

Multilaterale Entwicklungsbanken: Institutionen im Wandel der Zeit

Die multilateralen Entwicklungsbanken haben sich seit ihrer Gründung nicht nur behauptet, sondern in vielerlei Hinsicht an Bedeutung für entwicklungs-, finanz- und aussenpolitische Themen gewonnen. Ursprünglich zur Vergabe von vergünstigten Krediten für grosse Infrastrukturprojekte gegründet, finanzieren die Entwicklungsbanken heute Projekte in unterschiedlichen Sektoren. Zudem entwickeln sie mit anderen globalen Institutionen zusammen internationale Standards und Regeln und setzen in Krisen Unterstützungspakete für die internationale Staatengemeinschaft um. Dieser Bedeutungszuwachs ist auf die Fähigkeit der Entwicklungsbanken zurückzuführen, sich dem Wandel der Zeit anzupassen und ihre Geschäftsfelder und Instrumente weiterzuentwickeln.



Die Entwicklungsbanken vergeben ihre Mittel an ihre Partnerländer gemäss dem Leistungsprinzip, wobei der Nachweis guter Regierungsführung in der Beurteilung eines Landes besonders Gewicht hat. Foto: Photopress

Triebfedern des Wandels

Die multilateralen Entwicklungsbanken (EB) sind Finanzierungsinstitutionen (siehe *Kasten 1*), welche die Entwicklungsländer beratend mit Krediten und Zuschüssen unterstützen. Ihr Mandat ist die Reduktion der Armut bzw. die Transition zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen. Ferner sind Entwicklungsbanken bedeutende Wissenszentren, aus denen Entwicklungs- und Geberländer wichtige Erkenntnisse erhalten. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben sich die Entwicklungsbanken gewandelt und sind heute neben der klassischen Infrastrukturfinanzierung in vielen Geschäftsfeldern tätig: Sie leisten z.B. Unterstützung bei

der Förderung der Landwirtschaft, fördern Gender-Projekte und den Aufbau von tragfähigen staatlichen Strukturen und Institutionen in Entwicklungsländern und fragilen Staaten. Auch institutionell zeigt sich der Wandel: Neue Mitgliedsländer sind den Entwicklungsbanken beigetreten; und anders als in der Vergangenheit versuchen die Entwicklungsbanken, alle Akteure (Zivilgesellschaft, Privatsektor und Wissenschaft) verstärkt miteinzubeziehen. Der Wandel kennt dabei unterschiedliche Triebfedern. Die Entwicklungsbanken werten die gewonnenen Erfahrungen aus ihren Projekten kontinuierlich aus. Zudem werden neue gesellschaftliche Strömungen, entwicklungsökonomische Innovationen sowie politische Übereinkommen aufgenommen. Auf der Basis dieser Erkenntnisse passen die Banken ihre Organisation und Instrumente an. Nur wenn sie die Realitäten des Marktumfeldes und die Wünsche ihrer Klienten befriedigen können, bleiben die Entwicklungsbanken relevant.

Im Dialog zwischen den Mitgliedsländern, Ländergruppen, Nichtregierungsorganisationen und dem Bankmanagement werden fortlaufend neue Ansprüche, Ziele und Aufgaben diskutiert. Dieser Austausch ist nicht immer einfach: Neue Herausforderungen werden nicht von allen gleich beurteilt und priori-



Raymund Furrer
Leiter Ressort Multilaterale Zusammenarbeit, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Nicholas Meyer
Ressort Multilaterale Zusammenarbeit, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Tabelle 1

