

»» Die globale Entwicklungsarchitektur gestalten - Weltbank-Reform als ein weiterer Baustein einer neuen Weltordnung?

Nr. 1, 21. Januar 2016

Von Dr. Helmut Reisen und Dr. Jürgen Zattler¹



Dr. Helmut Reisen: Der langjährige Forschungsdirektor des OECD-Entwicklungszentrums (bis 2012) ist emeritierter Professor für Nationalökonomie an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel.



Dr. Jürgen Zattler ist Leiter der Unterabteilung Europäische Union und multilaterale Entwicklungspolitik im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

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 bei den Autoren. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Globale Herausforderungen wie Terrorismus, Ebola, Klimawandel, Migration und Flüchtlingsströme „rufen nach einer *global governance*, deren Ziel sich nicht mehr darauf beschränkt sicherzustellen, dass die nationalstaatlichen Boote nicht miteinander kollidieren, sondern welche die Weltpolitik in dem *einen* Boot koordiniert, in dem alle Völker längst sitzen.“ Dies ist der eindringliche Appell von Alt-Bundespräsident Horst Köhler. Ohne starke multilaterale Institutionen wird es keine neue Weltordnung geben. Ohne sie werden die globalen Krisen nicht zu lösen sein. Nur in multilateralen Institutionen können die Standards und Regeln für die Weltwirtschaft definiert werden. Nur dort kann zwischen den Ländern eine „Lastenteilung“ vereinbart werden, um zu verhindern, dass sich einzelne Länder bei akuten Krisen (wie derzeit z.B. bei der Flüchtlingskrise) aus der Verantwortung ziehen. Doch die multilaterale Ordnung befindet sich seit Langem in der Krise. Dies hat viele Gründe. So konnte man in den letzten Jahren beobachten, dass Regierungen sich weniger in multilateralen Organisationen engagierten – sowohl finanziell als auch inhaltlich. Das mag damit zusammenhängen, dass multilaterale Lösungen immer Kompromisse darstellen, die „zu Hause“ schwer zu verkaufen sind, zumal manche VN-Organisation als ineffizient gelten. So hat die „Rosinenpickerei“ zugenommen: Grundfinanzierungen wurden gekürzt und stattdessen einzelne Projekte

zweckbestimmt gefördert. Das betrifft z.B. das Nahrungsmittelprogramm der Vereinten Nationen, das sich im Jahr 2014 gezwungen sah, mangels Finanzierung die Ernährung von 1,7 Millionen syrischen Flüchtlingen einzustellen. Ähnlich ging es der Weltgesundheitsorganisation; als die Ebola-Krise ausbrach, war diese Organisation nicht mehr in der Lage, ihr Kernmandat auszuführen. Daneben wird die Weltordnung geschwächt, weil sich in den vergangenen Jahrzehnten die weltwirtschaftlichen Gewichte stark zugunsten Chinas und anderer Schwellenländer verschoben haben und diese Länder sich nicht angemessen in den multilateralen Institutionen repräsentiert fühlen. Reformversuche blieben z.T. über Jahre stecken; so die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) im US-Kongress.

Der als Koordinierungsmechanismus funktionierende Kreis der G20 kann ein funktionierendes multilaterales System nicht ersetzen. Die G20 – Länder repräsentieren zwar eine knappe Mehrheit der Weltbevölkerung (54 %), sie dominieren die Weltwirtschaft (85 %) und den Welthandel (75 %). Aber sie können keine allgemeingültigen Regeln setzen und diese international durchsetzen. Sie verfügen auch über keine eigenen Finanzierungsinstrumente. Ihre Funktion ist vielmehr, die Entscheidungsfindung in den multilateralen Institutionen zu erleichtern, indem bestimmte Positionen zwischen ihnen vorgeklärt werden. Dies hat auch direkt nach der Finanzkrise 2007/08 gut funktioniert, stößt aber zunehmend auf Grenzen.

