

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
z.H. Herrn Werner Gruber
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
z.H. Herrn Anton Hilber
Freiburgstrasse 130
3003 Bern

Per Mail: werner.gruber@seco.admin.ch, anton.hilber@deza.admin.ch

Bern, 2. September 2015

Vernehmlassung zum Beitritt der Schweiz zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Schneider-Ammann
Sehr geehrter Herr Bundesrat Burkhalter
Sehr geehrte Herren Gruber und Hilber

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 12. August 2015, uns an der Vernehmlassung zum Beitritt der Schweiz zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) zu beteiligen. Alliance Sud, die entwicklungs- politische Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks, setzt sich im Verbund mit ihren Partnerorganisationen Schweizerisches Rotes Kreuz, Solidar und Terre des hommes Schweiz/Suisse auch in diesem Zusammenhang für eine wirksame Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ein, die im globalen Süden und Osten unabhängig von den aussenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz agieren kann.

Der geplante AIIB-Beitritt wird der Schweiz einen hohen aussenwirtschaftlichen Nutzen bringen. Hingegen ist noch vollkommen unklar, ob die Aktivitäten der Bank auch den Zielen und Standards der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit gerecht werden können. Die Beitragszahlungen sind deshalb gestützt auf das Exportförderungsgesetz zu finanzieren. Sie dürfen nicht auf Kosten bisheriger Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit gehen, die bereits heute nachweislich einen nachhaltigen Beitrag zur Armutsreduktion in Ländern mit tiefem Einkommen leisten.

Mit freundlichen Grüssen,

Alliance Sud



Dominik Gross
Fachverantwortlicher für Internationale Steuer- und Finanzpolitik

Vernehmlassungsantwort**Beitritt der Schweiz zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB)****Zusammenfassung**

Alliance Sud anerkennt das grosse ausenwirtschaftliche Interesse, das die Schweiz an einem Beitritt zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) hat. Allerdings ist noch völlig unklar, inwieweit die zukünftig von der AIIB unterstützten Projekte den Zielen und Standards der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit entsprechen werden. Der Schweizer AIIB-Kapitalanteil ist daher über das Exportförderungsgesetz zu finanzieren. Durch die neue Konkurrenz unter den multilateralen Kreditinstituten droht mit der Gründung der AIIB indes eine allgemeine Aufweichung sozialer und ökologischer Vergaberichtlinien. Die Schweiz muss sich deshalb bei der AIIB für höchstmögliche soziale und ökologische Standards einsetzen.

Der Bundesrat betont bereits im Begleitbrief zur Vernehmlassung, dass der Beitritt der Schweiz zur Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) beträchtliche neue Möglichkeiten zur Vertiefung der Handelsbeziehungen von Schweizer Unternehmen mit China eröffnet. Alliance Sud – die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks, im Verbund mit ihren Partnerorganisationen Schweizerisches Rotes Kreuz, Solidar und Terre des hommes Schweiz/Suisse – teilt diese Einschätzung: Der AIIB-Beitritt ist ein bedeutender Schritt im weiteren Ausbau der Schweizer Aussenwirtschaftsbeziehungen mit der Volksrepublik China, die als Initiatorin und mit Abstand grösste Anteilseignerin der AIIB (26,06 Prozent) die treibende Kraft hinter der Gründung dieser neuen multilateralen Finanzinstitution ist.

Aussenwirtschaftliche Interessen der Schweiz dominieren

Die AIIB soll in erster Linie einen Beitrag zur Deckung des immensen Infrastruktur-Investitionsbedarfs in Asien leisten und zwar hauptsächlich in Bereichen wie dem Transport, der Energie- und Wasserversorgung oder der Telekommunikation. Infrastrukturoffensiven in Asien sind für die Schweizer Exportwirtschaft von grossem Interesse, wächst doch das Handelsvolumen mit dem grössten Kontinent stetig. 2014 exportierten Schweizer Firmen Güter und Dienstleistungen im Wert von 22 Milliarden Franken nach China und für über 100 Milliarden nach Asien insgesamt. China ist nach der EU und den USA mittlerweile der dritt wichtigste Handelspartner der Schweiz.

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage fest, dass der Beitritt einen erleichterten Zugang zu Ausschreibungen im Rahmen von Projekten der neuen Finanzinstitution gewährleisten würde. Schweizer Unternehmen könnten hier von öffentlichen Aufträgen und der Schweizer Finanzplatz von der Emission von AIIB-Anleihen profitieren (S. 16).