Chronologie ausgewählter Flashpoints

1890	An der <i>Pan-American Conference</i> wird die Idee einer multilateralen Entwicklungsbank erstmals geprüft. Rund 70 Jahre später entsteht daraus die <i>Interamerikanische Entwicklungsbank</i> .
1944	In Bretton Woods (New Hampshire, USA) unterzeichnen 44 Staaten das <i>Bretton-Woods-Abkommen</i> , welches zur Gründung der Weltbank und des IMF führt.
1947	Die Weltbank vergibt ihren ersten Kredit. Empfänger ist das kriegsgeschädigte Frankreich.
1957	IFC tätigt ihre erste Investitionen: 2 Mio. US-Dollar Projekt für eine Firma in Brasilien, welche elektrische Geräte herstellt.
1960	Die <i>International Development Association (IDA)</i> wird gegründet.
1961	Die IDB vergibt ihren ersten Kredit und finanziert damit ein Abwasserprojekt in Peru.
1963	An der <i>Ministerial Conference on Asian Economic Cooperation</i> wird die <i>Asiatische Entwicklungsbank</i> gegründet. Ihre Schwerpunkte sind anfangs Ernährungsmittelproduktion und ländliche Entwicklung.
1964	Die <i>Afrikanische Entwicklungsbank</i> wird in Khartum (Sudan) gegründet. Als Mitglieder zugelassen sind vorerst nur regionale Länder.
1967	Die Schweiz tritt der <i>Asiatischen Entwicklungsbank</i> bei.
1968	Die Asiatische Entwicklungsbank vergibt ihren ersten Kredit; an ein thailändisches Finanzinstitut für Entwicklung.
1974	R. McNamara, Präsident der Weltbank Gruppe, priorisiert die Armutsreduktion für die Weltbank.
1976	Die Schweiz tritt der <i>Interamerikanischen Entwicklungsbank</i> bei.
1981	Der IFC Mitarbeiter Antoine van Agtmael formuliert den Begriff «emerging markets».
1982	Die Afrikanische Entwicklungsbank öffnet ihre Mitgliedschaft auch für nicht-regionale Länder. Die Schweiz tritt der Bank gemeinsam mit anderen europäischen Ländern bei.
1991	Die <i>Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)</i> ^a wird gegründet; unter ihren Gründungsmitgliedern ist auch die Schweiz. Nach dem Ende der Sowjetunion wird die EBRD mit der Förderung des Privatsektors und der Marktwirtschaft in den ehemaligen GUS-Staaten mandatiert. Im selben Jahr wird bereits das erste EBRD-Projekt finanziert, ein Projekt in Polen.
1992	Die Schweiz tritt den Bretton Woods Institutionen bei. Der Wapenhans-Bericht wird veröffentlicht.
1996	Weltbank Präsident Wolfensohn hält seine Grundsatzrede zur «Cancer of Corruption». HIPIC, die Initiative zu Gunsten der hoch verschuldeten armen Länder, wird lanciert.
1997	Der von der EBRD verwaltete <i>Chernobyl Shelter Fund</i> wird errichtet. Mit dem Shelter Fund unterstützen die Geber die Ukraine bei den Folgen der Nuklearkatastrophe in Tschernobil.
2006	Die <i>multilaterale Schuldenerlass-Initiative (MDRI)</i> wird lanciert.
2007	Die Tschechische Republik graduert als erstes Operationsland und ist nicht länger ein Einsatzland der EBRD.
2008	Die G20 fordern die Entwicklungsbanken im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise auf, ihre Kreditvergabe massiv auszubauen.
2010	Die Gouverneure der jeweiligen Entwicklungsbanken beschliessen im Grundsatz Kapitalerhöhungen bei allen Entwicklungsbanken. Die eidg. Räte stimmen 2011 einer Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen zu.

^a European Bank for Reconstruction and Development.

Quelle: Furrer und Meyer / Die Volkswirtschaft

Von Quantität zu Qualität

In der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskussion sind hohe Wirksamkeit und überzeugende Projektresultate (*value for money*) von zentraler Bedeutung: Die Geberländer verlangen Resultate, um finanzielle Aufwendungen zugunsten der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der Öffentlichkeit zu rechtfertigen; die Empfängerländer ihrerseits verlangen den Nachweis, dass die erworbenen Dienstleistungen und Kredite für die Entwicklung des Landes nützlich waren.

Die Diskussion über Resultate und Wirkung hat anfangs der 1990er-Jahre durch den sogenannten *Wapenhans-Bericht* der Weltbank einen grossen Auftrieb erhalten. Der unabhängige Bericht, welcher vom damaligen *Weltbankpräsidenten Lewis Preston* eingefordert wurde, stellte 1992 fest, dass die Qualität des Weltbank Projekt-Portfolios sich verschlechtert hatte. Die Weltbank müsse in Zukunft ihren Erfolg am nachhaltigen Entwicklungseffekt ihrer Projekte messen. Dazu gehöre auch, dass die lokalen Partner mehr Mitverantwortungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten erhielten und die Projekte sich verstärkt am Länderkontext ausrichteten.

Der Bericht löste über die Weltbank hinaus ein grosses Echo aus. Bei allen Entwicklungsbanken führten die Erkenntnisse des Wapenhans-Berichts zu einer gezielten Fokussierung auf Qualität. Über die letzten beiden Jahrzehnte wurde diese Stossrichtung weiter konkretisiert und formalisiert. So wurden in der *Pariser Deklaration der OECD über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005)* wesentliche Grundprinzipien vertieft und etwa die Prinzipien Eigenverantwortung (Ownership), Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftsabgabe verankert. Weitere Schritte sind notwendig und werden von der Nachfolgekonferenz in Busan, Korea, Ende dieses Jahres erwartet.

