

WEED



World Economy · Ecology · Development
Weltwirtschaft · Ökologie · Entwicklung

BRIEFING – OKTOBER 2024

Der Reformprozess der Weltbank greift zu kurz



INHALT

1. Einleitung	2
2. Stand der Reform aus finanzieller Sicht	4
3. Neue Programme für globale Herausforderungen: Marketing statt Reform	7
4. Scorecard: Defizite der neuen Wirkungsmessung	10
5. Immer mehr Einfluss für privates Kapital: Das Private Sector Investment Lab und andere Einfallstore	11
6. Governancereform: Der Elefant im Raum	13
7. Fazit	14
Anmerkungen	15
Zusammenfassung & Impressum	16

1. Einleitung

Die Welt ist aktuell mit mehreren sich gegenseitig verstärkenden Krisen konfrontiert: die Verschärfung der Klimakrise, Rückschritte bei der Erfüllung der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), weltweit steigende Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern sowie die sich zuspitzende Schuldenkrise in vielen Ländern des Globalen Südens. Die weltweiten multiplen Krisen speisen sich aus einem ungerechten globalen Wirtschaftssystem, in dem sich Reichtum in wenigen Händen und Konzernen konzentriert und das viele Länder des Globalen Südens in struktureller Abhängigkeit von Rohstoffexporten festhält, oder ihnen eine Existenz als reine Absatzmärkte und Produktionsstandorte verschreibt. Die Krisendynamik trifft auf ein internationales Finanzsystem mit einer „großen Finanzklufft“ zwischen Nord und Süd, insbesondere mit Blick auf die unterschiedlichen Zinsen und Risikobewertungen, die den Zugang zu Kapitalmärkten bestimmen.¹ Die zugrundeliegende internationale Finanzarchitektur ist „veraltert, dysfunktional und unfair“ und bedarf dringender Reformen, stellte auch UN-Generalsekretär António Guterres zuletzt wiederholt fest.²

Die akute Notwendigkeit einer Reform der internationalen Finanzarchitektur ergibt sich sowohl aus einer globalen Gerechtigkeitsperspektive als auch aus einer Perspektive der Leistungsverbesserung in Zeiten multipler Krisen, für deren Bewältigung international Billionen benötigt werden.³ Über die Ansätze für Reformen sowie die Maßnahmen zur Schließung der enormen Finanzierungslücke im Bereich Klima und SDGs wird aktuell in verschiedenen multilateralen Foren diskutiert und gestritten.

Eine politische Spannungslinie verläuft dabei entlang der Frage, ob auch strukturelle Reformvorhaben und ambitionierte Zielstellungen eine Chance

haben, effektiv umgesetzt zu werden, oder ob es lediglich bei kleineren Anpassungen innerhalb des bestehenden Systems bleibt. An Vorschlägen für strukturelle Reformvorhaben mangelt es aktuell nicht im multilateralen Raum, angefangen beim Beschluss zur Aushandlung einer UN-Steuerkonvention,⁴ über die kontrovers geführten Verhandlungen zu einem neuen ambitionierten und bedarfsgerechten Klimafinanzierungsziel,⁵ bis hin zur vierten internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (FfD4), die im Sommer 2025 ansteht.⁶

Ein Großteil der Debatte zur Verbesserung internationaler Finanzierung beschränkt sich aktuell jedoch auf einen pragmatischen Rückgriff auf die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs). Hier liegt die politische Schwerpunktsetzung Deutschlands, der USA und anderer reicher Staaten. Das ist kein Zufall, verfügen sie insbesondere bei der Weltbank dank der ungleichen Stimmrechtsverteilung und anderer Mechanismen über enormen Einfluss und damit auch wirtschaftliche Gestaltungsmacht (siehe [Abschnitt 6](#)).

Die Weltbankgruppe durchläuft seit Ende 2022 einen großen Reformprozess. Dieser wurde maßgeblich durch Deutschland und andere Hauptanteilseigner angestoßen. Ihr Fokus lag dabei vor allem darauf, dass die Weltbank mehr in Klimaschutz und andere grenzüberschreitende globale öffentliche Güter investiert.⁷ Der Reformprozess knüpft auch an die seit 2021 laufende Diskussion im Rahmen der G20 um die Erhöhung der Finanzierungskapazitäten der MDBs an.⁸ Das Versprechen lautete stets sowohl eine „größere“, als auch eine „bessere“ Weltbankgruppe zu schaffen. Die Chance für eine tiefgreifende Reform wurde jedoch vertan. Dem Reformprozess liegt keine kritische Analyse dazu zugrunde, wie die Weltbankgruppe selbst zu den weltweit zu beobachtenden Problemen und Vielfachkrisen beigetragen hat und was dies für eine strukturelle Neuausrichtung auf dem Weg zu einer besseren Bank bedeutet.⁹ Der Reformprozess setzt

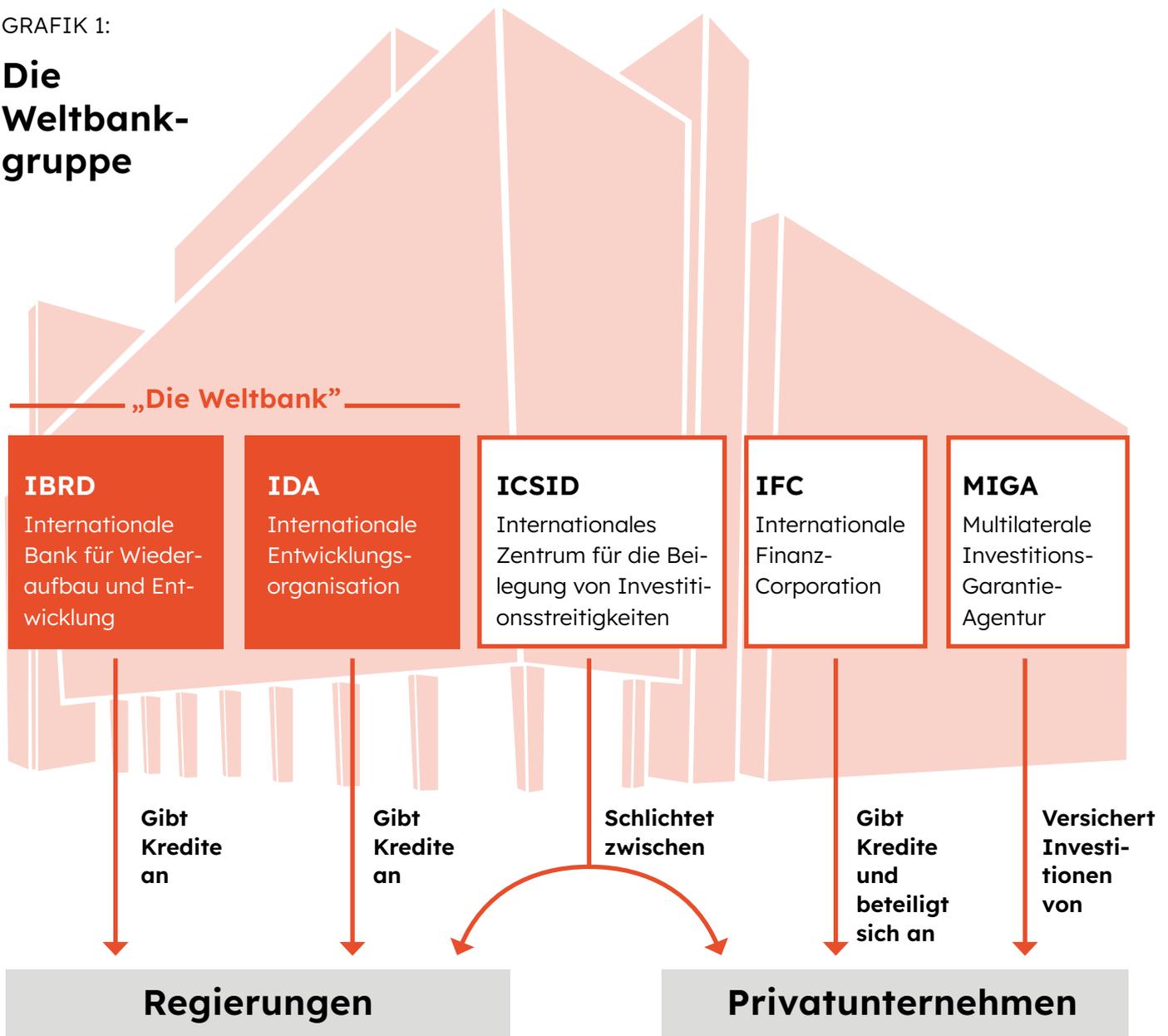
auch weiter auf einen Ansatz, der die Mobilisierung privaten Kapitals durch verschiedene Anreize als zentrale Aufgabe versteht und darüber die strukturellen Abhängigkeiten und die ungleichen Machtverhältnisse im internationalen Finanzsystem weitertreibt.