Die rasante Gangart, die der Bundesrat im Ratifizierungsprozess des Schweizer AIIB-Beitritts anschlägt, ist aus unserer Sicht jedoch höchst problematisch: Die finanziellen Rahmenbedingungen, die Gouvernanz der Bank sowie ihre sozialen und ökologischen Standards sind noch völlig ungenügend definiert. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass zentrale Elemente wie die operationellen Schwerpunkte der Bank (Sektoren, Instrumente, etc.), die angestrebte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, die Konditionen von Finanzierungen und der Risikoappetit erst im weiteren Verlauf des Gründungsprozesses näher definiert werden sollen (S.7).

Auch die detaillierten Grundsätze des Finanz- und Risikomanagements (Reservepolitik, Risikoindikatoren, Marktorientierung, Transparenz, Rechenschaftsablegung, etc.) sollen erst Ende September vorliegen.

Alliance Sud teilt die Einschätzung des Bundesrates, wonach dieser Politik grösste Bedeutung zukommt, „sind doch die Aktivitäten und das Geschäftsumfeld der AIIB naturgemäss relativ risikobehaftet.“ Angesichts der unklaren Ausgangslage ist ein fundierter Meinungsbildungsprozess zur AIIB allerdings sowohl in der Vernehmlassung, wie auch später im Parlament aus unserer Sicht so gut wie unmöglich.

Unklarer entwicklungspolitischer Nutzen

Inwiefern die AIIB den entwicklungspolitischen Zielen der Schweiz gerecht werden kann, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilen, da sowohl die finanziellen Rahmenbedingungen, wie auch die sozialen und ökologischen Standards der Bank noch völlig unklar sind. Die Behauptung des erläuternden Berichts, dass die dereinst von der AIIB unterstützten Infrastrukturprojekte vielen Menschen in der Region die Chance eröffnen werden, „sich aus den Fängen der Armut zu befreien“ (S.16), steht auf tönernen Füßen.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass von den aktuell 37 regionalen und 20 nicht-regionalen Mitgliedern der AIIB nur zwei zu den von der Weltbank als Länder mit tiefem Einkommen (low income countries, LIC) qualifizierten Ländern gehören. Es handelt sich dabei um Kambodscha und Nepal. Alle anderen AIIB-Gründungsmitglieder gehören zu den Ländern mit mittlerem Einkommen oder den OECD-Mitgliedsstaaten.

Ungeachtet des stark überwiegenden exportwirtschaftlichen Interesses der Schweiz an einer AIIB-Mitgliedschaft schlägt der Bundesrat aber eine Finanzierung der Schweizer Kapitalbeteiligung grossmehrheitlich zu Lasten der Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit vor. Von den insgesamt 706,4 Millionen Dollar (735,51 Millionen Franken) die der Bundesrat für die AIIB bereitstellen will, ist ein Kredit von 134,216 Millionen Franken verpflichtend, der Rest (536,864 Millionen Franken) ist Garantiekapital. Die ersten drei Tranchen der einzahlbaren Schweizer Kapitalbeteiligung will der Bundesrat vollumfänglich über die der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel der DEZA und des SECO kompensieren.

Es ist davon auszugehen, dass die Kompensationskosten nach Massgabe der bisherigen Budgetanteile aufgeschlüsselt werden und die Hauptlast auf die DEZA entfällt. Zudem besteht die Gefahr, dass innerhalb der DEZA die entsprechenden Einsparungen dem Verteilschlüssel der bestehenden Rahmenkredite folgen. Das Schweizer AIIB-Engagement würde somit vor allem auf Kosten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gehen. Mit anderen Worten würden Gelder aus Schweizer Engagements, die nachweislich zur globalen Armutsbekämpfung beitragen, für AIIB-Projekte abgezogen, deren entwicklungspolitischer Nutzen höchst ungewiss ist. Nicht zuletzt würde die Schweiz die Souveränität über die bilaterale Verwendung eines Teils ihrer Entwicklungsgelder unnötig an eine zum jetzigen Zeitpunkt noch sehr unscharf ausgestaltete multilaterale Finanzinstitution abgeben.

Damit schlägt der Bundesrat ein Finanzierungsmodell für den AIIB-Beitrag vor, der bezeichnend ist für einen gegenwärtigen Trend in der Schweizer Entwicklungspolitik: Ihr Schwerpunkt wird weg von der Verbesserung der Lebensverhältnisse der weltweit Ärmsten und hin zu einer Politik verschoben, die primär ausserwirtschaftlich motiviert ist.

