

Die Weltbank – Grundpfeiler der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Die tiefgreifenden sozialen und wirtschaftspolitischen Veränderungen, die mit der Globalisierung einhergehen, stellen die Weltbank vor neue Herausforderungen. Will die Organisation ihre Wirksamkeit und ihre globale Bedeutung auch in Zukunft sichern, muss sie sich laufend an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. *Ivan Pavletic, Jörg Frieden*

Abstract Bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und politischen Einflusses gehört die Weltbank weltweit zu den führenden Entwicklungshilfeorganisationen. Aufgrund der tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen der vergangenen 25 Jahre muss sie ihre Rolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit neu definieren. Eine klare Prioritätensetzung ist zwingend. Dazu gehört neben der Armutsbekämpfung und der Förderung eines nachhaltigen Wachstums auch die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Weil für diese Aufgaben die finanziellen Mittel knapp sind, ist auch die Mobilisierung des Privatsektors zentral.

Gemessen an ihren Vermögenswerten von rund 644 Milliarden Dollar und ihren jährlichen Kreditverpflichtungen im Umfang von etwa 64 Milliarden Dollar ist die Weltbank im heutigen internationalen Finanzsystem ein mittelgrosser Player. Das war nicht immer so. In der Nachkriegszeit gehörte sie zu den zehn grössten Finanzinstituten weltweit. Die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte in den Siebzigerjahren eröffnete den Entwicklungsländern den Zugang zu neuen, vornehmlich privaten Finanzierungsquellen. Das hatte zur Folge, dass die relative Nachfrage nach Weltbank-Krediten nachliess. Diese Entwicklung reflektiert die allgemein nachlassende Bedeutung der öffentlichen Entwicklungshilfe in Bezug auf die gesamten Kapitalflüsse in die Entwicklungsländer.

Es wäre allerdings verfehlt, die Relevanz der Weltbank auf ihre finanzielle Rolle zu reduzieren. Die Globalisierung hat die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen grundlegend verändert. Die nationalstaatliche Politik sieht sich zunehmend mit transnationalen Problemen konfrontiert, deren Lösung die finanziellen und technischen Möglichkeiten einzelner Länder oftmals übersteigt. Die Bedeutung der Weltbank muss im Kontext dieser globalen Verflechtung verstanden werden. Sie unterstützt die Weltgemeinschaft, die entwicklungsrelevanten Herausforderungen ihrer Mitglieder zu erfassen, lösungsorientierte Handlungsansätze

auszuarbeiten und diese auf lokaler, regionaler und zunehmend auch auf globaler Ebene umzusetzen.

Die Weltbank im Wandel

Seit dem Beitritt der Schweiz vor 25 Jahren hat sich die Weltbank stetig weiterentwickelt, um angemessen auf die sich verändernden globalen Rahmenbedingungen und Kundenbedürfnisse reagieren zu können. Entsprechend hat sich auch ihr Ansatz der Entwicklungshilfe verändert. Konzentrierte sie sich ursprünglich vor allem auf die Finanzierung von Infrastrukturprojekten, weitete sich ihr Tätigkeitsfeld in den Achtzigerjahren zunehmend auf politische Reformen und die Stärkung von institutionellen Rahmenbedingungen aus. Hier beschränkte sich die Weltbank mit dem sogenannten Washington Consensus zunächst auf eine begrenzte Anzahl an wirtschaftspolitischen Massnahmen zur Förderung des Wachstums. Im Laufe der Zeit wurde dieser Ansatz jedoch um die Schwerpunkte der Bekämpfung der extremen Armut und Ungleichheit sowie der Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt.

Diese Entwicklung war das Ergebnis eines langjährigen institutionellen und weitgehend eklektischen Lernprozesses, der durch eine Vielzahl von Faktoren geprägt wurde. Dazu gehören unter anderem die öffentlich geführten Diskussionen über gescheiterte

oder mangelhaft umgesetzte Infrastrukturprojekte der Weltbank, die Skepsis gegenüber den Strukturanpassungsprogrammen der Reagan-Thatcher-Ära sowie die wachsende Erkenntnis, Nachhaltigkeitsaspekte besser in die Planung von Entwicklungsprogrammen integrieren zu müssen. Darüber hinaus wurde die Armut zunehmend als multidimensionales Problem erkannt, zu dessen Lösung Massnahmen auf institutioneller, wirtschaftspolitischer, gesellschaftlicher und verhaltensökonomischer Ebene nötig sind. Themen wie Bildung und Gesundheit, Geschlechtergleichstellung und gute Regierungsführung gewannen dadurch immer stärker an Aufmerksamkeit. Gleichzeitig hat die Weltbank ihre Sozial- und Umweltstandards verschärft und ausgeweitet.