Neue Institutionen verändern die Finanzarchitektur

Mit der Unwucht eines Systems im Hinblick auf Stimme und Repräsentation steigt der Druck, Parallelstrukturen zu den etablierten Entwicklungsbanken zu schaffen. 2016 werden zwei China-dominierte Entwicklungsbanken ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen: Die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) und die New Development Bank (NDB); dazu kommt der „Silk Road Fund“. Diese Initiativen sind zunächst als eine Reaktion auf die von China und den anderen BRICS kritisierten Defizite der bestehenden Finanzarchitektur zu verstehen:

- das unzureichende Gewicht der Entwicklungsländer in den Entscheidungsgremien der bestehenden multilateralen Entwicklungsbanken, insbesondere in der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank;

¹ Dank an Frau Dr. Judith Hoffmann (BMZ) für wichtige Anregungen und Anmerkungen.

KfW Research

Meinungsforum Entwicklungspolitik

- das unzureichende Angebot an langfristiger (Infrastruktur) Finanzierung;
- unzureichende Versicherungsmechanismen gegen den Abzug von kurzfristigem Kapital und damit gegen Währungs- und Finanzkrisen;
- die als unangemessen empfundene Einmischung der Internationalen Finanzierungsinstitutionen in ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik durch Auflagen und Vorgaben.

Dazu kommt noch ein weiterer wichtiger Faktor: Die BRICS, insbesondere China, verfügen über erhebliche volkswirtschaftliche Ersparnisse. China hält einen Großteil seiner ca. 3,3 Billionen Dollar Devisenreserven in (niedrig verzinsten) US-Staatsanleihen - mit starker Abhängigkeit von den Entscheidungen der USA-Regierung und deren Zentralbank. Die neuen Banken sowie der „Silk Road Fund“ bieten China eine Möglichkeit, diese volkswirtschaftlichen Ersparnisse für die wirtschaftliche Transformation der Region einzusetzen – mit höherer Rendite und mit einer größeren Unabhängigkeit von den USA.

Die neuen Institutionen wurden als Versuch interpretiert, ein umfassendes, auf China ausgerichtetes globales Finanzsystem aufzubauen – quasi als Gegenstück zu dem US-dominierten Bretton-Woods System. Stellen diese Institutionen eine Bedrohung für die bestehende Finanz- und Entwicklungsarchitektur dar, die nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaut und – nach den Zerstörungen des Nationalismus und Faschismus – maßgeblich zum Nachkriegsaufschwung beigetragen hat?

Welche Auswirkungen werden diese Institute auf die bestehenden multilateralen Entwicklungsbanken haben. Dies ist zunächst eine Frage der jeweiligen Größenverhältnisse. Die neuen Banken werden vor allem in der asiatischen Region tätig werden. Die AIIB und die NDB werden zusammen über ein Grundkapital von zunächst 150 Milliarden US-Dollar verfügen. Im Vergleich dazu hat die Asiatische Entwicklungsbank eine Kapitalausstattung von 174 Milliarden US-Dollar; die Weltbank von 223 Milliarden US-Dollar. Dabei ist zu beachten, dass beide neuen Banken im Aufbau sind und ihre Geschäftstätigkeit schrittweise ausweiten werden. Das Kapital wird nach und nach einbezahlt, das Portfolio aufgebaut und die Institute müssen ihre Reputation auf den Kapitalmärkten erst langsam erwerben. Es wird deshalb eine längere Zeit benötigen, bis diese Finanzinstitute ihre volle Ausleihkapazität erreichen. Außerdem wird die langfristige Ausleihkapazität neben der Kapitalausstattung von vielen Faktoren, insbesondere dem Rating der Banken, dem Risikoprofil ihrer Ausleihungen und ihrer Geschäftspolitik abhängen. Die AIIB könnte perspektivisch etwa ein ähnliches Ausleihvolumen wie die Asiatische Entwicklungsbank erreichen. Neben dem Ausleihvolumen wird der Einfluss der neuen Banken aber auch davon abhängen, inwieweit es ihnen gelingt, Ko-Finanzierungen zu mobilisieren. Das Potential ist hier sicher groß, angesichts der z.T. hohen Liquidität in die-

sen Ländern und des hohen Synergiepotentials der neuen Institute mit den nationalen Entwicklungsbanken (insbesondere von China und Brasilien).