Der Finanzierungsvorschlag des Bundesrates befremdet aber auch insofern, als noch gar nicht klar ist, ob AIIB-Beiträge offiziell der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Aide publique au développement, APD) angerechnet werden dürfen. Der OECD-Entwicklungsausschuss DAC (Development Assistance Committee) wird darüber gemäss dem erläuterndem Bericht des Bundesrates erst Mitte 2016 entscheiden. Falls der

Ausschuss nur einen kleinen Teil der AIIB-Gelder als anrechenbar qualifizieren oder gar ganz auf eine Anrechenbarkeit verzichten sollte, würde die APD-Quote der Schweiz im internationalen Vergleich empfindlich sinken. Trotzdem erwartet der Bundesrat, dass die eidgenössischen Räte bereits in der Winter- oder Frühlingssession 2015/2016 über den AIIB-Beitritt entscheiden, ohne dass die Konsequenzen für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit geklärt wären.

Ungeklärte soziale und ökologische Schutzmechanismen („Safeguards“)

Infrastrukturprojekte im grossen Stil, wie sie die AIIB finanzieren will, bergen beträchtliche Risiken. Es besteht die Gefahr, dass die Bank nicht nur keine Entwicklungsvorhaben unterstützt, sondern über grossangelegte Infrastrukturprojekte durch Zwangsumsiedlungen und die Zerstörung der natürlichen Umwelt sogar massive soziale und ökologische Schäden mitverursacht. Zum heutigen Zeitpunkt ist ungeklärt, welche Schutz- oder Kompensationsmechanismen (Safeguards) gelten sollen, um solche Schäden zu verhindern. Umso befremdlicher ist es, dass der Bundesrat einen Grossteil der Schweizer Beiträge an die AIIB von vornherein zu Lasten des Budgets für die Entwicklungszusammenarbeit finanzieren will.

Aktuell liegt seitens der AIIB nur eine erste Entwurfsfassung des Environmental and Social Framework (ESF) bzw. der entsprechenden Standards und Prozeduren vor. Sie befindet sich zurzeit in der Konsultationsphase, doch der Ausgang der Konsultation und der nachfolgenden Revision des Entwurfs ist noch ungewiss. Klar ist, dass sich dieser Erstentwurf sehr stark an den geplanten revidierten Safeguards der Weltbank orientiert, die bei Entwicklungs- und Umweltorganisationen weltweit auf dezidierte Kritik gestossen sind. Die wesentlichen Kritikpunkte gelten auch für die aktuellen Vorschläge der AIIB.

Zudem lässt der aktuelle Entwurf der AIIB-Safeguards allzu grossen Interpretationsspielraum: Wichtige Vorgaben zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt sollen nur „nach Möglichkeit“ gelten oder „innert nützlicher Frist“ erfüllt sein (was bedeutet, dass Kredite gutgeheissen werden können, ohne dass die Erfüllung der Umwelt- und Sozialstandards bereits gewährleistet ist). Auch sollen Länder von der Vorgabe befreit werden können, eine umfassende soziale und ökologische Risikoanalyse (ein Environmental and Social Assessment, ESA) vorzunehmen, wenn die dafür nötigen nationalen gesetzlichen oder prozeduralen Möglichkeiten fehlen.

Alliance Sud erwartet vom Bundesrat, dass er sich im Falle eines Schweizer Beitritts zur AIIB für lückenlose und verbindliche Safeguards sowie bei konkreten Kreditvergaben für eine strikte Umsetzung dieser Richtlinien einsetzt. Der Bundesrat ist aufgefordert, dem Parlament regelmässig Rechenschaft über sein entsprechendes proaktives Engagement abzulegen. Dies gilt umso mehr für den Fall, dass die Schweiz einen Sitz im Direktorium der Bank erhält.

Finanzierung über Exportförderungsgesetz statt IZA-Budget

Das Schweizer AIIB-Engagement bedient in erster Linie aussenwirtschaftliche Interessen der Schweiz. Alliance Sud schlägt deshalb vor, dieses statt über das Budget für die Entwicklungszusammenarbeit über das Schweizer Exportförderungsgesetz zu finanzieren. Gemäss dem erläuternden Bericht „führt ein verstärktes Wachstum in Asien, wie es über die AIIB gefördert wird, zu neuen Investitions- und Absatzmärkten, was indirekte positive Effekte für die Schweizer Volkswirtschaft hat. Dabei können bestehende Wirtschaftsbeziehungen ausgebaut, neue Kontakte geknüpft und neue Märkte erschlossen werden.“ (S.16) Diese Auswirkungen stehen klar im Einklang mit den unter §1 und 2 des Exportförderungsgesetzes angegebenen Zwecken der Exportförderung.

Für eine Finanzierung über das Exportförderungsgesetz müsste das Parlament anlässlich der Legislaturplanung 2016-2019 dessen Budget substantiell erhöhen. Dies kann über den Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2016-2019 geschehen, der zu Beginn der neuen Legislatur ansteht. Alliance Sud fordert den Bundesrat auf, ein solches Vorgehen zu prüfen.

Bern, 2. September 2015