Das vorliegende Briefing vermittelt einen kritischen Überblick zum Stand der Weltbankreform vor der Jahrestagung 2024. Es nimmt zum einen die finanzielle Seite der Reform, also die Einführung verschiedener Bilanzoptimierungsmaßnahmen, sowie die bis Ende 2024 regulär anstehende Wiederauffüllung der International Development Association (IDA) in den Blick. Gezeigt werden kann, dass die geplante Mobilisierung von Finanzmitteln bisher sehr weit hinter dem zurückbleibt, was viele von der Weltbankgruppe erwarten. Während viel politische Aufmerk-

samkeit und Kapazitäten auf die Implementierung von Finanzinnovationen gelegt wird, verschleiert dies das grundlegende Problem des politischen Unwillens reicherer Staaten signifikante Kapitalbeiträge beizusteuern und andere strukturelle Reformen auf den Weg zu bringen. Zum anderen vermittelt das Briefing einen Überblick über zentrale Bausteine zur Umsetzung der inhaltlichen und organisatorischen Reformspekte, insbesondere die Programme für globale Herausforderungen und die neue *Scorecard* zur Wirkungsmessung. Es legt ein Augenmerk auf die Maßnahmen zur Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen und kommt schließlich auf eine der entscheidendsten Leerstellen der Reform zu sprechen: die fehlende Debatte um eine Reform der ungleichen Entscheidungsstrukturen.

GRAFIK 1:

Die Weltbankgruppe



2. Stand der Reform aus finanzieller Sicht

2.1 Bilanzoptimierung statt Kapitalbeiträge

Sowohl von verschiedenen politischen Akteur*innen als auch von Expert*innen gibt es hohe Erwartungen an die multilateralen Entwicklungsbanken, ihr Finanzvolumen in den kommenden Jahren deutlich zu erhöhen. Die Weltbankgruppe vergab im Jahr 2023 rund \$128 Milliarden an Krediten und Garantien und stellte damit den mit Abstand größten Anteil am Finanzvolumen der MDBs. Der Ausgang der Weltbankreform in finanzieller Hinsicht wird für die MDBs insgesamt daher die Richtung vorgeben.

In seinem Aufruf für ein SDG-Stimulus Paket zur Rettung der Ziele für nachhaltige Entwicklung fordert UN-Generalsekretär António Guterres die Ausleihkapazitäten der MDBs auf \$500 Milliarden pro Jahr zu erhöhen.¹⁰ In der ersten Variante der *Bridgetown Initiative* aus dem Jahr 2022 wurden sogar \$1 Billionen an zusätzlichen Finanzierungen durch die MDBs pro Jahr gefordert.¹¹ Eine von den G20 beauftragte Expert*innengruppe geht von einer möglichen Verdreifachung der Mittel auf \$300 Milliarden pro Jahr für die nicht konzessionären Unterorganisationen der MDBs aus, die über eine Kombination aus Bilanzoptimierungsmaßnahmen und einer allgemeinen Kapitalerhöhung entstehen könnte.¹²

In der Realität ist die Weltbank von den erhofften zusätzlichen Fördersummen aktuell sehr weit entfernt.

In der Realität sind die Weltbankgruppe und die MDBs insgesamt von diesen zusätzlichen Summen aktuell sehr weit entfernt. Die G20 und die Präsident*innen großer MDBs selbst sprechen bislang lediglich von rund 300 bis 400 Milliarden, die über die kommenden 10 Jahre (also 30 bis 40 Milliarden pro Jahr) im MDB System entstehen sollen.¹³

Dass die Realität der zusätzlichen Finanzkapazitäten bisher deutlich hinter den Ambitionen zurückbleibt, liegt insbesondere daran, dass vor allem **Maßnahmen der Bilanzoptimierung** diskutiert werden. Da der internationale politische Wille unter den reichen Ländern derzeit gering ist, mehr Geld für multilaterale Institutionen bereitzustellen, wird bisher nicht über eine allgemeine Kapitalerhöhung gesprochen. Die verschiedenen Bilanzoptimierungsmaßnahmen

lassen sich auf die Empfehlungen der sogenannten *CAF-Review*, einem Expert*innenbericht im Auftrag der G20 aus dem Jahr 2022, zurückführen.¹⁴ Diese Maßnahmen zielen darauf ab, mehr mit weniger zu erreichen und aus dem Ist-Zustand mehr herauszuholen. Der Drahtseilakt besteht darin, den vorsichtig agierenden MDBs einerseits mehr Risiken bei der Kreditvergabe zu ermöglichen, andererseits aber ihre guten Bewertungen durch internationale Kreditratingagenturen nicht zu gefährden. Das AAA-Rating der Weltbankgruppe ist essenziell für ihr Geschäftsmodell, bei dem sie zu vorteilhaften Konditionen Anleihen am Kapitalmarkt herausgibt und zu vergleichsweise günstigen Konditionen als Kredite weitergibt.

Der Drahtseilakt der Bilanzoptimierung hat klare Grenzen nach oben. Aktuell wird jedoch sehr viel politische Aufmerksamkeit und Kapazitäten auf die Implementierung dieser Finanzinnovationen gelegt. Bei der Weltbankgruppe geht es derzeit im Wesentlichen um folgende Maßnahmen: eine Anpassung der Eigenkapitalquote, die Nutzung von Portfoliogarantien und Hybridkapital sowie um die bessere Anerkennung ihres abrufbaren Kapitals durch Ratingagenturen.

Auf der Jahrestagung 2023 in Marrakesch wurde bereits die **Reduzierung der Eigenkapitalquote** der IBRD von 20 % auf 19 % beschlossen. Diese geringfügige Anpassung ermöglicht es potenziell mehr Darlehen zu vergeben bei gleichbleibendem Kapital. Zudem wurde das bilaterale Garantielimit um \$10 Milliarden angehoben. Es wird erwartet, dass diese Maßnahmen etwa \$50 Milliarden über die nächsten zehn Jahre freisetzen könnten.¹⁵

Eine weitere Maßnahme, die aktuell viel diskutiert wird, ist die verstärkte Nutzung von Garantien, über die die Weltbank einen Teil ihrer Risiken aus der Kreditvergabe an finanzstarke Länderanteilseigner übertragen kann. Geplant ist eine **Portfolio-Garantie-Plattform** der IBRD. Dieser Mechanismus setzt Spendergarantien ein, um das Kreditrisiko eines Teils des Weltbankportfolios abzusichern und dadurch zusätzliche Kreditvergaben zu ermöglichen. Im Gegensatz zu früheren Garantieprogrammen, die spezifische Länder oder Projekte unterstützten (wie zum Beispiel Garantien für die Ukraine oder Indonesien), soll die neue Portfolio-Garantie-Plattform ein breites Spektrum von Kreditnehmerländern und Sektoren abdecken.¹⁶ Auf der Frühjahrestagung hatte die Weltbank verkündet, dass sich Japan mit \$1 Milliarde, die USA mit \$9 Milliarden und Belgien mit \$70 Millionen an der Plattform beteiligen wollen. Da Spendergarantien an die Weltbank als relativ sicher gelten, muss nur ein geringer Teil dieser Garantiebeträge wirklich im Haushalt zur Verfügung gestellt werden, im Falle der USA z.B. nur \$750 Millionen. Auch dies muss aber erstmal geschehen, bevor die neue Plattform umgesetzt werden kann.¹⁷

Viel Aufmerksamkeit erfährt auch das für MDBs neue Finanzinstrument des **Hybridkapitals**.¹⁸ ‚Hybrid‘

ist das Kapital deshalb, weil es nicht, wie reguläres Kapital, eingezahlt wird und auch nicht mit Stimmrechten einhergeht, sondern zu festen Zinsen und sehr langfristig angelegt wird, wodurch es einer Anleihe vergleichbar ist. Im Vergleich zu den regulären MDB-Anleihen ist Hybridkapital jedoch ein nachrangiger Schuldtitel, der zuerst Verluste auffängt, und daher von Ratingagenturen als Eigenkapital bewertet wird, wodurch es die Kreditvergabekapazität der MDBs stärkt.¹⁹ Hybridkapital kann zum einen an kommerzielle Anleger ausgegeben werden. Interessant wird dafür sein, wie hoch die Zinsunterschiede zwischen Hybridkapital und traditionellen Weltbankanleihen auf Finanzmärkten ausfallen. Die Weltbank plant zum anderen die Ausgabe von Hybridkapital an reiche Anteilseigner. Deutschland hatte sich als erstes Land auf der Jahrestagung 2023 bereiterklärt, 305 Millionen Euro an Hybridkapital bereitzustellen.²⁰ Großbritannien, Frankreich, Norwegen, Italien, Dänemark und Lettland hatten auf der Frühjahrstagung 2024 angekündigt, sich ebenfalls zu beteiligen.²¹

Die zusätzlichen Finanzmittel aus Portfoliogarantien und aus dem Hybridkapital sind die beiden zentralen Bausteine, aus denen die Weltbank ihren neuen Fokus im Bereich der **globalen öffentlichen Güter** finanzieren will (siehe [Abschnitt 3](#)). Mit Stand zur Frühjahrstagung 2024 wurden für beide Instrumente zusammen rund \$11 Milliarden aus europäischen Staaten, Japan und insbesondere den USA zugesagt. Die Weltbank geht aktuell davon aus, dass sie daraus circa \$70 Milliarden an Kreditvergabekapazitäten über die kommenden 10 Jahre (also ca. \$7 Milliarden pro Jahr) schaffen kann.²²