Jedoch geht es nicht nur um Finanzierung, sondern auch um „soft power“, z.B. die Möglichkeit im Dialog mit den Kreditnehmern Strukturreformen einzuleiten, die über das unmittelbare Finanzierungsprojekt hinausgehen (Politiken, Gesetze, Regelungen etc.). Außerdem verstehen sich die Multilateralen Entwicklungsbanken, insbesondere die Weltbank, heute als „Wissensbanken“. Sie investieren beträchtliche Ressourcen in die „Wissensproduktion“ – um Entwicklungsprobleme besser zu verstehen und Lösungen bzw. „best practice“ aufzuzeigen. Es wird den neuen Banken schwerfallen, hier eine ähnliche Wirkung zu entfalten, zumal dies in ihren Geschäftsmodellen auch bisher nicht im Vordergrund steht.

Für Deutschland und die traditionellen Geberländer bergen die neuen Banken Chancen und Risiken. Grundsätzlich sind diese Institutionen auch im Interesse der westlichen Länder bzw. der traditionellen Geberländer. Damit wird mehr Kapital für Entwicklung sowie für globale Aufgaben mobilisiert und damit die traditionellen Geberländer „entlastet“. Zudem eröffnen sich neue Möglichkeiten des Dialogs.

Trotzdem dürfen die Risiken auch nicht unterschätzt werden:

- Die BRICS-Länder könnten sich weniger in den bestehenden multilateralen Entwicklungsbanken engagieren bzw. ihr Engagement nicht – entsprechend ihrem wachsenden wirtschaftlichen Gewicht – ausbauen. Dies würde die Legitimität und Relevanz dieser Institutionen untergraben. Es bestünde auch das Risiko, dass die multilaterale Entwicklungsarchitektur zunehmend auseinander fällt in Institutionen, die durch westliche Länder (inkl. Japan) dominiert sind und solche, die unter dem starken Einfluss der BRICS stehen. Dadurch würde die Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft weiter geschwächt.
- Es könnte zu einem Wettlauf kommen, Umwelt- und Sozialstandards abzuschwächen und allgemein Vorhaben, die anspruchsvoller, riskanter und „schwieriger“ sind, zu meiden. Entwicklungsbanken haben nicht die Aufgabe, das zu tun, was auch private Banken finanzieren können. Sie müssen einen sichtbaren Entwicklungsbeitrag leisten und da einspringen, wo sie gegenüber rein privaten Engagements einen Mehrwert erbringen. So finanzieren private Banken u.a. auch Fährschiffe und Kraftwerke. Entwicklungsbanken können das auch tun, wobei sie sich aber auf solche Fährverbindungen konzentrieren sollten, die für private Akteure vielleicht weniger attraktiv sind, sich im Kontext eines übergeordneten Regionalentwicklungskonzepts aber durch die Anbindung benachteiligter Regionen an die wirtschaftlichen Zentren und zentralen Dienste rechtfertigen. Im gleichen Sinne sollten Entwicklungsbanken auch nicht unbedingt die betriebswirtschaftlich vielleicht billigste, dafür aber stark umwelt- und klimaschädliche Kraftwerkstechnologie

KfW Development Research

Meinungsforum Entwicklungspolitik

finanzieren, sondern eher die in einer längerfristigen Perspektive volkswirtschaftlich vorteilhaftere und nachhaltigere Lösung (z.B. regenerative Energie) und den entsprechenden Wissenstransfer fördern. Es besteht die Gefahr, dass durch eine Verschärfung der Konkurrenz zwischen den Banken diese anspruchsvollen Aufgaben in den Hintergrund treten.

- Eine weitere Sorge ist die Aushöhlung des bevorrechtigten Gläubigerstatus der bereits bestehenden multilateralen Banken. Der Schuldner eines Darlehens der Weltbank steht im Extremfall vor der Alternative, dieses nicht zu bedienen und stattdessen den Kreditanbieter zu wechseln, indem er neue Kredite von der AIIB oder der NDB bezieht. Die Aushöhlung der Zahlungsmoral könnte langfristig jedoch nicht nur die etablierten Institutionen treffen, sondern auch die neuen Entwicklungsbanken. Multilaterale Entwicklungsbanken, sowohl die etablierten Organisationen als auch die neuen Parallelstrukturen, haben daher ein starkes Interesse daran, trotz ihrer Konkurrenzsituation „Cross-Default-Klauseln“ in ihre Kreditverträge zu schreiben (nach denen z.B. die Asiatische Entwicklungsbank ihre Zahlungen an ein Land einstellt, wenn dieses Land bei der AIIB zahlungssäumig wird).