Die Ausarbeitung eines holistischen Entwicklungshilfeansatzes war weder linear noch einfach. Der Prozess war begleitet von einer intensiven Auseinandersetzung mit der Rolle, welche die Weltbank in einer sich rasant verändernden Welt zu spielen hat, den Zielen, die sie erreichen soll, sowie den Ressourcen und Instrumenten, die ihr hierfür zur Verfügung stehen. Bilaterale Entwicklungspartner, Nichtregierungsorganisationen, die Zivilgesellschaft und der Privatsektor haben sich an dieser Auseinandersetzung beteiligt und so den Prozess massgeblich mitgeprägt. So durchlief die Weltbank in den letzten 25 Jahren mehrere institutionelle Umstrukturierungen und Reformen, um ihre Wirksamkeit und Effizienz zu verbessern. Gleichzeitig baute sie ihren Leistungskatalog und ihren Personalbestand stark aus.

Diese Bemühungen mündeten 2013 in der Formulierung des ersten gemeinsamen Mandats für die gesamte Weltbankgruppe, bestehend aus der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), der Multilateralen



Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter wie Gesundheitsversorgung nützt allen Ländern. Eine Krankenschwester auf einer Gesundheitsstation in Benin.

Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) und dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID).¹ Darin setzt sich die Weltbank zum Ziel, in ihren Mitgliedsländern die extreme Armut bis 2030 auf 3 Prozent zu reduzieren und den Wohlstand der armen Bevölkerung auf nachhaltige Weise zu fördern. Dieses Mandat wurde kürzlich überprüft und mit den Zielen der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und dem Pariser Klimaschutzabkommen in Einklang gebracht.

Der Nutzen der Weltbank für ihre Mitglieder

Auch heute noch werden bisweilen Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz der Weltbank laut. Relativ unbestritten ist dagegen die Tatsache, dass die Weltbank als globale Wissens- und Austauschplattform für nahezu alle entwicklungsrelevanten Fragen ihresgleichen sucht. Für die internationale Gemeinschaft ist sie eine äusserst wertvolle Wissensquelle und ein wahrhaftig globales öffentliches Gut. Akteure der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz, wie das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), können die Hebelwirkung ihrer Aktivitäten massgeblich erhöhen, indem sie ihre relativ begrenzten Finanzmittel an multilaterale Initiativen der Weltbank knüpfen, die ähnliche Ziele wie die Schweizer Entwicklungspolitik verfolgen. Dazu gehören zum Beispiel die Stärkung der öffentlichen Finanzen, die Entwicklung des Privatsektors, die Konfliktprävention und die Bekämpfung des Klimawandels. Da die Bank ihre Kredite oft an die Umsetzung von politischen und institutionellen Reformen knüpft, können bilaterale Geber am zugehörigen politischen Dialog teilnehmen und wichtige Erkenntnisse für ihre Arbeit gewinnen.

Bisher wusste die Weltbank ihr relativ bescheidenes Kapital sehr erfolgreich einzusetzen. Seit ihrer Gründung konnte sie mit einer Kapitalausstattung von 18 Milliarden Dollar – und unter Beibehaltung ihres AAA-Ratings – rund 900 Milliarden Dollar an interner und externer Entwicklungsfinanzierung generieren. Die Rolle der Weltbank beschränkt sich aber nicht ausschliesslich auf die finanzielle Unterstützung ihrer Partnerländer. Dank ihrer globalen Präsenz trägt sie wesentlich zum Austausch von Erfahrungen und technischem Fachwissen unter den Partnerländern bei. Diese Süd-Süd-Kooperation hat die Akzeptanz

ihrer Reformempfehlungen massgeblich erhöht. Ein Beispiel ist der «Doing Business»-Bericht, der jährlich international vergleichbare Indikatoren zur Regulierungsdichte auf Länderebene vorlegt. Er hat viele Regierungen dazu veranlasst, ihre regulatorischen Rahmenbedingungen zu überdenken und, wo nötig, zu optimieren. Bezüglich Kosteneffizienz, Leistungsfähigkeit und politischen Einflusses gehört die Weltbank gemäss unabhängigen Evaluationen zu den wirksamsten Entwicklungsorganisationen weltweit. All diese Faktoren tragen dazu bei, dass sie heute als zuverlässiger Partner geschätzt wird, was sich wiederum in der jüngst gestiegenen Nachfrage nach ihren Dienstleistungen widerspiegelt.