Eine weitere Maßnahme aus der *CAF-Review*, die aktuell in der Weltbank diskutiert wird, ist die bessere **Anerkennung abrufbaren Kapitals (*callable capital*)** durch Ratingagenturen in deren Risikoanalysen. Dies bezieht sich auf die Zeichnung von Kapital durch die Länderaktionärsregierungen, die es zwar nicht eingezahlt haben, aber dafür aufkommen, wenn eine MDB ihre Anleihen- oder Garantieverpflichtungen nicht erfüllen kann. Es handelt sich also um eine Notfallreserve für das höchst unwahrscheinliche Szenario einer Weltbankinsolvenz.²³ Bisher waren viele Aspekte noch ungeklärt, insbesondere die Frage, unter welchen präzisen Umständen das gezeichnete Kapital abgerufen werden könnte. Im Falle eines Kreditausfalls müsste die Auszahlung durch die jeweiligen Parlamente genehmigt werden, was in einigen Staaten, wie beispielsweise den USA, langwierige politische Prozesse nach sich ziehen könnte. Bislang gibt es jedoch keinen Präzedenzfall für einen solchen Vorgang. Um dieser Ungewissheit zu begegnen, hat die Weltbank bereits einige Informationen über einen hypothetischen Abrufprozess zusammengetragen.²⁴ Größere Klarheit dieser Prozesse und ein enger Dialog mit internationalen Ratingagenturen, sollen dazu führen, dass diese das abrufbare Kapital positiv in

ihren Risikobewertungen berücksichtigen und damit ein größeres Ausleihvolumen, vor allem der IBRD, ermöglichen.²⁵

Auf die Ausarbeitung der offenen Fragen und der Umsetzung dieser Bilanzoptimierungsmaßnahmen wird **beträchtliches diplomatisches Kapital und politische Verhandlungsmasse** im Weltbankreformprozess verwandt. Westliche Regierungen schmücken sich auch öffentlich mit Verweisen auf Finanzinnovation und stellen ihre Beiträge für Garantien und Hybridkapital ins Rampenlicht, um ihr Bekenntnis zum MDB-System zu signalisieren.²⁶ Dabei gerät häufig aus dem Blick, dass Bilanzoptimierung im Wesentlichen eine Maßnahme der Mangelverwaltung ist. Mehr Kreditvergabekapazität bei gleicher Eigenkapitalbasis zu erreichen, muss zwangsläufig an enge Grenzen stoßen, wenn das AAA-Rating nicht gefährdet werden soll.

Das wird auch anhand der relativ geringen Beträge deutlich, die an zusätzlichem Darlehensvergabevolumen erwartet werden. Gemessen an der politischen Aufmerksamkeit, die diese Prozesse erfahren, sind Enttäuschungen des Ansatzes vorprogrammiert.

Insofern müssen die Verhandlungen über Bilanzoptimierungen auch als strategisches Manöver kritisiert werden: Sie bieten den Geberländern eine Plattform, die es ihnen ermöglicht, sich vor dem politischen Vorwurf des Reformunwillens oder der mangelnden Beitragsbereitschaft abzuschirmen. Ähnlich wie auch andere Elemente des Reformprozesses die Chance einer echten inhaltlichen Neugestaltung verpassen, geht auch der finanzielle Bestandteil der Reform an **der eigentlichen Problemstellung einer Kapitalerhöhung** vorbei.

Es gerät häufig aus dem Blick, dass Bilanzoptimierung im Wesentlichen eine Maßnahme der Mangelverwaltung ist.

2.2 IDA Wiederauffüllung

Bis Ende dieses Jahres steht die Verhandlung über die alle drei Jahre regelmäßig stattfindende Wiederauffüllung der *International Development Association* (IDA) an. Hierzu ist auch Deutschland als aktuell viertgrößter Anteilseigner aufgefordert, seinen Beitrag zu leisten. IDA wurde im Jahr 1960 als Teil der Weltbank gegründet und vergibt Zuschüsse oder Kredite zu besonders günstigen Konditionen an die aktuell 75 einkommensschwächsten Mitgliedsstaaten der Weltbank.²⁷

Die meisten IDA-Länder wurden von verschiedenen weltweiten externen Schocks in den letzten vier Jahren besonders hart getroffen, angefangen mit der COVID-19 Pandemie, weltweit steigender

Inflation und Zinsraten sowie die damit zusammenhängende Verschärfung der internationalen Finanzierungssituation.²⁸ Aufgrund der weltweit gestiegenen Zinsen werden IDA-Länder in 2024 mehr Mittel für den Schuldendienst aufwenden als an öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung zusammen.²⁹ Nach Schätzungen der Weltbank lebte im Jahr 2023 mehr als ein Viertel der Bevölkerung in IDA-Ländern in extremer Armut und die Anzahl von Menschen, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, hatte sich seit 2019 fast verdoppelt auf 651 Millionen.³⁰

Vor diesem Hintergrund und den sich weiter zuspitzenden Krisen, **forderten verschiedene Expert*innen eine Verdreifachung der IDA-Finanzien bis 2030.**³¹ Für die anstehende 21. IDA-Runde, die von Mitte 2025 bis Mitte 2028 läuft, ist jedoch nicht mit einem signifikanten Sprung in Richtung einer Verdreifachung zu rechnen. Weltbankpräsident Ajay Banga hat als Zielmarke ausgegeben, dass IDA21 mit über \$100 Milliarden an Finanzvolumen über der vergangenen Runde (IDA20, \$93 Milliarden) liegen sollte. Hierfür wäre eine Steigerung der Zuschüsse der über 50 Beitragsländer um 20 bis 30 Prozent auf ca. \$28 bis \$30 Milliarden notwendig.³² Auch dieses Ziel wird schwer genug zu erreichen sein, blickt man auf den weit verbreiteten politischen Unwillen reicherer Staaten, ihre internationalen Verpflichtungen zu erhöhen.

Im Trend stagnieren die Beiträge, die Länder an IDA geben, seit dem Jahr 2009 und waren zuletzt auch in absoluten Zahlen mit rund \$23 Milliarden für die letzten drei IDA-Runden rückläufig. Insbesondere die **Beiträge fast aller G7-Staaten haben im vergangenen Jahrzehnt deutlich abgenommen.**³³ Der Beitrag Deutschlands ist seit seinem Höhepunkt Anfang der 2010er Jahre in absoluten Zahlen um rund 12 Prozent zurückgegangen und lag bei der letzten Runde IDA20 bei \$1,9 Milliarden für drei Jahre. Für die anstehende IDA21 plant die Bundesregierung eine weitere Kürzung auf circa \$1,78 Milliarden (1,62 Milliarden Euro) für drei Jahre.³⁴ Mit Blick auf die schwierigen Haushaltsverhandlungen in Deutschland geht es selbstverständlich nicht darum nur um mehr Geld für IDA zu fordern – zahlreiche andere multilaterale Initiativen und Fonds, auch aus dem UN-System, benötigen aktuell mehr finanzielle Mittel. Für die G7-Staaten insgesamt steht jedoch ein gutes Stück Glaubwürdigkeit auf dem Spiel, da im von ihnen vorangetriebenen Reformprozess der Weltbank stets betont wurde, dass der neue Fokus auf globale Güter wie Klimaschutz nicht auf Kosten der einkommensschwächsten Staaten gehe.

Trotz der sinkenden Länderbeiträge war IDA in den letzten Jahren dazu in der Lage, ihr Finanzvolumen insgesamt zu steigern. IDA verfolgt seit 2017 ein

hybrides Finanzierungsmodell, bei dem IDA basierend auf ihrem Kapital (insbesondere den ausstehenden Krediten), Anleihen am Kapitalmarkt herausgibt. Mit dem im [Abschnitt 2.1](#) beschriebenen Trend, durch Bilanzoptimierungsmaßnahmen den fehlenden Willen reicher Staaten mehr Geld beizusteuern aufzufangen, ist IDA also bereits vertraut. Ein weiterer essenzieller Bestandteil des IDA-Finanztopfs sind die Rückflüsse, die aus der Rückzahlung alter IDA-Kredite stammen und zuletzt den größten Anteil ausmachten.³⁵

IDAs Finanzierungsmodell stößt aktuell jedoch an seine Grenzen. Zum einen bedeuten die hohen Zinsen am Kapitalmarkt, dass IDA mehr andere Beiträge dafür aufwenden muss, die Finanzmittel, die vom Kapitalmarkt stammen, zu sehr günstigen Konditionen als Kredite weiterzugeben.³⁶ Zum anderen hat die Zuspitzung der Schuldenkrise direkte Auswirkungen auf IDAs Finanzierungsmodell. IDA-Länder mit einer sehr kritischen Verschuldungssituation erhalten bisher Zuschüsse, die im Gegensatz zu Krediten nicht zurückgezahlt werden müssen und daher mittel- und langfristig weniger Rückflüsse mit sich bringen.³⁷ Die Diskussion um eine Verschärfung der Bedingungen in IDA scheint bereits vorprogrammiert zu sein. Es sollte aber in jedem Falle vermieden werden, ein hohes IDA-Finanzvolumen vor allem über eine Verschlechterung der Kreditkonditionen zu erreichen, die wiederum die Schuldenkrise anheizt. Mit Blick auf die Grenzen des IDA-Finanzierungsmodells warnte Weltbankpräsident Ajay Banga bereits davor, dass er „kein Geld aus der Luft schaffen kann“ und „keine noch so innovativen Finanzierungsinstrumente [*financial engineering*] die Tatsache kompensieren können, dass wir mehr Mittel benötigen.“³⁸