Diese Gefahren sind ernst zu nehmen. Für die westlichen Länder steht auf dem Spiel, dass sie an Einfluss auf weltwirtschaftliche und -politische Weichenstellungen verlieren; die multilateralen Banken als Instrument der „soft power“ wären in ihrem Sinne weniger effizient. Die Ereignisse 2015 geben Grund zur Hoffnung: zum einen der erfolgreiche Abschluss des Pariser Klimagipfels und zum anderen die Entscheidung des US-Kongresses, der IWF-Reform zuzustimmen, wodurch das Stimmgewicht der Schwellenländer substantiell steigt und die Finanzressourcen des Fonds verdoppelt werden. Kann die damit verbundene Dynamik genutzt werden, um das multilaterale System substantiell zu stärken? Welche Optionen haben Deutschland und die westlichen Länder? Wie kann das multilaterale System auf eine Art gestärkt werden, um unsere Anliegen und Werte im multilateralen System fest zu verankern?

Testfall Weltbank?

In allen Banken laufen Prozesse, in denen Weichen hierzu gestellt werden. Am deutlichsten wird die Problematik durch einen Blick auf die Weltbank. Hier müssen in den nächsten zwei Jahren wichtige Entscheidungen gefällt werden, die für die Neuausrichtung der globalen Finanzarchitektur sehr wichtig sein werden:

- Alle fünf Jahre werden die Stimmrechte in der Weltbank überprüft. Derzeit laufen die Vorbereitungen für die nächste Überprüfung, die eine Diskussion über eine neue Stimmrechtsformel einschließt. Maßgeblich für das jeweilige Stimmengewicht eines Landes ist deren wirtschaftliche Stärke (Deutschland verfügt als viertgrößter Anteilseigner derzeit über 4,5 % der Stimmen). Aufgrund einer deutschen Initiative wurde

jedoch bei der letzten Stimmrechtsreform im Jahr 2010 ein weiteres Kriterium aufgenommen: Die Beiträge, welche die Mitgliedsländer für das konzessionäre Fenster der Weltbank, der IDA, leisten. Damit wirken sich höhere Beiträge eines Landes an IDA positiv auf dessen Stimmrechte in der IBRD aus.

- Derzeit wird darüber verhandelt, wie das Kapital von IDA besser genutzt werden könnte. Anders als das nicht-konzessionäre IBRD-Fenster der Weltbank-Gruppe (International Bank for Reconstruction and Development), das an Mitteleinkommensländer ausleiht, nimmt IDA bisher keine Mittel am Kapitalmarkt auf. Durch eine solche „Kapitalhebelung“ könnten perspektivisch 20-30 Milliarden US-Dollar jährlich mobilisiert und für die armen Länder zusätzlich ausgeliehen werden (ohne, dass ein Cent mehr an öffentlichen Beiträgen notwendig wäre). Wenn es zu dieser Reform kommt, stellt sich die Frage, wofür das zusätzliche Ausleihpotenzial genutzt werden soll.
- Die Entwicklungsländer und die BRICS-Länder fordern seit langem eine Kapitalerhöhung, um das Ausleihvolumen zu erhöhen. Sie weisen insbesondere auf das große Defizit bei der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen hin. Bisher haben die Industrieländer solche Forderungen zurückgewiesen. Hier scheint aber jetzt eine größere Offenheit vorhanden zu sein. Insbesondere bei den USA könnte der Sinneswandel auch damit zusammenhängen, dass zwischenzeitlich die AIIB gegründet wurde und eine Blockadehaltung in Bezug auf eine Kapitalerhöhung die Weltbank weiter schwächen würde. Bei der Weltbank hat man sich geeinigt, eine Kapitalerhöhung zu prüfen. Dafür soll zunächst festgestellt werden, welche Aufgaben in den nächsten 10-20 Jahren auf die Weltbank zukommen und wie hoch damit der Bedarf an zusätzlichen Ausleihungen ist. Bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 2017 soll eine Entscheidung über eine Kapitalerhöhung fallen.