Bruch mit dem Tabu Korruption

An der Jahresversammlung der *Bretton Woods Institutionen 1996* nannte *Weltbank-Präsident James Wolfensohn* in seiner Eröffnungsrede Korruption ein Krebsgeschwür, welches den Entwicklungsländern schadet. Korruption, so Wolfensohn, verursache für Firmen zusätzliche Kosten, weshalb ausländische Investoren abgeschreckt und von Investitionen absehen würden. Der *amtierende Präsident der Interamerikanischen Entwicklungsbank, Louis Alberto Moreno*, benannte die Folgen für die Ärmsten unverblümt: Korruption schwächt demokratische Institutionen und schreckt vor Investitionen und der

Kasten 1

Wo die Schweiz mitwirkt

Die Schweiz ist Mitglied der Weltbankgruppe und der vier regionalen Entwicklungsbanken. Zur Weltbankgruppe gehören die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die Internationale Finanzgesellschaft (IFC), die Multilaterale Investitionsgarantieagentur der Weltbankgruppe (MIGA) sowie das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID). Die regionalen Entwicklungsbanken umfassen die Afrikanische, die Asiatische sowie die Interamerikanische. In diesem Zusammenhang wird auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), welche auf die Transition ausgerichtet ist, einbezogen.

siert. Da der Konsens ein wichtiges Entscheidungsprinzip der multilateralen Banken darstellt, ist die Dialogbereitschaft aller Stakeholder eine wichtige Voraussetzung. Solche Diskussionen verlangen insbesondere zündende Ideen, ein gutes Prozessmanagement, ein sicheres Gespür für das Machbare sowie stichhaltige Argumente. Unter diesen Voraussetzungen kann ein Land seinen Einfluss geltend machen.

Nachfolgend werden einige bemerkenswerte Richtungsentscheide der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart schlaglichtartig dargestellt. Sie illustrieren, wie sich die Banken durch gezielte Anpassungen wandelten, innovativ blieben und ihre Relevanz bestätigen konnten (vgl. *Tabelle 1*).

Schaffung neuer Arbeitsplätze ab. Letztlich trifft es die Armen und diejenigen, die keinen Zugang zum Rechtsweg haben. Vorangehend war Korruption für internationale Institutionen quasi ein Tabuthema. *Wolfensohn* forderte die internationalen Organisationen dazu auf, nicht länger weg zu schauen und stattdessen jene Regierungen zu unterstützen, welche Massnahmen gegen grassierende Korruption umsetzen.

Der Kampf gegen Korruption und die Unterstützung von guter Regierungsführung (*Good Governance*) stellen heute Kernthemen aller Entwicklungsbanken dar. In ihrer Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern setzen die Banken Anreize, um das Krebsübel Korruption zu problematisieren. Die Entwicklungsbanken vergeben ihre Mittel an ihre Partnerländer gemäss dem Leistungsprinzip, wobei der Nachweis guter Regierungsführung in der Beurteilung eines Landes besonderes Gewicht hat. In diesem Bereich kann und sollte noch mehr geleistet und gefordert werden – wie auch die jüngsten Ereignisse in Nordafrika zeigen.

Um ihre eigenen Projekte vor Korruption zu schützen, führen die Entwicklungsbanken heute gezielte Präventionsprogramme durch und besitzen unabhängige Ombudsstellen, an die sich interne Informanten (*Whistleblower*) bei Verdachtsfällen wenden können. Im April 2010 haben die Entwicklungsbanken ihr Vorgehen gegen Korruption mit der Unterzeichnung eines gemeinsamen Abkommens – dem sogenannten *Cross-Debarment Accord* – abgestimmt.

Förderung des Privatsektors

Robert Garner, der erste *Executive Vice President* der *Internationalen Finanz-Corporation (IFC)*, war der festen Überzeugung, dass die vielversprechendste Zukunft für die ärmsten Länder die Schaffung eines attraktiven Privatsektors sei. Damit brachte er 1950 die Vision der Entwicklungsbanken für die Förderung des Privatsektors auf den Punkt: Ein kompetitiver Privatsektor soll Arbeitsplätze schaffen, attraktiv für Investitionen sein, zu Innovation und Technologietransfer führen und einem Land zu nachhaltigem Wachstum verhelfen. Ein florierender Privatsektor generiert zudem Abgaben und Steuern, welche staatlichen Institutionen zur Finanzierung von Infrastrukturmassnahmen befähigen und Investitionen in das Gesundheits- und Bildungswesen erlauben.