Eine ambitionierte IDA-Wiederauffüllung durch reiche Mitgliedsstaaten wie u.a. Deutschland ist in diesem Jahr dringend geboten, damit die weltweiten Krisen nicht auf dem Rücken der Ärmsten ausgeglichen werden und dem gefährlichen Trend negativer Kapitalflüsse in die einkommensschwächsten Länder entgegengehalten wird. Daneben braucht es strukturelle Reformen insbesondere für eine nachhaltige Lösung der Schuldenkrise, an der sich auch die Weltbank selbst beteiligen muss.³⁹

Die wichtige Debatte um die finanzielle Wiederauffüllung IDAs sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch IDA, ähnlich wie die Weltbankgruppe insgesamt, sich der Frage nach eigenen inhaltlichen Reformen und einer strukturellen Neuausrichtung ihres Entwicklungsmodells stellen muss.⁴⁰ Die Weltbank selbst verhandelt über ihre Prioritäten für die neue IDA-Runde in einem s.g. Politikpaket, das „Fokusbereiche“ für Investitionen (Menschen, Pla-

Die Debatte um die finanzielle Wiederauffüllung IDAs erübrigt nicht die Frage nach einer strukturellen Neuausrichtung ihres Entwicklungsmodells.

net, Infrastruktur, Wohlstand, Digitalisierung) vorgibt und bestimmte „Linsen“ (Geschlechtergerechtigkeit, Jobs, Private Investitionen, Fragilität und Konflikte) definiert, die bei IDAs Aktivitäten berücksichtigt werden sollen.⁴¹ Die eigentlichen Spannungen liegen in der Frage, wie diese blumigen Schlagworte mit Inhalten gefüllt und in die Praxis umgesetzt werden.

Oxfam unterstrich in einer Analyse des IDA-Politikpakets die Notwendigkeit, die **Reduzierung von Ungleichheit** für IDA in allen Bereichen und in den Indikatoren der Ergebnismessung ins Zentrum zu stellen.⁴² Dazu brauche es die spezifische und explizite Unterstützung progressiver Steuersysteme für eine verbesserte Mobilisierung inländischer Ressourcen. Außerdem muss IDA insbesondere in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung und sozialer Sicherung den Ausbau universaler und rechtsbasierter öffentlicher Systeme finanzieren, anstatt weiter auf marktbasierter und zielgruppenspezifische Ansätze zu setzen (siehe auch [Abschnitt 5](#)). Zudem müssen spezifische Ziele in allen Fokusbereichen für die Umsetzung von **Geschlechtergerechtigkeit** formuliert werden, damit diese wirklich als Linse funktionieren kann.

Auch Berichte der Weltbank betonen, dass die große Abhängigkeit von Rohstoffexporten und die geringe Diversifizierung der Wirtschaft in vielen IDA-Ländern ein großes Problem darstellt und stimmt darin mit Berichten der UN zu einer fortdauernd hohen Rohstoffabhängigkeit überein.⁴³ Statt jedoch die Frage nach **struktureller wirtschaftlicher Transformation** in einem ungleichen Weltwirtschaftssystem mit neokolonialen Strukturen als sehr komplexe Herausforderung ernst zu nehmen, erscheint bei der Weltbank der *deus ex machina* zur Problemlösung: die Mobilisierung privaten Kapitals. Durch die verschiedenen Dokumente des IDA-Politikpakets hindurch zieht sich der Fokus der Weltbank darauf in IDA-Ländern unternehmensfreundliche Rahmenwerke schaffen zu wollen und finanzielle Anreize für Investitionen bereitzustellen. Private Investitionen werden verwechselt mit einer automatisch positiven Auswirkung auf menschliche Entwicklung und wirtschaftlichen Wandel (siehe auch [Abschnitt 4](#) und [Abschnitt 5](#)). Seit 2017 gibt es einen speziellen Finanzierungstopf, über den die Privatsektorarme der Weltbank, IFC und MIGA, mit IDA-Finanzmitteln finanzielle Anreize für private Investitionen setzen. Expert*innen kommen zu einer deutlich kritischeren Bewertung dieses *Private Sector Windows* als die Weltbank selbst.⁴⁴ Mit Blick auf die akute Finanzierungsnot IDAs sollte daher nicht der Ausbau dieses speziellen Fördertopfes diskutiert werden, sondern darüber zu alten Modellen zurückzukehren, in denen die IFC einen Teil ihrer Einnahmen an IDA gegeben hat.

3. Neue Programme für globale Herausforderungen: Marketing statt Reform

Deutschland, die USA und andere Hauptanteilseigner an der Weltbankgruppe verfolgten neben einer finanzstärkeren Weltbank vor allem das Ziel, diese stärker für grenzüberschreitende globale öffentliche Güter wie den Klima- und Umweltschutz einzusetzen. Die Bestrebungen zur inhaltlichen Neuausrichtung der Weltbank mündeten auf der Jahrestagung 2023 in eine Erweiterung ihrer Vision: „Eine Welt frei von Armut auf einem lebenswerten Planeten schaffen“.

Das Herzstück zur Umsetzung dieses erweiterten Fokus bilden die s.g. Programme für globale Herausforderungen (*Global Challenge Programs*). Insgesamt wurde sich auf der Jahrestagung 2023 auf acht globale Herausforderungen geeinigt, die in sechs Programmen zusammengefasst wurden: 1) Energiewende, -effizienz und Zugang zu Energie; 2) Wälder für Entwicklung, Klima und Biodiversität; 3) Ernährungssicherheit; 4) beschleunigte Digitalisierung; 5) Stärkung von Gesundheitssystemen und bessere Prävention; 6) Versorgungssicherheit und Zugang zu Wasser, Klimaanpassung.⁴⁵

Die selbstgewisse Rhetorik der Weltbank kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es eine sehr **kontroverse Diskussion** darum gab, ob sich die Bank stärker auf globale öffentliche Güter wie den Klimaschutz fokussieren sollte, die insbesondere die grenzüberschreitenden Vorteile mit im Blick haben. Viele Kreditnehmerländer der Weltbank befürchteten, dass dies auf Kosten klassisch entwicklungspolitischer Investitionen mit nationalem Fokus gehen könnte und dem Prinzip entgegenläuft, dass Länder selbst Programme definieren und Schwerpunkte legen können, für die sie bei der Weltbank Darlehen beantragen (*country ownership*).⁴⁶

Während die Dokumente zur Weltbankreform häufig die engere Zusammenarbeit zwischen der Weltbank und anderen MDBs betonen, bleibt zudem die genaue Abstimmung mit anderen Institutionen und Fonds, insbesondere aus dem UN-System, die sich ebenfalls mit der Lösung dieser globalen Herausforderungen beschäftigen, weitestgehend unbestimmt. Beim Thema Klimaschutz ordnet sich die jüngste Reformdiskussion ein in einen breiteren Trend, der die Frage der **Klimafinanzierung** zunehmend in



Protestschilder bei der Frühjahrstagung der Weltbank und des IWF, 2024.

Foto: WEED e.V.

Weltbank ohnehin schon macht, ein neues Label in den Programmen für globale Herausforderungen finden werden. Die genaue Umsetzung der Förderungsbewilligungen

durch das Management der Weltbankeinrichtungen bleibt abzuwarten.

Für die Finanzierung der Programme und ihre **finanziellen Anreizstrukturen** wurde auf der Frühjahrstagung 2024 ein Kompromiss gefunden.⁴⁷ Vorschläge, die darauf abzielten, neue Finanzmittel zweckgebunden für bestimmte Projekte oder ausschließlich für den Klimaschutz zu vergeben, konnten abgewendet werden. Dies hätte das Einflusspotenzial reicher Staaten in der Weltbank weiter gestärkt. Neue Beitragsressourcen sind nun für alle Projekte, die sich einer der globalen Herausforderung zuordnen lassen, reserviert. Die neuen Ressourcen werden vor allem aus dem Hybridkapital und aus Portfolio-Garantien hervorgehen (siehe [Abschnitt 2.1](#)). Finanzielle Anreize (zum Beispiel vergünstigte Zinsraten für IBRD-Kredite, zusätzliche Fördervolumen und längere Kreditlaufzeiten) sollen die Investition in globale öffentliche Güter attraktiv machen. Einige bestimmte Kreditpreisanreize wie vergünstigte Zinsen und Laufzeitverlängerungen dürfen jedoch nur für Projekte bewilligt werden, die mit positiven grenzüberschreitenden externen Effekten (s.g. GC+E Projekte) einhergehen.⁴⁸ Das heißt die Maßnahme muss positive Auswirkungen über den unmittelbaren Projektrahmen und über die Projektlandesgrenzen hinweg haben. Die Finanzmittel zur Finanzierung dieser Anreize werden im s.g. *Livable Planet Fund* gesammelt und sollen sich aus Eigenmitteln der Weltbankgruppe und Beiträgen von Mitgliedsländern speisen (siehe auch [Grafik 2](#)). Bisher ist Japan das einzige Land, das \$20 Millionen für den *Livable Planet Fund* zugesagt hat.⁴⁹

Institutionen wie Weltbank und Internationalen Währungsfond (IWF) verlagert, in denen jene Länder, die historisch am meisten zum Klimawandel beigetragen haben, über die größte Entscheidungsmacht verfügen. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass finanzstarke Länder maßgeblichen Einfluss auf Bedingungen für die Klimafinanzierung ausüben können und dass Klimafinanzierung weiterhin hauptsächlich in der Form von Krediten erfolgt, die die Schuldenlast erhöhen.

