

# Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 4, 20. November 2014

## Multilateraler Entwicklungskredit: Anpassung oder Untergang?

Von Prof. Dr. Helmut Reisen

Prof. Dr. Helmut Reisen ist Titularprofessor an der Universität zu Basel und assoziierter Wissenschaftler am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in Bonn. Bis September 2012 war Reisen Forschungsdirektor am OECD Development Centre.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Folge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Der multilaterale Entwicklungskredit steht derzeit im Rampenlicht – aus zwei sehr verschiedenen Perspektiven. Während die erste Perspektive den multilateralen Entwicklungskredit für Länder mittleren Einkommens zu verteuern oder verknappen trachtet, zielt die andere Perspektive auf Ausweitung der Darlehen insbesondere für Infrastrukturinvestitionen.

Erstens wird unter dem Stichwort „**Geberdilemma**“ eine Schließung der konzessionären Fenster der multilateralen Finanzierungsinstitutionen angedacht, wie es die Interamerikanische Entwicklungsbank bereits vorgemacht hat. Die Debatte zielt hier besonders auf die International Development Association (IDA) der Weltbank. Stehen wir also bald vor einem multilateralen Geberdilemma? Es heißt oft, dass Länder mittleren Einkommens kaum Entwicklungshilfe bräuchten; andererseits seien Länder, die im Niedrigeinkommensbereich verblieben, in der Regel so fragil und unregierbar, dass Hilfe keinen Sinn mache. Im Jahr 2030 sollen laut einiger Szenarien weniger als drei Prozent der Weltbevölkerung mit einem täglichen Tageseinkommen von 1,25 US-Dollar (gemessen als Kaufkraftparität) auskommen müssen. Dazu kommt die Vorhersage, dass immer weniger Staaten berechtigt sein werden, Zuschüsse oder weiche Kredite der Weltbank und anderer multilateraler Finanzierungsinstitutionen zu erhalten.

Zweitens sind 2014 unter Chinas Führung

neue Institutionen des multilateralen Entwicklungskredits ins Leben gerufen worden, welche als **Parallelstrukturen** zu einer Reihe bestehender internationaler Organisationen der amerikanischen Dominanz begegnen wollen. Im Juli 2014 wurde in Brasilien beim 6. BRICS-Gipfel die neue multilaterale BRICS-Bank aus der Taufe gehoben, die ihren Sitz in Shanghai haben wird. Offiziell heißt sie die *New Development Bank* (NDB). Im Oktober 2014 wurde, gegen starken Druck der US-Diplomatie, mit der Unterzeichnung durch 21 Gründerstaaten die *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) gegründet. Die Bank, zu der sich Anfang November noch Indonesien gesellte, wird im Jahr 2015 mit ihrer Arbeit in Peking beginnen.

### Das Armuts- und Graduierungsszenario

Die zukünftige Nachfrage nach multilateraler Entwicklungsfinanzierung lässt sich – anders als das Finanzierungsangebot aus alternativen privaten oder öffentlichen Quellen – in verschiedenen empirisch gestützten Szenarios quantifizieren. Es gibt vier zentrale Determinanten des Bedarfs an Zuschüssen und weichen Krediten aus multilateralen Quellen im kommenden Jahrzehnt:

- das Sozialprodukt und der private Haushaltsverbrauch;
- das Ausmaß der absoluten oder relativen Armut;

- die Fähigkeit, eigene Ressourcen zur Armutslinderung aufzubringen; und
- ihre Anfälligkeit beim Klimawandel und anderen globalen Kollektivübeln.

Die bisherigen Graduierungsszenarien waren deutlich zu optimistisch, da sie das vergangene Jahrzehnt i.d.R. linear fortgeschrieben haben. Eine lineare Fortschreibung dieser Trends ist aber unzulässig: Die Wachstumserfolge der Entwicklungs- und Schwellenländer im letzten Jahrzehnt beruhten stark auf Chinas nicht nachhaltigen Wachstumsraten und auf der lockeren Geldpolitik der Industrieländer. Diese Impulse stimulierten massive Rohstoffträge und Kapitalzuflüsse.

Unter Zugrundelegung aktueller Daten zeigen wir in einer neueren [Studie](#)<sup>1</sup>, dass auf Grundlage von BIP/Kopf-Simulationen auch im Jahr 2025 voraussichtlich noch rund 26 Länder (heute sind es 39) für multilaterale konzessionäre Finanzierung legitimiert sein werden. Die Anzahl extrem armer Menschen, heute gut eine Milliarde, wird dann immer noch mehr als eine halbe Milliarde Menschen betragen. Die meisten extrem Armen werden in Indien und Nigeria leben, Länder welche aufgrund ihres Sozialproduktiveaus voraussichtlich nicht mehr für multilaterale Hilfe berechtigt sein werden. Diese Aussicht stellt die Gebergemeinschaft verschärft vor die Frage, ob sie ihre Gelder am Großteil der Armen vorbei leiten will, weil diese nicht (mehr) in Niedrigeinkommensländern leben.