Die Förderung des Privatsektors wird in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Wirtschaftliches Wachstum ist eine Voraussetzung für die Halbierung der Zahl der armen Bevölkerung weltweit (*Millen-*

niums-Entwicklungsziel 1). Da die öffentlichen Entwicklungsmittel zur Erreichung des Ziels nicht ausreichen werden, um die Entwicklungsbedürfnisse abzudecken, ist die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums umso wichtiger. Dazu muss das Geschäftsklima in den Entwicklungsländern verbessert und zusätzliches privates Kapital mobilisiert werden (*crowding-in*).

Im Zusammenhang mit den Kapitalerhöhungen, welche alle Entwicklungsbanken im Rahmen der Bekämpfung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen haben, werden diese in den kommenden Jahren ihr Privatsektor-Portfolio ausbauen. Für die *Internationale Finanz-Corporation (IFC)* und die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)* ist die Förderung des Privatsektors das Hauptgeschäftsfeld. Ihr Massnahmenpaket schliesst Investitionen in einzelne Unternehmungen, Beratung sowie Verbesserung der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen der Entwicklungsländer mit ein. Ihrem Mandat entsprechend dürfen die Entwicklungsbanken Aktivitäten des Privatsektors nicht verdrängen, sondern müssen diese stimulieren und unterstützen. Dementsprechend werden Länder, Regionen, Sektoren und Einzelprojekt prioritär anvisiert, in denen erhebliches wirtschaftliches Potenzial und gleichzeitig grosse Finanzierungs- und Know-how-Lücken sowie gute Möglichkeiten für Demonstrationseffekte bestehen.

Entschuldung als Voraussetzung für Wachstum und Entwicklung

In den letzten drei Jahrzehnten haben Entwicklungsländer immer wieder die Grenzen einer vertretbaren Schuldenbewirtschaftung erreicht oder überschritten. Die internationale Gemeinschaft unterstützte die Entwicklungsländer, welche unter einer zu hohen Schuldenlast litten, und lancierte 1996 die *Initiative zu Gunsten der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC)*. Die Schweiz war massgebend an der Ausarbeitung sowie an der Finanzierung der Initiative beteiligt.¹ 2006 entschieden die G8, durch die *Multilaterale Schuldenerlass-Initiative (MDRI)* die Schulden ausgewählter ärmster Länder noch weiter abzubauen. Die Reduktion der Verschuldung durch die internationale Gemeinschaft auf ein tragfähiges Niveau soll den Ländern ihren Handlungsspielraum wieder zurückgeben. Damit können sie notwendige Investitionen in die Bekämpfung von Armut und den Aufbau von Infrastruktur tätigen – hin zu einer Verbesserung der Wohlfahrt der Bevölkerung insgesamt.

Die Kosten für die Entschuldung durch HIPC und MDRI trugen die Geberländer zu-

1 Siehe Artikel von M. Feldmann in dieser Ausgabe, S. 13f.

2 Das Grundkapital der Entwicklungsbanken wird teilweise massiv anwachsen (zwischen 45% bei der Weltbank und 200% bei der Afrikanischen und Asiatischen Entwicklungsbank).

3 Vgl. Artikel von M. Shenton in dieser Ausgabe, S. 26f.

sätzlich zu ihren Beiträgen an die Banken. Die solidarische Mittelbeschaffung, das koordinierte Vorgehen sowie die Festlegung von qualitativen Grundsätzen und Kriterien ermöglichten, die mit Entschuldungsmassnahmen einhergehenden Risiken – wie der *Moral Hazard* – zu managen und die Ausgrenzung einzelner Länder durch Zahlungsunfähigkeit zu vermeiden. Dadurch wurde eine Basis geschaffen, auf der ein strukturierter Dialog mit den ärmsten und benachteiligten Entwicklungsländern aufgebaut und diese konkret unterstützt werden konnten.