Die acht globalen Herausforderungen, auf die sich bei der Jahrestagung in Marrakesch geeinigt wurde, spiegeln nun einen Kompromiss zwischen den Interessen der Hauptanteilseigner aus dem Norden und Ländern des Globalen Südens als Kreditnehmer der Weltbank wider. Letztere hatten sich z.B. für Bereiche wie den Zugang zu Energie und beschleunigte Digitalisierung starkgemacht. Das breite Sammelsurium an globalen Herausforderungen lässt vermuten, dass sehr viel von den Projekten und Programmen, die die

Es besteht wenig Hoffnung dafür, dass die Programme für globale Herausforderungen eine selbstkritische inhaltliche Neuausrichtung begründen werden.

Mit Blick auf die **inhaltliche Ausgestaltung** soll es zu jedem Programm für globale Herausforderungen ein eigenes Papier geben, die gerade abgestimmt werden. Ziel der Programme sei es, dass sich die Unterorganisationen der Weltbankgruppe (IFC, MIGA, IBRD, IDA) einbringen und die Mobilisierung von Privatkapital vorangetrieben wird. Auch wenn die Veröffentlichung dieser Papiere erst abzuwarten bleibt, besteht wenig Hoffnung dafür, dass sie auf einer selbstkritischen Analyse der eigenen

Arbeit aufbauen und eine inhaltlich strategische Neuausrichtung begründen werden. Stattdessen wird die Weltbank durchweg als kompetente Managerin für globale Herausforderungen präsentiert, die nun „skalierbare und replizierbare Lösungen“ entwickle.⁵⁰

Globale Herausforderungen

1. Abschwächung des Klimawandels und Anpassung
2. Digitalisierung
3. Zugang zu Energie
4. Nahrungsmittel, Ernährung und Sicherheit
5. Fragilität und Konflikte
6. Pandemieprävention und -vorsorge
7. Schutz der biologischen Vielfalt und der Natur
8. Wassersicherheit und -zugang.

Liveable Planet Fund

- Setzt bestimmte finanzielle Anreize für "GC+E": Globales öffentliches Gemeingut, d.h. Projektmaßnahmen mit grenzüberschreitenden positiven Effekten
- Finanziert aus neuen Länderbeiträgen & Weltbankeinnahmen

Bilanzoptimierungsmaßnahmen

Hybridkapital

- Neue Anlagenform für Staats- & Privatinvestor*innen

Portfolio-Garantien

- Spendergarantien der Länderanteileigner für Weltbankportfolios

Senkung der Darlehen-Eigenkapitalratio

- von 20% auf 19%
- erhöht Finanzierungskapazität um \$40 Mrd. über 10 Jahre

Anhebung des bilateralen Garantielimit um \$10 Mrd

Abrufbares Kapital

- positivere Berücksichtigung des ländergezeichneten Kapitals durch Ratingagenturen

GRAFIK 2:

Der Finanzierungsrahmen für globale Herausforderungen

In vielen Bereichen, die nun als globale Herausforderungen definiert wurden, haben Nichtregierungsorganisationen, Forscher*innen und andere immer wieder ihre **Kritik an konkreten Förderprogrammen** und an der politökonomischen Herangehensweise der Weltbank deutlich gemacht. Diese Kritikpunkte wurden beim Reformprozess außer Acht gelassen. Ein gutes Beispiel dessen, wie wenig es bei der Umsetzung der Reform um konkrete Inhalte in der Veränderung der Herangehensweise der Weltbank geht, ist der Bereich der Klimafinanzierung und das, obwohl dies der Schwerpunkt war, auf den insbesondere die G7-Staaten bei der Reform abzielten. Über die globale Kampagne *The Big Shift Global* und auch von der deutschen Organisation *Urgewald* wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Weltbankgruppe die Gewinnung fossiler Energie und Infrastruktur unterstützt und dass dies insbesondere über indirekte Finanzierungsinstrumente auch weiterhin geschieht.⁵¹ Auch die großen Transparenzprobleme in der Weltbankklimafinanzierung müssen dringend gelöst werden.⁵² Mit Blick auf die Verbesserung von Gesundheitssystemen und Prävention als globale öffentliche Güter hat Oxfam im vergangenen Jahr

viele grobe Missstände aus Projekten der profitorientierten Gesundheitsversorgung zusammengetragen, in die auch IFC, der Privatsektorarm der Weltbank, investiert hat. Diese bezogen sich auch auf den Umgang mit der COVID-19 Pandemie, in der private Gesundheitseinrichtungen besonders unethische und ausbeuterische Praktiken an den Tag legten.⁵³

Auch beim Thema Ernährung und Landwirtschaft gibt es vielfach Kritik. Im Mai 2024 machten beinahe 100 Organisationen in einem kritischen Statement zur offiziellen Weltbankkonferenz zu Landbesitz deutlich, dass die Weltbankgruppe aus ihrer Sicht keinesfalls Teil der Lösung, sondern Teil des Problems ist beim Landraub (*land grabbing*), der damit zusammenhängenden Unsicherheit von Ernährung und der Zerstörung von Ökosystemen.⁵⁴ Auch die britische katholische Hilfsorganisation CAFOD kritisiert die Weltbankstrategie dafür, die industrielle Landwirtschaft zugunsten großer Agrarkonzerne und auf Kosten kleinbäuerlicher Strukturen zu fördern.⁵⁵ Diese sollten jedoch sowohl für die Bekämpfung von Armut als auch für Ernährungssicherheit im Zentrum stehen.

4. Scorecard: Defizite der neuen Wirkungsmessung

Zur Frühjahrstagung 2024 veröffentlichte die Weltbank ein zentrales Reformvorhaben, die neue *Scorecard*; eine neue Bewertungsmatrix, die für die Unterorganisationen der Weltbankgruppe, IBRD, IFC, MIGA und IDA, gelten soll. Die *Scorecard* umfasst 15 Ergebnisbereiche, im Bereich Soziales, Umwelt und Wirtschaft, die wiederum in entsprechenden Indikatoren bemessen werden.⁵⁶ Der Fokus soll auf die Messung von Resultaten und Wirkungen der Entwicklungsprojekte der Weltbank gelegt werden, um vom banktypischen Fokus auf die Inputebene der bereitgestellten Mittel wegzukommen. Der Stellenwert, der der *Scorecard* beigemessen wird ist hoch; sie soll als Management Werkzeug zur Steuerung und Neuausrichtung der Weltbank maßgeblich beitragen.

In der Scorecard droht, dass Wirkungsorientierung auf einen technokratischen Ansatz reduziert wird, der die politische Natur jeglicher Entwicklungsförderung ignoriert.

Prinzipiell ist die stärkere Ausrichtung von Weltbankmaßnahmen an ihren reellen Wirkungen im Sozial- und Umweltbereich eine sinnvolle Ambition und zu begrüßen. In der *Scorecard* droht jedoch, dass Wirkungsorientierung auf einen technokratischen Ansatz reduziert wird, der dogmatisch auf Messbarkeit und statistische Erfassung setzt und darüber die inhärent politische Natur jeglicher Entwicklungsförderung ignoriert. Drei Beispiele sollen dies im Folgenden verdeutlichen.

Erstens braucht es in vielen Bereichen eine **selbstkritische Analyse der Weltbank zur Art und Weise, wie Projekte umgesetzt werden**, auch mit Blick auf ihre Wirksamkeit. Aggregierte Zahlen dazu, wie viele Menschen von Weltbankprojekten profitieren, lassen sich immer produzieren und sind kaum überprüfbar. Eine auf Wirksamkeit fokussierte Umsetzung von Projekten sollte auf die langfristigen Pfadabhängigkeiten und Versorgungsstrukturen blicken, die über Weltbankprojekte entstehen und auf die ihnen inhärenten Ausschlüsse und Missstände. Dies lässt sich am Beispiel der profitorientierten Privatisierung des Gesundheitssektors verdeutlichen. In dem bereits erwähnten Bericht zur profitorientierten Gesundheitsversorgung hat *Oxfam* zahlreiche gravierende Fallbeispiele und grobe Missstände zusammengetragen.⁵⁷ Diese sys-

tematischen Probleme lassen sich nicht dadurch vermeiden, dass die Weltbank eine neue Methodologie zur Schätzung und Erfassung entwickelt, wie viele Millionen Menschen sie über ihre Gesundheitsprojekte erreicht. Diese aggregierte Zahl allein hat keine Aussagekraft über das „Wie“ der Daseinsvorsorge. Wenn die Weltbank es ernst damit meint, Menschen ins Zentrum zu stellen („*people-centric Scorecard*“), würde dies bedeuten, ihre Rechte zu zentrieren, inklusive des allgemeinen Rechts auf gesundheitliche Versorgung, das am besten über ein universales öffentliches Gesundheitssystem gewährleistet werden kann. Ähnliches ließe sich auch zur Art und Weise der Weltbankförderung im Bereich sozialer Sicherung sagen, bei der die Weltbank seit langem armutsorientierte Ansätze befördert, die vielfältige Ausschlüsse produzieren und auf Kosten des Ausbaus universaler und rechtesbasierter Systeme gehen.⁵⁸

Zweitens klammert der Tunnelblick auf Messbarkeit und statistische Erfassung die politische Natur von Entwicklungsförderung aus. Die Gestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist nie ein neutraler Prozess, der sich allein durch eine verbesserte Datenlage und vermeintlich objektive Evaluierungsmechanismen „richtig“ umsetzen lässt. Die Festlegung allein, was Erfolgsindikatoren und erstrebenswerte Zielsetzungen politischen Handelns sind, geschieht entlang der ideologischen Linien, die der Weltbankgruppe (ebenso wie dem IWF) zugrunde liegen.