Die zukünftige Relevanz der Weltbank

Ob die Weltbank auch in Zukunft relevant bleibt, wird von ihrer Fähigkeit abhängen, intelligente Lösungen zur Bewältigung der komplexen Entwicklungsprobleme zu finden, mit denen ihre Partnerländer konfrontiert werden. Dabei steht sie folgenden sechs Herausforderungen gegenüber.

Klare Prioritätensetzung

Die Weltbank braucht klare Ziele und Prioritäten. Das ist leichter gesagt als getan. Die Vielfalt an entwicklungsrelevanten Herausforderungen, ihre dynamische Veränderung über die Zeit sowie unterschiedliche Ansichten zu ihrer Lösung erschweren eine klare Prioritätensetzung. Selektivität ist allerdings unabdingbar, um eine Verwässerung der knappen Ressourcen der Weltbank zu vermeiden und die Qualität und Wirksamkeit ihrer Aktivitäten zu gewährleisten. Gleichzeitig darf sie sich den neu auftretenden Bedürfnissen ihrer Mitglieder nicht verschliessen. Diese Gratwanderung erfordert eine regelmässige und

oftmals politisch delikate Güterabwägung. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass sich bilaterale und multilaterale Entwicklungsakteure auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und eine effiziente Aufgabenteilung untereinander sicherstellen. Entsprechend sollte die Weltbank neue Prioritäten mit Bedacht auswählen, auch wenn dies manchmal den Wünschen und Interessen einzelner Mitglieder entgegenläuft.

Förderung des Privatsektors

Die Weltbank unterstützt ihre Partnerländer dabei, durch die gezielte Förderung des Privatsektors neue Wachstums- und Entwicklungsimpulse zu setzen. In den vergangenen 25 Jahren haben die IFC und die MIGA – die zwei auf die Förderung des Privatsektors spezialisierten Unterorganisationen der Weltbank – ihre Aktivitäten in Entwicklungsländern stark ausgebaut. Das zeigt der kürzlich lancierte Kaskadenansatz². Er hat zum Ziel, Weltbank-Projekte zunehmend aus kommerziellen Quellen zu finanzieren und die begrenzten konzessionellen Mittel der Weltbank dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden und die höchste Wirkung erzielen. Zusammen mit dem Privatsektorfenster der IDA – des Fonds für die ärmsten Länder der Welt – zielt der Kaskadenansatz darauf ab, die Komplementarität der Aktivitäten der IFC und der MIGA im Privatsektor mit denjenigen der IBRD und der IDA im öffentlichen Sektor zu erhöhen. Gemeinsam wollen sie die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Umfelds fördern, neue Märkte erschliessen und zusätzliche Mittel aus dem Privatsektor mobilisieren – auch in den ärmsten Ländern sowie in fragilen Staaten. Als eine der grössten Geldgeberinnen für IFC-Beratungsdienstleistungen für Unternehmen in Entwicklungslän-

² Mehr Informationen zum Kaskadenansatz finden Sie im Artikel von Christian Brändli, Tim Kaeser und Lukas Schneller auf Seite 68.

Pandemic Emergency Facility

Im Jahr 2014 hat der Ausbruch des Ebolafiebers in Westafrika deutlich gemacht, dass die Weltgemeinschaft nur unzureichend auf ein solches Ereignis vorbereitet ist. Die Weltbank hat deshalb zusammen mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Swiss Re und der Munich Re die Pandemic Emergency Financing Facility (PEF) entwickelt. Die Fazilität stellt sicher, dass Behörden und Hilfsorganisationen in den ärmsten Ländern der Welt bei einem Ausbruch einer Epidemie umgehend über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um eine Ausbreitung zu verhindern. Die Schweiz hat sich an der Entwicklung des Instruments finanziell beteiligt.