Neue Herausforderungen bedingen Reformfähigkeit auch in Zukunft

Die Herausforderungen der Zukunft setzen die Wandel- und Kritikfähigkeit der Entwicklungsbanken (EB) weiter voraus. Diese Herausforderungen beziehen sich einerseits auf alt bekannte nationale Themenbereiche wie unzureichende Schulsysteme oder Elektrizitätsversorgung; andererseits stehen zunehmend globale Fragen im Zentrum – wie der Umgang mit dem Klimawandel. Die Schweiz – durch das Seco und in enger Zusammenarbeit mit der Deza – wird die folgenden vier Themen eng begleiten und Resultate einfordern.

- 1) Mit den 2010 beschlossenen Kapitalerhöhungen zur Bekämpfung der jüngsten und zur Vorbeugung weiterer Finanz- und Wirtschaftskrisen stellt sich die Herausforderung, diese zusätzlichen Mittel in konkrete Massnahmen zur Armutsreduktion und wirtschaftlichen Entwicklung zu investieren.² Die Bankprojekte müssen auch in Zukunft die erwartete Wirkung zeigen; und die gestiegene Ausleihfähigkeit darf nicht in einer Verschlechterung der Projektqualität münden.
- 2) Die institutionellen, strategischen und operationellen Reformen, welche zusammen mit den Kapitalerhöhungen beschlossen wurden, müssen sich als richtig erweisen. Das Ziel der Reformen besteht darin, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Projekte zu verbessern und Institutionen effizienter zu gestalten. Eine erste Beurteilung der durchgeführten Reformagenda wird in zwei bis drei Jahren erfolgen. Dann wird sich weisen, ob die 2009 und 2010 beschlossenen Reformschritte weit genug gingen oder ob allenfalls Anpassungen in der Reformagenda notwendig sein sollten.
- 3) Für die EB stellt sich die Frage, wie sie mit der Verschiebung der politischen und wirtschaftlichen Machtverteilung auf globaler Ebene umgehen. V.a. das Verhältnis zu den G20 bedarf einer Regelung. Die

Zusammenarbeit unter Einbezug der formellen Leitungsorgane, namentlich dem Exekutivrat der Entwicklungsbanken, muss transparent erfolgen.

- 4) Die EB sind aufgerufen, nachhaltiges Wachstum in Entwicklungsländern und ausreichende Schaffung von Arbeitsplätzen für eine wachsende Bevölkerung zu fördern. Diese Priorität wird gerade im Kontext des Arabischen Frühlings überdeutlich.³ Dies ist einfacher gesagt als getan: Die Erwartungen an die EB sind hoch, Lösungen zugunsten breiter Bevölkerungsschichten auszuarbeiten und umzusetzen.

Bedeutung für die Schweiz

Die oben beleuchteten Schlaglichter illustrieren die Wandlungs- und Lernfähigkeit der Entwicklungsbanken. Trotz ihrer Grösse und organisatorischen Komplexität können die Banken auf veränderte Bedingungen und neue Herausforderungen reagieren. Ihre Lernfähigkeit stellen sie unter Beweis, indem sie bestehende Ansätze überprüfen, neue Initiativen lancieren und ihre internen Strukturen den veränderten Bedingungen anpassen. Dabei dienen den multilateralen Entwicklungsbanken zurzeit namentlich die in den Millenniums-Entwicklungszielen der UNO und der Pariser Deklaration der OECD formulierten Vorgaben als Ziel und Orientierung. Diese Veränderungen erfolgen nicht automatisch. Es ist wichtig, in einem stetigen Dialog Druck, Einfluss sowie konstruktive Kritik auf Institutionen auszuüben. Dieser Dialog findet in den Leitungsorganen der Banken, im operationellen Alltagsgeschäft oder im Zusammenhang mit Konsultations- und Streitschlichtungsverfahren zwischen allen Stakeholdern statt.

Für die Schweiz sind EB strategisch wichtige Instrumente bei der Abstimmung und der Bewältigung von verschiedenen drängenden globalen Problemen. Der Vorzug der EB liegt darin, dass sie über grosse Analysekapazitäten und Erfahrungen in ihren Kernkompetenzen verfügen. Sie sind mit grossen finanziellen Ressourcen ausgestattet und geniessen einen privilegierten Zugang zu Regierungen. Aus diesen Überlegungen heraus haben Bundesrat und eidg. Parlament 2011 Jahr der Beteiligung der Schweiz an den Wiederauffüllungen der Entwicklungsbanken zugestimmt. Die Schweiz ist weiterhin darauf bedacht, dass Anspruch und Wirklichkeit der Entwicklungsbanken möglichst eng beieinander liegen, so dass auch in Zukunft ihre Relevanz im Interesse der ganzen Staatengemeinschaft gesichert bleibt. ■