So lassen zum Beispiel die im Ergebnisbereich Nr. 4 „Effektive makroökonomische und fiskalische Steuerung“ entworfenen Indikatoren zur Schuldenpolitik und zur Steueraufwendung (*domestic resource mobilisation*) vermuten, dass die Weltbank hier, wie auch schon in der Vergangenheit, eine implizite Strukturanpassungsagenda verfolgt und mitnichten einen politisch-neutralen Standpunkt.

Ein Indikator, der sich auf die Umsetzung von Rechtsreformen zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit bezieht, spiegelt eine starke **Betonung auf fiskalische Disziplin** wider.⁵⁹ Er erfasst den Erfolg von Weltbankinterventionen, Schuldnerstaaten zur „umsichtigen Finanzpolitik und umsichtigem Schuldenmanagement“ zu bewegen oder die „Kapazitäten der Schuldenmanagementinstitutionen“ zu stärken. Staatseigene Unternehmen werden dabei vor allem als fiskalisches Risiko betrachtet, deren Einhegung hohe Priorität einzunehmen habe. Die zugrundeliegende Methodologie, die sich noch in der Ausarbeitungsphase befindet, liefert nur wenige Indizien dafür, was der konkrete Inhalt der entsprechenden Rechtsreformen sein soll. Die Schwerpunktlegung des Indikators erinnert jedoch an die umstrittenen und andauernden Strukturanpassungsprogramme vergangener Jahrzehnte. Diese von der Weltbank und dem IWF vorangetriebenen Programme zielten darauf ab, Ländern durch strenge Haushaltskonsolidierung und wirtschaftliche Liberalisierung zu helfen, ihre Schul-

denlast zu senken, haben aber in vielen Fällen soziale Ungleichheit verstärkt und zu einer Reduktion staatlicher Ausgaben in wichtigen Sektoren wie Bildung und Gesundheit geführt. Auch weiterhin besteht die Gefahr, dass unter Einfluss einer primär fiskalischen Perspektive die soziale Dimension der Schuldenpolitik im Globalen Süden außer Acht gelassen wird.

Der zweite Indikator, der die Steuererhebung in Ländern mit einem Steueraufkommen von unter 15 % des BIP in den Fokus rückt, ist auf den ersten Blick ein positiver Schritt zur Verbesserung der staatlichen Einnahmehasis. Ein höheres Steueraufkommen kann zweifellos dazu beitragen, dringend benötigte Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur zu finanzieren. Doch auch hier kommt es auf die genaue Umsetzung an. Die Methodologie des Indikators verweist etwa nirgends auf die **Notwendigkeit, die Progressivität von Steuersystemen zu verbessern**, indem höhere Einkommensgruppen, Kapital und Unternehmen stärker besteuert werden.⁶⁰ Obwohl so die Steuerinzidenz gänzlich außer Acht gelassen wird, soll eine verbesserte Steuererhebung per se zu nahezu allen sozialökonomisch-orientierten SDGs beitragen, indem sie, laut eines vagen Verweis in der Methodologie, „pro-poor spending“ (pro-Armen-Ausgabenpolitik) und allgemein Investitionen ermögliche. So wird auch eine technokratische Perspektive eingenommen, die zwar die fiskalische Effizienz misst, aber die Notwendigkeit ihrer politischen Aushandlung nicht ernstnimmt.

Drittens wird die Mobilisierung von Privatkapital durch die Weltbankgruppe aus unerklärten Gründen vom Ansatz der Wirkungsorientierung ausgeschlossen. Zwar gelten die Ergebnisbereiche und Indikatoren der *Scorecard* immerhin auch für IFC und MIGA, die Privatsektorarme der Weltbank. Jedoch werden im Ergebnisbereich Nr. 15 „Mehr Private Investitionen“ jegliche **Privatkapitalzuflüsse von außen als Selbstzweck** dargestellt, je mehr, desto besser. Die tatsächlichen sozialökonomischen Auswirkungen etwaiger Privatmittel zählen innerhalb des Ergebnisbereichs Nr. 15 nicht. Es wird nicht unterschieden zwischen entwicklungspolitisch wirksamen und wirkungslosen beziehungsweise schädlichen Investitionen.

Diesen Selbstzweck rechtfertigt die Weltbank mit einer prinzipiellen entwicklungspolitischen Relevanz des Privatkapitals.⁶¹ Private Investitionen, insbesondere ausländische Direktinvestitionen, sollen quasi automatisch unter anderem mit (grünem) Technologietransfer, Arbeitsplätzen und höheren Gehältern einhergehen. Wenn aber das Privatkapital nur ein Katalysator für diese Vorteile ist, stellt sich die Frage, warum nicht besser diese Nebeneffekte direkt per Indikator erfasst werden. Stattdessen gilt: Je mehr Privatinvestitionen, desto besser, unabhängig von den tatsächlich eintretenden Auswirkungen. Dies steht im direkten Konflikt mit dem Bekenntnis der *Scorecard*, bei der Evaluation die realen Resultate voranzustellen.

5. Immer mehr Einfluss für privates Kapital: Das *Private Sector Investment Lab* und andere Einfallstore

Im Juni 2023 rief Weltbankpräsident Ajay Banga das *Private Sector Investment Lab* ins Leben, dessen Aufgabe es ist, Empfehlungen zur Mobilisierung von Privatkapital zu erarbeiten. Banga, selbst ehemaliger CEO des Finanzunternehmens *Mastercard*, berief darin fünfzehn CEOs und Vorsitzende ein, die vor allem große und internationalisierte Finanzunternehmen wie z.B. *BlackRock*, *AXA* und *Standard Bank* führen.⁶² Diese Initiative ist ein weiteres, illustratives Beispiel einer langen Tradition der Weltbankgruppe, private Investitionen als Lösung für globale Entwicklungsherausforderungen zu befördern. Der bisherige Verlauf der Weltbankreform zeigt, dass dieser unkritische Fokus beibehalten und noch verstärkt werden soll – ein zentraler Kritikpunkt der Zivilgesellschaft am Reformprozess.⁶³

Zum Kontext gehört, dass die Weltbank schon lange ein problematisches Entwicklungsmodell verfolgt, das auf die Förderung privaten Kapitals setzt, sei es durch die Gestaltung unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen oder durch finanzielle Förderung in Form von Anreizen und der Übernahme von Risiken. Über lange Zeit war die Priorität für den Einsatz von Privatkapital in jeglicher Finanzierung im sogenannten Kaskadenansatz der Weltbank festgelegt, der mittlerweile wieder aus dem Jargon verschwunden ist – vermutlich auch aufgrund seines Scheiterns.⁶⁴ **Die Dogmatik der Privatkapitalförderung ist ein fester Bestandteil der Weltbank-DNA** auch jenseits konkreter Finanzinstrumente: dies ist erkenntlich in ihrer Politikberatung⁶⁵ und in ihren Veröffentlichungen und Rankings, wie zum Beispiel dem ehemals einflussreichen *Doing Business Index*, der aufgrund von Korruptionsvorwürfen eingestellt werden musste, jedoch durch ein ähnliches Projekt ersetzt wurde.⁶⁶ Mit dem ICSID beherbergt die Weltbankgruppe außerdem das Investor-Staat-Schiedsgerichts mit den meisten Fällen weltweit, das weitreichende Klagemöglichkeiten und die Interessenverteidigung transnationaler Unternehmen ermöglicht.⁶⁷

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren schon lange, dass über den Fokus auf die Mobili-

sierung privaten Kapitals Risiken auf die öffentliche Hand übertragen, Gewinne jedoch weiterhin privatisiert werden. Kritiker*innen zufolge sind die sozialen, politischen und ökologischen Auswirkungen dieses Fokus schädlich sowie die Finanzierungswirksamkeit dieses Modells nicht ersichtlich.⁶⁸ Die verstärkte Einbindung privaten Kapitals zementiert Abhängig-

Es muss kritisch hinterfragt werden, wer hier noch die Zügel hält – die öffentliche multilaterale Hand, Kreditnehmerländer oder das Privatkapital.

keiten von marktbasierter Finanzierungsmechanismen zur Bewältigung von Krisen und schafft sogar neue. Dabei orientieren sich wichtige Infrastrukturen wie das Gesundheitswesen, Bildung, Wasserversorgung und andere zunehmend an den Profitinteressen des Finanzsektors, was oft zulasten ärmerer Bevölkerungsgruppen geht.⁶⁹ Zudem versagt

die Privatkapitalmobilisierung auch an den eigenen Maßstäben gemessen.⁷⁰

Befürworter*innen des Ansatzes verweisen auf die fehlenden öffentlichen Gelder für Klima- und Entwicklungsfinanzierung und sehen in den Finanzmärkten des Globalen Nordens ein Reservoir potenzieller Ressourcen für den Globalen Süden. Es komme nur auf die korrekte Anreizsetzung, Risikoabsicherung und die Neuausrichtung öffentlicher Infrastruktur als Anlageklassen an, dann ströme das Privatkapital. Dem liegt die Hypothese zugrunde, dass ein gezielt eingesetzter Dollar aus öffentlichen Mitteln ein Vielfaches an privaten Investitionen mobilisieren könne.