Können die Schwellenländer ihre Verteilungs- und Armutsprobleme durch progressive Steuersysteme selbst lösen? Es gibt einige Länder, denen höhere Mühen bei der Einkommenssteuer und beim innerstaatlichen Finanzausgleich zuzumuten sind: Ägypten oder Indien zum Beispiel. Die meisten Länder bräuchten allerdings prohibitiv hohe Steuersätze und einen politisch unrealistischen Finanzausgleich von den reicheren Zentren hin zu den armen Regionen, um ihr Armuts- und Verteilungsproblem zu lösen.

In unserem Zeitalter des *Anthropozän* drohen vermehrte und intensivere Naturkatastrophen die Bekämpfung der extremen Armut zu untergraben. Es ist abschätzbar, dass bereits

<sup>1</sup> Helmut Reisen & Christopher Garraway, The Future of Multilateral Concessional Finance, BMZ/GIZ, Berlin 2014 <http://star-www.giz.de/fetch/3dQ00u3Xc0001Qgm0f/giz2014-1668en-multilateral-concessional-finance.pdf>

heute die Schadenskosten in Asien die Hilfe von IDA und der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) übersteigen – Tendenz steigend. Damit steht die wichtige politische Entscheidung im Raum, ob und wie die konzessionären Fenster der multilateralen Finanzierungsinstitutionen zu Klimaanpassung, Schadensminderung und Risikomanagement vermehrt beitragen können. Die Berücksichtigung des Klimawandels in der Vergabe von Zuschüssen und weichen Krediten ruft nach neuen Allokationskriterien, welche von der bisherigen Betonung der Wirtschaftspolitik zu Gunsten einer stärkeren Gewichtung von Anfälligkeitsprofilen abrückt.

Die geschilderten Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren globalen Armutsentwicklung sprechen bei der institutionellen Reform der konzessionären Fenster für einen graduellen, vorsichtigen und risikoorientierten Ansatz. Die Rückführung der westlich geprägten Finanzierungsfenster würde die Fragmentierung multilateraler Entwicklungsbanken verschärfen. Diese deutet sich mit der Gründung der NDB und der AIIB bereits an.

## Wettbewerb aus den BRICS-Nationen

Die Neuvermessung der Weltwirtschaft, deren Schwerpunkt sich seit Ende des letzten Jahrhunderts rapide in Richtung Ostasien verschoben hat, ist immer noch nicht in den Exekutivräten der multilateralen Entwicklungsbanken abgebildet. Mit der Ungerechtigkeit eines Systems im Hinblick auf Stimme und Repräsentation steigt der Druck, Parallelstrukturen zu den etablierten Entwicklungsbanken zu schaffen für eine faire Repräsentation der aufstrebenden Staaten. Besonders der Weltbank und Asiatischen Entwicklungsbank sind 2014 ernsthafte Konkurrenz entstanden.

Die NDB ist mit einem Eigenkapital von 50 Mrd. US-Dollar ausgestattet, zu dem Brasilien, China, Indien, Russland und Südafrika jeweils 10 Mrd. US-Dollar beitragen. Die von mehr als zwanzig asiatischen Staaten unterstützte AIIB startet auch mit einem Eigenkapital von 50 Mrd. US-Dollar, wozu China die Hälfte beisteuert. Beide Banken werden sich auf die Finanzierung von Infrastrukturprojekten konzentrieren.

Die neuen Wettbewerber werden positive und negative Wirkungen auf den multilateralen Entwicklungskredit entfalten.

Positiv zu werten ist die Steigerung des Finanzierungspotenzials, die mit der Schaffung

von AIIB und NDB verbunden sind. Die OECD beziffert den Finanzierungsumfang der vier großen multilateralen Entwicklungsbanken (IDA, AfDB, ADB und IADB) im Jahr 2011 auf gut 60 Mrd. US-Dollar brutto. Wenn die neuen Wettbewerber ihr Grundkapital auf je 100 Mrd. US-Dollar in den kommenden Jahren erhöhen können, sollten sie nach den gängigen Kennziffern der Hebelwirkung durch Kapitalaufnahme auf den globalen Kapitalmärkten in etwa dieselbe Summe ausleihen können.

Negativ zu werten ist die Fragmentierung des multilateralen Entwicklungskredits und die mögliche Erosion bestimmter Standards bei der öffentlichen Auftragvergabe, im Umweltschutz und bei der Umsiedlung etwa beim Staudambau. Die Fragmentierung kann die Zahlungsmoral der Darlehensnehmer beeinträchtigen, soweit sich die etablierten und neuen Entwicklungsbanken nicht gegen Moratorien wirksam schützen.