Für die westlichen Länder und für Deutschland stellt sich die Grundsatzentscheidung, ob man eher defensiv oder offensiv in diese Diskussionen geht. Eine defensive Strategie würde bedeuten, dass man versucht, eine Kapitalerhöhung zu verhindern und eine Stimmrechtsreform, die aller Voraussicht nach mit einem weiteren Stimmenverlust für die Industrieländer verbunden wäre, hinaus zu zögern. Damit könnte man den Status quo noch eine Zeit lang aufrechterhalten und auch vermeiden, für eine Kapitalerhöhung zur Kasse gebeten zu werden. Die Gefahr ist, dass dadurch die Weltbank weiter an Bedeutung verliert, das multilaterale System weiter fragmentiert und geschwächt würde und dabei wichtige globale Herausforderungen möglicherweise nicht ausreichend angegangen werden.

Alternativ könnte man gezielt ein Reformpaket mit folgenden Elementen anstreben:

KfW Research

Meinungsforum Entwicklungspolitik

- Eine Stimmrechtsreform, die anerkennt, dass sich die Wirtschaft vieler Entwicklungsländer in den letzten Jahren dynamisch entwickelt hat und sich dies auch in den Stimmrechten widerspiegeln muss. Dabei sollte aber das wirtschaftliche Gewicht der Länder nicht das alleinige Kriterium bilden. Das multilaterale System ist nur dann stark, wenn auch ausreichend Mittel bereitgestellt werden, um Gemeinschaftsaufgaben zu finanzieren. Dazu gehört die Unterstützung der ärmsten Länder. Deshalb sollte in der Stimmrechtsformel das zweite Kriterium gestärkt werden: die Beiträge, welche die Länder in den IDA-Fonds (und damit für die Ärmsten) einbezahlen.
- Eine Kapitalerhöhung der IBRD sowie eine Kapitalhebelung bei IDA, die das Gewicht der Weltbank-Gruppe in der internationalen Finanzarchitektur substantiell erhöht und das Weltbank – Mandat stärkt; das zusätzliche Ausleihpotenzial sollte vor allem für die Finanzierung von „Globalen Öffentlichen Gütern“ verwendet werden. Dadurch könnte die Weltbank eine wichtigere Rolle bei der Bewältigung globaler Herausforderungen spielen: Pandemien, internationaler Terrorismus, Fragilität und regionale Konflikte, Flüchtlingskrisen, Rohstoff- und Nahrungsmittelkrisen sowie Naturkatastrophen. Solche Krisen nehmen weltweit zu – an Intensität und Häufigkeit. Aufgrund der wachsenden Verflechtung der Volkswirtschaften – durch Handel, Investitionen, Kommunikation, Finanzen und Mobilität von Menschen – übertragen sich Probleme auch stärker von einem Land auf die Regionen und darüber hinaus. Klimaveränderungen spielen dabei eine zentrale Rolle – auch, weil sie sich mit anderen Problemen überlappen und diese verstärken. So ist die Zahl der klimabedingten Naturkatastrophen seit den siebziger Jahren von weniger als 100 auf 350 in der letzten Dekade angestiegen.