Programmatische Zauberformeln, aus Milliarden Billionen machen zu können (from billion to trillions), wurden jedoch bereits von der Realität entkräftet. Es gibt keine ausreichenden empirischen Belege dafür, dass im internationalen Finanzkapital ein „schlafender Riese“ an Ressourcen steckt, der durch geschickte staatliche Anreizmaßnahmen bloß freigesetzt werden müsse. Entsprechende Anzeichen hätten sich schon in den vergangenen Jahrzehnten materialisiert. Das Gegenteil ist der Fall: Die privaten Investitionen in s.g. Entwicklungsländer gehen global zurück, die Belastung durch Staatsschulden gegenüber privaten Gläubigern bleibt hoch.⁷¹ Zudem bleibt bei Befürworter*innen auch meist die Frage unbeantwortet, wie die grundlegenden Konflikte zwischen den Anforderungen einer ökologischen und sozialgerechten Transformation und den Renditeinteressen sowie Kosteneinsparungszwängen von Partikularinteressen des Privatkapitals gelöst werden sollen. Gerade hier bräuchte es eine aktive Politik der Regulierung und gelenkter Investitionspolitik, die öffentliche Interessen gegenüber privaten klar priorisiert in der Frage, wer hier eigentlich am Steuer sitzt.

Das *Private Sector Investment Lab* ist symptomatisch dafür, wie die **Einflussmöglichkeiten pri-**

vater Investor*innen institutionalisiert und stetig erweitert werden. Hinter verschlossenen Türen können die mächtigsten Finanzmarktakteure dort geschützt ihre Interessen geltend machen. Unternehmen wie *BlackRock* oder *Standard Bank* sind gut positioniert, selbst von Fördergeldern der Weltbankeinrichtungen zu profitieren. Durch die Besetzung des „Labors“ mit ihrem Führungspersonal wird ein offensichtlicher Interessenkonflikt legitimiert, der nur innerhalb der illusorischen Ansicht aufzulösen ist, dass sich das Profitinteresse der Unternehmen deckungsgleich oder komplementär zu den sozialökonomischen Bedürfnissen der Bevölkerungen des Globalen Südens verhalte. Zudem ist die interne Arbeit des Gremiums bisher nicht nachvollziehbar für die Öffentlichkeit. Ergebnisprotokolle gibt es nicht, sondern nur den Verweis darauf, dass mehrere der Garantieplattformangebote, Vorschläge zur regulatorischen Gewissheit und Minderung des Wechselkursrisikos, sowie ein vermehrter Verkauf von Weltbankvermögenswerten am Finanzmarkt den Empfehlungen des „Labors“ entspringen.⁷² Es muss kritisch hinterfragt werden, wer hier noch die Zügel hält – die öffentliche multilaterale Hand, Kreditnehmerländer oder das Privatkapital.⁷³

Der Reformprozess unternimmt eine neue Anstrengung, das Privatkapital enger in die Arbeit der Weltbank einzupflegen. Dies zieht sich durch den gesamten Zwischenstand der Reform, wie in vorangegangenen Sektionen beschrieben; sei es das Festhalten an der Förderung von Privatkapital selbst für IDA-Länder, das mangelnde Problembewusstsein bei der Ausarbeitung auf Policy-Ebene oder durch die unkritische Einbindung privaten Kapitals in der *Scorecard*. Obwohl das Management der Bank inzwischen wohl nicht mehr der Illusion unterliegt, dass diese Maßnahmen Billionen an Investitionen freisetzen werden, wird der Kurs hin zu mehr Anreizen und Privilegien für private Investor*innen fester verankert.

Eine weitere Reformunternehmung, ist die *World Bank Guarantee Platform*, die im Sommer 2024 als zentrale Anlaufstelle für private Investor*innen eröffnet wurde.⁷⁴ Dort sollen **Garantieangebote** (Kreditgarantien, Handelsfinanzierungsgarantien und politische Risikoversicherungen) vor allem von MIGA und IBRD gebündelt aufgeführt und bis 2030 die jährliche Garantievergabe auf \$20 Milliarden erhöht werden. Garantien sind das klassische Instrument, um private Investitionen anzulocken, indem das Kreditausfallrisiko von der MDB übernommen wird. Diese Garantien, die die Risiken der privaten Investoren absichern, binden jedoch knappe öffentliche Gelder, die dringend benötigt werden. Die NGO *Recourse* zeigte zuletzt, dass MIGA-Garantien häufig für Privatinvestitionen in langjährige und groß angelegte fossile Energieprojekte mit menschenrechtlichen Risiken eingesetzt wurden.⁷⁵

Auch darüber hinaus sind im Managementpapier zur Frühjahrstagung 2024, zahlreiche **besorgniserregende Finanzinnovationen** und Anreizent-

würfe enthalten, die zum Teil auf die Empfehlungen des *Private Sector Investment Lab* zurückgehen und mittelfristig geplant sind: *Synthetic Risk Transfers*, thematische Finanzierungen, liquiditätsbasierte Unterstützungseinrichtungen und die Übernahme des Risikos von Wechselkursschwankungen für Investoren.⁷⁶

Die Weltbank plant außerdem die Entwicklung in Richtung eines *Originate-to-Distribute*-Modells, das institutionellen Investoren (Rentenfonds, Investmentgesellschaften, etc.) Zugang zu einem Portfolio von Weltbank-Investitionen und Wertpapieren bietet. Details sind noch nicht bekannt, aber dieses Modell wird voraussichtlich Ende 2024 durch das *Warehouse Enabled Securitization Program* erstmals getestet, welches IFC-Anlagen in einem ersten Portfolio bündeln wird. Dies deutet auf eine **zunehmende Verbriefung von Entwicklungsfinanzierungen** hin, wodurch die Finanzierung von Entwicklungsprojekten immer komplexer und abhängiger von den Wogen der Finanzmärkte gemacht wird. Die Weltbankgruppe droht zu einer Vermittlerin von Wertpapieren an private Käufer*innen zu verkommen. Insgesamt zeichnet sich eine immer größere Rolle des privatwirtschaftlichen Arms in Form von IFC und MIGA ab, wobei die öffentliche Versicherung von Vorstößen des Finanzkapitals in die Entwicklungszusammenarbeit weiter vervollständigt wird.

6. Governance-reform: Der Elefant im Raum

Die Weltbank und der IWF stehen im Zentrum laufender Debatten um die Demokratisierung der internationalen Finanzarchitektur für eine bessere Beteiligung und Stärkung der Mitspracherechte von Ländern des Globalen Südens. Als beide Institutionen 1944, während der Bretton Woods Konferenz, gegründet wurden, standen die meisten der heutigen Mitgliedstaaten noch unter kolonialer Herrschaft. Eine Weltbank, die den globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen sein will, kann nicht weiter auf neokoloniale Entscheidungsstrukturen setzen, die sich in ihren Grundzügen seit 1944 kaum verändert haben.

Bekanntlich sind in der Weltbank (wie auch im IWF) die **Stimmrechte** vom gezeichneten Kapital abhängig, gemäß dem Grundprinzip „ein Dollar eine Stimme“. Die USA verfügen als größter Anteilseigner

de facto über ein Vetorecht bei wichtigen Entscheidungen, die nur mit 85% aller Stimmen getroffen werden können. Einfluss in den Institutionen ist jedoch nicht nur eine Frage der formalen Stimmrechtverteilung. Für die alltägliche Einflussnahme auf Entscheidungen ist insbesondere auch die **Struktur des Exekutivdirektoriums** entscheidend,

das in der Weltbank aus 25 Exekutivdirektor*innen besteht. Während Deutschland, ebenso wie die USA, China, Japan, Frankreich, Großbritannien und Saudi-Arabien, über einen eigenen Exekutivdirektor verfügt, der ausschließlich Deutschland vertritt, sind viele der 189 Mitgliedsländer in zumeist regionalen Gruppen zusammengefasst, die sich jeweils eine*n Exekutivdirektor*in teilen müssen, die*der folglich vielfältige und z.T. auch divergierende Interessen vertreten muss.⁷⁷

Versinnbildlicht werden die neokolonialen Entscheidungsstrukturen insbesondere im **Auswahlverfahren der Führungspositionen** in Weltbank und IWF, dem sogenannten *Gentleman's Agreement*. Dieses informelle Übereinkommen zwischen den USA und europäischen Staaten stellte bisher stets sicher, dass ein US-Staatsbürger Präsident der Weltbank war, während europäische Staaten stets die*den Chef*in des IWF stellten. Dieses tradierte Übereinkommen wurde weder bei der Wahl Ajay Bangas als neuem Weltbankpräsidenten 2023 in Frage gestellt, obwohl er über keine Erfahrungen im Bereich Entwicklung verfügte, noch bei der Wiederwahl Kristalina Georgievas als Direktorin des IWF im Jahr 2024.

