialisierter Infrastrukturbanken – beispielsweise asiatischer Infrastrukturfinanzierungsbanken auf regionaler oder sub-regionaler Ebene. Eine weitere Möglichkeit sind asiatische Infrastrukturfinanzierungsfonds, ebenfalls auf regionaler oder sub-regionaler Ebene. Solche Fonds könnten von den bestehenden multilateralen Entwicklungsbanken wie der ADB oder der Welt-

bankgruppe verwaltet oder geleitet werden.<sup>2</sup>

Asien ist in den kommenden Jahren auf mehr Infrastrukturinvestitionen angewiesen. Denn der Bedarf für den Unterhalt und den Ersatz bestehender Infrastrukturen wird insbesondere in einigen kleinen, rasch wachsenden asiatischen Ländern wie Bangladesch und Myanmar steigen, die ihre Märkte vor Kurzem geöffnet haben. Darüber hinaus ist Asien in den letzten Jahren von mehreren verheerenden Naturkatastrophen heimgesucht worden, darunter Überschwemmungen in Pakistan und Myanmar, Wirbelstürme auf den Philippinen und im pazifischen Inselstaat Vanuatu sowie Erdbeben in Nepal. Damit die Auswirkungen solcher Naturkatastrophen

<sup>2</sup> Bhattacharyay, Biswa Nath, Masahiro Kawai and Rajat M. Nag (2012). Infrastructure for Asian Connectivity Modes of Asian, S. 349–401.

bewältigt werden können, bedarf es einer gesteigerten Infrastrukturentwicklung.

**AIB kann wichtige Rolle spielen**

Vor diesem Hintergrund bestehen genügend Möglichkeiten für neue Institutionen. Für eine effiziente Infrastrukturentwicklung ist es indessen wichtig, dass sich die regionalen Finanzierungsinstitutionen und die bilateralen Entwicklungsbanken und -agenturen klar voneinander abheben, gleichzeitig aber auch angemessen ergänzen. Im Juni 2015 wurde in Asien die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) mit einem genehmigten Stammkapital von 100 Milliarden Dollar errichtet.

Neue multilaterale Entwicklungsbanken wie die AIIB können eine wichtige Rolle spielen, sofern sie in der Lage sind, eine effiziente Vermittlerfunktion für den brei-

BHATTACHARYAY (2015) / ISTOCK / WWW.ISTOCK.COM/AUTHORS/VECTORGRAPHIT / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

ten Einsatz von Vermögenswerten für die Infrastrukturentwicklung wahrzunehmen. Gleichzeitig müssen sie günstige und fristgerechte Darlehen bereitstellen – insbesondere für Energie, Wasserstrassen und Häfen. Wichtig sind dabei einfache und benutzerfreundliche Verfahren, die reibungslos funktionieren.

Ausserdem müssen neue multilaterale Entwicklungsbanken bei der Kofinanzierung und der Gewährleistung privater Investitionsfinanzierungen mit dem Banken- und Finanzsektor zusammenarbeiten und sich mit der Finanzierung regionaler oder grenzüberschreitender Projekte dafür einsetzen, die regionale Anbindung zu verbessern und damit die regionale wirtschaftliche Kooperation und Integration zu fördern.

### Einheitliche Regeln erleichtern Investitionen

Grundsätzlich steht die «harte» Infrastruktur wie Energieversorgung und Strassen im Zentrum der Diskussionen über die Infrastrukturentwicklung in Asien. Damit diese harte Infrastruktur jedoch effizient funktionieren kann, braucht es zwingend auch die «weiche» Infrastruktur. Dazu gehören angemessene politische Massnahmen, Reformen, Regulierungen, Systeme und Verfahren, Know-how, technische Fähigkeiten und Institutionen für eine effiziente Infrastrukturanbindung und zur Förderung eines integrativen und nachhaltigen Wachstums. Mit Blick auf eine bessere Verbindung zwischen den Ländern («connectivity») muss hier auf folgende Punkte besonderes Augenmerk gelegt werden:

- eine wirksame Koordination und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Agenturen und Stakeholdern;
- die Ermittlung und die Priorisierung von Projekten;
- die Entwicklung und die Standardisierung geeigneter Regulierungsmassnah-

men und rechtlicher Rahmenbedingungen;

- die Stärkung der Kapazitäten von Entwicklungsländern, insbesondere bei der Planung und der Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP);
- die Behandlung von Fragen zur sozialen Absicherung und zum Umweltschutz;
- die Förderung einer guten Regierungsführung für eine wirtschaftliche und qualitativ hochstehende Infrastrukturentwicklung;
- die Förderung der Beteiligung des privaten Sektors und der Entwicklung innovativer Mechanismen zur Infrastrukturfinanzierung.
- Die regionalen Institutionen sollten durch eine wirksame Koordination und Kooperation unter den asiatischen Ländern die Entwicklung der «weichen» Infrastruktur ermöglichen.

### Für mehrere Generationen planen

Eine weitere grosse Herausforderung stellt der Mangel an bankfähigen und wirtschaftlich tragbaren Infrastrukturprojekten dar. Infrastrukturprojekte dauern in der Regel lange, und ihre Rentabilität ist schwer abzuschätzen. Es müssen dringend bankfähige Infrastrukturprojekte entworfen und umgesetzt werden, die sich auf angemessene Instrumente wie verschiedene PPP-Modelle, günstige Finanzierungsbedingungen für weniger entwickelte Länder und andere innovative Ansätze stützen.

Die Ermittlung, die Priorisierung und die Vorbereitung tragfähiger Projekte erweisen sich häufig als schwierig und komplex. Angemessene Kosten-Nutzen-Analysen dürfen nicht nur mit Blick auf die heutige Generation durchgeführt werden, auch die künftigen Generationen sind dabei zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass bestehende und neue multilaterale Ent-

wicklungsbanken, bilaterale Entwicklungsgagenturen, Investitionsbanken, regionale Kooperationsinstitutionen sowie spezifische nationale Institutionen ihre Rolle bei der Ermittlung und der Erarbeitung tragfähiger Projekte verbessern.

Zur Sicherstellung integrativer, nachhaltiger und sicherer Infrastrukturnetzwerke müssen die asiatischen Länder die bestehenden rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen verbessern und neue Gesetze und Vorschriften schaffen. Zudem sollten sie im Hinblick auf eine wirksame Regulierung unabhängige Aufsichtsbehörden einsetzen. Für eine reibungslose Umsetzung von grenzüberschreitenden Projekten braucht es ausserdem eine Vereinheitlichung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie der Systeme und Verfahren.

Gegenwärtig finanzieren die Weltbank und die ADB Projekte auf nationaler Ebene. Für eine effiziente Implementierung regionaler Projekte braucht es jedoch auch geeignete Finanzierungsinstrumente und -mechanismen für grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte, an denen verschiedene Länder beteiligt sind. Eine vermehrte und verstärkte Koordination, Zusammenarbeit und Partnerschaft unter regionalen Finanzierungsinstitutionen ist daher unerlässlich für eine nahtlose Konnektivität Asiens.



**Biswa Nath Bhattacharyay**

PhD in Econometrics; ehemaliger Berater Asiatische Entwicklungsbank (ADB), Manila; Gastdozent, McGill Universität, Montreal