Die gegenwärtige Finanzarchitektur ist nicht gut aufgestellt, um globale Bedrohungen gemeinsam anzugehen. Sie zerfällt in klassische Entwicklungsorganisationen (wie die multilateralen Entwicklungsbanken) und Organisationen globaler Gemeingüter, wie z.B. dem Green Climate Fund (GCF). Das Problem wird sehr deutlich, wenn man sich die Frage des Klimaschutzes ansieht. Um die Klimaziele zu erreichen und die Welt in den nächsten Jahrzehnten zu entkarbonisieren, kann ein Großteil der in der Erde vorhandenen fossilen Energieträger nicht genutzt werden. Arme Länder spielen in dieser Rechnung eine ganz entscheidende Rolle. Während etwa China das Maximum seines CO₂ – Ausstoßes bald erreicht haben wird, ist dies bei ärmeren Ländern noch lange nicht der Fall. Insbesondere arme Länder mit einer schnell wachsenden Wirtschaft und Bevölkerung (wie Indien, Nigeria, Äthiopien) sind aber für die Klimaagenda entscheidend. Es sollte angestrebt werden, dass diese Länder erst gar nicht den „schmutzigen“ Entwicklungspfad einschlagen, den der Westen und China gegangen sind. Notwendig wäre ein koordiniertes Vorgehen der internationalen Institutionen mit dem Ziel, zum einen die Rahmenbedingungen in den Ent-

wicklungsländern in Richtung sauberer Technologien und Entwicklungswege auszurichten und zum anderen die Entwicklungsländer bei der Finanzierung dieses Transformationsprozesses zu unterstützen. Derzeit sind aber die Verantwortlichkeiten zwischen den internationalen Institutionen – Green Climate Fund, multilaterale Entwicklungsbanken, VN – nicht klar.

Armutsbekämpfung und Klimaschutz sind nicht voneinander zu trennen. Zum einen sind arme Länder stärker von Klima-Veränderungen betroffen und sie können sich auch schlechter schützen und anpassen (Mangel an „Resilienz“). Zum anderen tragen viele Investitionen in den Klima- und Ressourcenschutz auch zur Entwicklung bei (sogenannte „co-benefits“). So ist die lokale Luftverschmutzung in vielen armen Ländern schon extrem hoch: 13 der 20 meist verschmutzten Städte liegen in Indien. Man geht davon aus, dass in Indien pro Jahr mindestens 500.000 Menschen sterben², weil sie keine andere Möglichkeit haben, als mit Holz, Müll oder Dung zu kochen. In den Ballungsgebieten kommen Autoabgase und die Emissionen von Industrieanlagen dazu, wodurch z.B. Atemwegserkrankungen rapide ansteigen. Eine Verringerung der lokalen Luftverschmutzung würde den Gesundheitszustand der Menschen verbessern und, als „co-benefit“, zum globalen Klimaschutz beitragen. Das Gleiche gilt für den Ausbau des öffentlichen Transports und „intelligenten“ Stadtentwicklungskonzepten.³

Die multilateralen Entwicklungsbanken müssen in diesen Bereichen („Resilienz“ und „co-benefits“) sehr viel mehr tun. Dabei müssen sie auch sehr viel enger mit dem GCF zusammen arbeiten. Hier geht es vor allem um die gemeinsame Finanzierung von Klimaprojekten, wobei der GCF die mit dem Einsatz umweltfreundlicher Technologien verbundenen Zusatzkosten decken müsste. Daneben muss die Rollenverteilung zwischen dem GCF, der Weltbank und anderen Institutionen geklärt werden, was die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Umsetzung ihrer nationalen Klimaprogramme anbetrifft.

Die aktuelle Diskussion in der Weltbank sollte vor dem geschilderten Tableau gesehen werden. „Wir brauchen eine neue Weltordnung, die global ausgleichende Gerechtigkeit schafft – politisch, ökonomisch, sozial und ökologisch.“⁴ Das Jahr 2016 bietet die Chance, hier eine weitere Weiche in Richtung einer funktionierenden Weltordnung zu stellen: indem sich die Weltbank repräsentativer aufstellt und Nachhaltigkeit besser in der Geschäftspolitik verankert wird.

² Weltweit sind dies 4 Millionen Menschen, die meisten in Asien. Die wirtschaftlichen Kosten für die Länder sind enorm.

³ Solche Stadtentwicklungskonzepte könnten sogar die Kosten der urbanen Infrastruktur für die Entwicklungsländer in den nächsten 15 Jahren um 3 Milliarden US-Dollar senken; dabei würde „als Nebeneffekt“ der Kohlenstoffausstoß um 1,5 Milliarden Tonnen p.a. sinken (Weltbank 2015).

⁴ Bundesminister Müller in Handelsblatt am 30.10.15.