Die Frage nach der Transformation der anachronistischen Entscheidungsstruktur der Weltbank ist der Elefant im Raum, der im Rahmen des offiziellen Reformprozesses innerhalb der Bank bislang nicht debattiert wird. Die **Wichtigkeit einer Demokratisierung der internationalen Finanzarchitektur** wird aktuell vor allem in anderen internationalen Foren hochgehalten und debattiert. Der soeben beschlossene „Zukunftspakt“ der Vereinten Nationen unterstreicht die Wichtigkeit einer besseren Repräsentation von Ländern des Globalen Südens in Institutionen der internationalen Finanzarchitektur wie IWF und Weltbank, um „wirksame, glaubwürdige, rechenschaftspflichtige und legitime Institutionen zu schaffen“ und appelliert an die Entscheidungsgremien der Weltbank weitere Schritte in diese Richtung zu unternehmen.⁷⁸ Die Reform globaler Governancestrukturen ist außerdem einer der drei thematischen Schwerpunkte der diesjährigen brasilianischen G-20 Präsidentschaft und wird auch bei der vierten internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (FfD4) mit auf der Agenda stehen.

Eine Weltbank, die den globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen sein will, kann nicht weiter auf neokoloniale Entscheidungsstrukturen setzen.

Eine **Überprüfung der Länderanteile** (*shareholding review*) an IBRD und IFC ist bei der Weltbankgruppe alle fünf Jahre eingeplant und steht im Jahr 2025 wieder auf der Tagesordnung. Aktuell ist noch unklar, welche Optionen dabei zur Debatte stehen werden. Die Überprüfung basiert auf technischen Papieren, die aktuell vorbereitet werden.⁷⁹ Während eine technische Diskussion aus Sicht mancher Akteure dabei helfen soll, überhaupt zu einem Konsens in Zeiten geopolitischer Spannungen zu kommen, erhält sie auch den Status Quo. Hinzu kommt, dass technische Empfehlungen ohnehin nur insoweit umgesetzt werden, wie sie bestehende Verhältnisse nicht grundlegend verändern. Der Prozess birgt jedoch stets die Chance, auch die politische Natur asymmetrischer Entscheidungsstrukturen und Ungleichheiten jenseits

der Länderanteile und Stimmrechte mit zum Thema zu machen.

Breiter angelegte Reformen der Entscheidungsstrukturen der Weltbankgruppe wie beispielsweise der von António Guterres aufgenommene Vorschlag nach der Einführung eines doppelten Mehrheitsprinzip (z.B. Anteile und Anzahl von Ländern) und einer Vergrößerung des Exekutivdirektoriums sind nicht Teil des offiziellen Prozesses zur Überprüfung der Länderanteile.⁸⁰ Ob solch weitreichendere Vorschläge im kommenden Jahr mit Thema sein werden, hängt letztlich davon ab, ob die aktuellen Diskussionen um Governancereformen ein echtes politische Momentum entwickeln können, in dem sich insbesondere die USA aber auch Deutschland und andere reiche Staaten dazu gedrängt fühlen, Macht abzugeben.

7. Fazit

Eine Reform der Weltbankgruppe als größte MDB war und bleibt im Angesicht der immer dringlicher werdenden Finanzierungs- und Klimakrisen unvermeidlich und notwendig. Doch die Maßnahmen, die bisher beschlossen und auf der Jahrestagung 2024 weiterverhandelt werden, werden die Erwartungen enttäuschen: Statt struktureller Veränderungen bleibt der Reformprozess auf oberflächliche Anpassungen beschränkt, die weder die grundlegenden Gerechtigkeitsprobleme in der internationalen Finanzarchitektur noch die Leistungsschwächen der Weltbank adressieren.

Die Bilanzierungsoptimierungsmaßnahmen und Finanzinnovationen können die Kreditvergabekapazität nicht deutlich erhöhen, kaschieren jedoch den politischen Unwillen der Länderaktionäre, über mehr substanzielle Beiträge zu verhandeln. Die neuen Programme für die globalen öffentlichen Güter gleichen einem Rohrschachtest, bei dem jeder Staat jene politische Schwerpunktsetzung erkennen kann, die er sucht. Schädliche Praktiken der Weltbankgruppe werden nicht aufgearbeitet und die Reform basiert nicht auf einer selbstkritischen strukturellen Neuausrichtung. Die neue Bewertungsmatrix *Scorecard* verfestigt einen technokratischen Ansatz der Wirkungsevaluation, indem er dogmatisch auf Messbarkeit setzt und darüber die politische Natur von Entwicklungsfinanzierung und ihrer Rahmenbedingungen ignoriert. Der Ansatz der Förderung des Privatkapitals in der Ent-

wicklungsfinanzierung wird unreflektiert fortgesetzt, seine historischen Fehlschläge und Schäden für soziale und klimapolitische Fragen wird ausgeklammert. Die entscheidende Frage der Stimmrechtverteilung, deren Status Quo den reichen Staaten, insbesondere den USA, eine dominierende Stellung garantiert, bleibt gänzlich unangetastet. Dabei wird es ohne eine faire Machtneuverteilung kaum möglich sein, die Weltbankgruppe als relevante multilaterale Organisation im 21. Jahrhundert zu erhalten und globale Ungerechtigkeiten wirksam zu bekämpfen.

Aus diesen Gründen sollten Beobachter*innen die Weltbankjahrestagung 2024 mit dem kritischen Grundgedanken mitverfolgen, dass die kontroversen und öffentlichkeitswirksam positionierten Debatten die zentralen Probleme der internationalen Finanzarchitektur nicht lösen können. Diese Defizite zeichnen das Bild einer Bretton-Woods-Institution und ihrer Hauptanteileseigner, die 80 Jahre nach der Gründung von Weltbank und IWF nicht in der Lage sind, den erforderlichen Reformimpuls für eine gerechtere, leistungsfähigere Struktur hervorzubringen. Es bleibt abzuwarten, ob inklusivere UN-Foren wie die vierte internationale Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in 2025 dazu in der Lage sind, strukturelle Reformen auf den Weg zu bringen, althergebrachte Paradigmen der Entwicklungsfinanzierung aufzubrechen und reichere Länder dazu bewegen können, ein Stück ihrer eigenen Macht abzugeben.

Zusammenfassung

Dieses Briefing bietet eine kritische Bestandsaufnahme des laufenden Reformprozesses der Weltbankgruppe im Vorlauf zu ihrer Jahrestagung 2024. Ambition und Umsetzung der Reformen fallen hinter die Erwartungen an den Beitrag der Weltbank zur Bewältigung akuter Finanzierungs-krisen zurück und adressieren zudem nicht ihre fundamentalen Gerechtigkeitsprobleme.

So sollen die finanziellen Reformmaßnahmen zur Bilanzoptimierung zwar die Kreditvergabekapazität der Weltbank etwas erhöhen, sie verbleiben jedoch auf der Ebene eines Managements des Mangels an neuen Finanzmitteln. Auf Policy-Ebene laufen die neuen Programme zur Förderung globaler öffentlicher Güter auf eine öffentlichkeitswirksame Neuverpackung bereits existierender Ansätze hinaus. Eine echte, selbstkritische Analyse der Mängel der bisherigen Weltbankmaßnahmen sowie konkrete Schritte zur Beendigung nachweislich klima- und sozialschädlicher Praktiken bleiben aus. Ein technokratischer Ansatz wird auch durch die neue Bewertungsmatrix *Scorecard* verfestigt, die eine Wirkungsmessbarkeit von Entwicklungsfinanzierung und ihren Rahmenbedingungen voranstellt, ohne ihrer politischen Dimension Raum zu geben. Zudem wird der unreflektierte Fokus auf die Förderung von Privatkapital fortgeführt, ohne die historischen Misserfolge und schädlichen Auswirkungen auf soziale und klimapolitische Fragen zu berücksichtigen. Große Leerstellen bleiben vor allem bei dringenden Themen, wie der Frage nach einer gerechteren Stimmrechtsverteilung und Neuordnung der Governancestruktur der Weltbankgruppe.



Herausgeber:

WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.
Am Sudhaus 2, 12053 Berlin
kontakt@weed-online.org | www.weed-online.org

Autor*innen: Simon Pompé, Dr. Verena Kröss

Grafik & Layout: Marco Fischer – grafischer.com

Druck: dieUmweltDruckerei GmbH

Oktober 2024

Diese Publikation wurde auf 100 % Recycling-Papier gedruckt, ausgezeichnet mit dem Umweltsiegel Blauer Engel.

Titelbild: Hauptgebäude der Weltbank in Washington, DC. Foto: [iStockphoto.com/Wysiati](https://www.istockphoto.com/Wysiati)

Brot
für die Welt

Dieses Briefing ist im Rahmen eines geförderten Projektes von Brot für die Welt entstanden. Die Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung von WEED und geben nicht notwendigerweise die Positionen von Brot für die Welt wieder.