Die PEF verfügt über ein Volumen von 500 Millionen Dollar. Neben einer Versicherungs-

deckung wird eine neue Gattung von Schuldscheinen, sogenannte Pandemie-Anleihen, im Umfang von 320 Millionen Dollar herausgegeben. Die Pandemie-Anleihen funktionieren nach dem gleichen Prinzip wie Katastrophen-Anleihen: Tritt eine vordefinierte Katastrophe ein, müssen die Zeichner der Schuldscheine mit einem Verlust ihrer Investition rechnen. Dieses Risiko wird mit einer Rendite abgegolten.

Am 30. Juni 2017 wurde die erste Anleihe mit dreijähriger Laufzeit erfolgreich emittiert. Damit erhofft sich die Weltbank, einen neuen Markt schaffen zu können. Bei den Katastrophen-Anleihen ist ihr dies schon einmal gelungen: So konnte sie inzwischen Schuldscheine im Wert von 1,6 Milliarden Dollar platzieren.

¹ Der Einfachheit halber wird in diesem Artikel die Bezeichnung Weltbank anstatt Weltbankgruppe verwendet.

den unterstützt die Schweiz diese Bemühungen vollumfänglich.

Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

Globale Herausforderungen wie internationale Wirtschafts- und Finanzkrisen, Klimawandel, Migration, Fragilität, Konflikte und humanitäre Katastrophen gefährden das globale Wirtschaftswachstum und verschärfen die Krisenanfälligkeit aller Menschen, nicht nur in Entwicklungsländern. Die Armen sind dabei oft am stärksten betroffen. Aufgrund ihrer Expertise und ihrer globalen Präsenz ist die Weltbank in der Lage, die Natur und die Komplexität dieser globalen Phänomene schnell zu erfassen und geeignete Lösungsansätze anzubieten. Sie hat gezeigt, dass sich die rechtzeitige Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern positiv auf die Armut und die Ungleichheit auswirken kann, wie die kürzlich ins Leben gerufene Pandemic Emergency Facility verdeutlicht (siehe *Kasten*). Die Länderstrategien der Weltbank, welche jeweils zusammen mit den Partnerländern ausgearbeitet werden, messen diesen regionalen und globalen Herausforderungen eine zunehmend hohe Bedeutung bei.

Ein alleiniger Fokus auf Entwicklungsländer macht aufgrund der grenzüberschreitenden Natur vieler Entwicklungsprobleme heute kaum mehr Sinn. Ausserdem hat die Weltbank bewiesen, dass sie auch in entwickelten Ländern wie Polen, Griechenland oder Bahrain einen relevanten Beitrag leisten kann. Ein starkes Engagement in Ländern mittleren Einkommens bleibt auf jeden Fall zentral, denn sie beherbergen den Grossteil der armen Weltbevölkerung. Ihre Volkswirtschaften sind krisenanfälliger und schöpfen ihr Wachstumspotenzial oft nicht optimal aus. Angesichts ihres hohen Anteils an der Weltwirtschaft und der Weltbevölkerung spielen sie auch bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter eine entscheidende Rolle. Globale Probleme wie der Klimawandel können nicht ohne ihre aktive Teilnahme gelöst werden. Das trifft auch auf die Länder der mittleren Einkommenskategorie in der Schweizer Stimmrechtsgruppe bei der Weltbank zu. Länder wie Kasachstan und Usbekistan befinden sich nach wie vor in einem politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess und ziehen einen direkten Nutzen aus der finanziellen und technischen Unterstützung der Weltbank, insbesondere auch zur Bewältigung grenzüberschreitender Probleme. Dieses Engagement kommt auch Kirgisistan und Tadschikistan – den ärmsten Ländern der Region – zugute. Aus diesen Gründen macht sich die Schweiz für eine

Weltbank stark, die *alle* Mitglieder unterstützt, nicht nur die ärmsten.

Engagement in fragilen und konfliktbetroffenen Ländern

Etwa zwei Milliarden Menschen leben heute in fragilen und konfliktbetroffenen Ländern. Schwache Institutionen, politische Spannungen und Gewalt stürzen nicht nur die Menschen in den betroffenen Ländern ins Elend, sondern beeinträchtigen gleichzeitig die globale Sicherheit. Ohne ein aktives Engagement der Entwicklungsbanken sind die Vereinten Nationen heute nicht in der Lage, ihr Mandat zur Friedensförderung erfolgreich umzusetzen. Auch die aktuellen Flüchtlingskrisen in Afrika, dem Nahen Osten und Europa verlangen nach einer nachhaltigen Entwicklungslösung. Mitunter auch dank der langjährigen finanziellen Unterstützung der Schweiz ist die Weltbank heute in der Lage, fragile Länder in ihren Entwicklungsbemühungen zu unterstützen. Dank der 18. Wiederauffüllung der IDA, welche im Dezember 2016 mit einem Rekordegebnis von 75 Milliarden Dollar abgeschlossen wurde, wird die Weltbank dieses Engagement weiter ausbauen können.

Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit

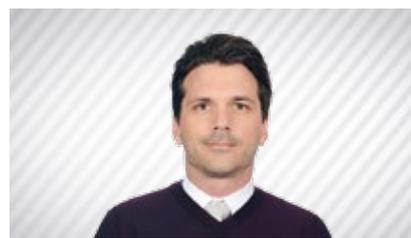
Die Weltbank muss über angemessene finanzielle Ressourcen verfügen, will sie ihrer Rolle als globale Entwicklungspartnerin gerecht werden. Hierfür ist sie auf die finanzielle Unterstützung ihrer Aktionäre angewiesen. Dank einer grosszügigen Kapitaldeckung und einem neuen Finanzierungsmodell, das ihr die Emission von Schuldscheinen auf den internationalen Kapitalmärkten ermöglicht, steht die IDA heute finanziell auf einer soliden Basis. Das wird es ihr in den nächsten Jahren ermöglichen, den ärmsten Ländern der Welt deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz dazu haben die IBRD und die IFC ihre finanziellen Mittel weitgehend ausgeschöpft. Wollen sie ihre Bonität und ihre Kapitaldeckung nicht gefährden, müssen sie ihr Kapital über kurz oder lang aufstocken. Ohne eine Kapitalaufstockung laufen sie Gefahr, in Zukunft an Bedeutung zu verlieren. Andere Institutionen, wie zum Beispiel die kürzlich geschaffene Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank, könnten im Prinzip die entstehende Lücke schliessen. Es wird allerdings Zeit in Anspruch nehmen, bis sie sich als glaubwürdige und zuverlässige Entwicklungspartner vom Schlege der Weltbank etablieren können.

Anpassung der Gouvernanzstrukturen

Die Anteilsverhältnisse und Vertretung der

Mitgliedsländer in den Entscheidungsgremien der Weltbank entsprechen nicht mehr den tatsächlichen Kräfteverhältnissen in der Weltwirtschaft. Das untergräbt die Glaubwürdigkeit und die Legitimität der Weltbank als globale Institution. Zudem sind die übervertretenen, vornehmlich westlichen Länder nicht gewillt oder nicht in der Lage, die Organisation mit ausreichend Kapital auszustatten, was ihre derzeitige Übervertretung zumindest teilweise rechtfertigen würde. Die aufstrebenden Wirtschaftsmächte werden ihr finanzielles Engagement aber nur dann erhöhen, wenn sie im Gegenzug mehr Mitspracherecht erhalten.

Will die Weltbank ihre Legitimität auch in Zukunft sichern, muss ihre Organisationsstruktur die Entwicklung der Kräfteverhältnisse in der multipolaren Welt besser reflektieren. Insbesondere die USA und China werden ihre Finanzierungsbereitschaft an ihre jeweiligen wirtschafts- und ausserpolitischen Ambitionen anpassen müssen. Erste Schritte wurden eingeleitet, um die Gouvernanzstruktur der Weltbank mit der wirtschaftlichen Bedeutung und den finanziellen Beiträgen ihrer Mitglieder in Einklang zu bringen. Weitere Massnahmen sind notwendig, um diesem Ziel näher zu kommen. Als aktives Mitglied des Exekutivdirektoriums und neuntösste Geldgeberin der IDA wird sich die Schweiz auch in Zukunft für eine Gouvernanzstruktur einsetzen, welche die Beiträge der Mitgliedsländer an das Entwicklungsmandat der Weltbank angemessen berücksichtigt.



Ivan Pavletic
Dr. sc., Senior Advisor, Büro des Schweizer Exekutivdirektors bei der Weltbank, Washington D.C.



Jörg Frieden
Dr. rer. pol., ehemaliger Schweizer Exekutivdirektor bei der Weltbank (2011 bis 2016) und heutiger Schweizer Botschafter in Kathmandu