## Reflexionen zur Reform der multilateralen konzessionären Finanzierung

Das Pflichtenheft für die zukünftige Gestaltung des multilateralen Entwicklungskredits umfasst mehrere strategische Optionen im kommenden Jahrzehnt:

- **Die Erneuerung der IDA-Bedürftigkeitskriterien:** Um zu vermeiden, dass der überwiegende Teil der Ärmsten nicht mehr in den Genuss von multilateralen Zuschüssen und weichen Krediten kommt, kann die heutige Schwelle der IDA-Berechtigung von BIP/Kopf in Höhe von 1.195 US-Dollar verändert werden. Die gängige Praxis der absoluten Armutsdefinition könnte wie in den OECD-Ländern auch durch eine relative Armutsdefinition ersetzt werden. Wird die extreme Armut nach Maßgabe der Weltarmut zum Kriterium für die IDA-Berechtigung, lassen sich auch die extrem Ärmsten aus Schwellenländern erfassen.
- **Das Abfedern der Übergangsperioden:** Um den Graduiierungsprozess flexibler gestalten und begleiten zu können, könnte die Schwelle der IDA-Berechtigung auf ca. 2.000 US-Dollar jährliches Pro-Kopf-Einkommen erhöht werden. Im oberen Bereich könnten dann „Übergangsfinanzierungen“ angeboten werden, die nur noch abgeschwächte Subventionselemente enthalten, aber stärker mit Auflagen hinsichtlich Verteilungspolitiken und Umweltverträglichkeit der geförderten Projekte versehen werden.

Die Neuordnung der multilateralen Entwicklungsfinanzierung sollte sich durch einige Leitmotive leiten lassen, damit mehr Effizienz ins multilaterale System kommt. Das *Know How* der etablierten Institutionen sollte nicht durch vorschnellen Abbau zerstört werden. Bei der Zuteilung von Finanzmitteln und der Allokation der Mandate sollte das Prinzip der

- **Die verstärkte subnationale Kredit- und Zuschussallokation:** Die rural-urbanen Armutsdifferenzen in vielen Flächenstaaten und die geografisch konzentrierten Natur- und Verarmungsrisiken können durch stärkere Direktvergabe an untergeordnete Gebietskörperschaften und Nichtregierungsorganisationen effizienter angegangen werden. Hier mag auch der Kohäsions- und Konvergenzfonds der EU Lehren vermitteln – positive und negative.
- **Die Öffnung der konzessionären Fenster für globale Kollektivgüter:** Die Kosten des Klimawandels und die Existenz räumlich konzentrierter Hotspots extremer Armut und Katastrophenanfälligkeit legen nahe, beide Übel gleichzeitig durch die multilateralen Entwicklungsbanken finanzieren zu lassen. Hier bieten sich zwei Wege an: Die Ausstattung der *International Financial Institutions* (IFIs) mit Fazilitäten für globale und regionale Kollektivgüter und das Greening der IFI-finanzierten Projekte durch entsprechende Anreize und Auflagen.
- **Die Koordinierung etablierter und neuer multilateraler Entwicklungsbanken:** Die etablierten Entwicklungsbanken haben bislang von einem *bevorrechtigten Gläubigerstatus* profitiert, da sie sich nicht gegenüber säumigen Schuldnern gegenseitig ausspielen und da ihre Kreditvergabe antizyklisch ist. Selbst bei geostrategisch widriger Lage muss es den neuen und etablierten Akteuren gelingen, durch Cross-Default-Klauseln einer Erosion ihres vorrangigen Gläubigerstatus entgegenzuwirken.

Die Neuordnung der multilateralen Entwicklungsfinanzierung sollte sich durch einige Leitmotive leiten lassen, damit mehr Effizienz ins multilaterale System kommt. Das *Know How* der etablierten Institutionen sollte nicht durch vorschnellen Abbau zerstört werden. Bei der Zuteilung von Finanzmitteln und der Allokation der Mandate sollte das Prinzip der

komparativen Kosten gestärkt werden, um die in den internationalen Organisationen grassierende Mandatserschleichung zu unterbinden. Die Arbeitsteilung zwischen den IFIs zu regeln ist auch nötig, um die drohende Überlappung zwischen IDA und African Development Bank (AfDB) in ihrem zunehmend afrikanischen

Schuldnerportfolio zu verhindern. Die wachsende Heterogenität der wirtschaftlichen Entwicklung und der Armutsschwerpunkte verlangt nach stärkerer Beachtung von Subsidiarität und von regionalen Eigenheiten. Schließlich muss dringend die Neuvermessung der Weltwirtschaft - besonders, aber

nicht ausschließlich zu Gunsten Chinas und Indiens – in den Exekutivräten berücksichtigt werden. Nur so lassen sich die großen Schwellenländer in die internationale Verantwortung einbinden und die weitere Fragmentierung des multilateralen Systems eingrenzen. ■