

Zusammenfassung

1. Dieses Papier befaßt sich mit der künftigen Rolle der Regionalbanken (AfDB, AsDB, IDB) in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hintergrund ist der Zwang zur Haushaltskonsolidierung sowie die Absicht der Bundesregierung, ihre Rolle in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu stärken und dies mit einer erhöhten Wirksamkeit von Politiken und Mitteleinsatz zu verknüpfen. Ausgehend von einer Analyse der Diskussion über die wesentlichen Alternativen bei der anstehenden Repositionierung der Regionalbanken im multilateralen Entwicklungsbankensystem und der Möglichkeiten des Ausbaus ihrer komparativen Vorteile untersucht es die Optionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, ihr Profil in den Banken und in der Zusammenarbeit mit ihnen zu schärfen, und stellt abschließend erste Überlegungen zu möglichen Konsequenzen für die Kooperation mit der Weltbank vor.

2. Die Diskussion über die künftige Rolle der Regionalbanken nimmt an Intensität zu. Die Banken selber suchen seit Mitte der 90er Jahre mit der Erarbeitung umfassender Strategiepapiere nach einer tragfähigen Antwort auf die Herausforderungen durch schnell wachsende private Kapitalzuflüsse, die Konsequenzen der Globalisierung und sich ändernde Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit. Spätestens seit dem „Task Force Report on Multilateral Development Banks“ von 1996 stehen daneben die Parallelstrukturen zwischen Regionalbanken und Weltbank auf dem Prüfstand. Der Meltzer-Report vom März 2000 mit seiner Forderung des Rückzugs der Weltbank aus Asien, Lateinamerika und später auch Afrika hat gezeigt, daß bei der Neuordnung des multilateralen Entwicklungsbankensystems auch über radikale Lösungen nachgedacht werden wird.

3. Die Existenzberechtigung der Regionalbanken wird aufgrund ihrer inzwischen erlangten „institutionellen Schwerkraft“ sowie einer auf mehreren Säulen ruhenden „politischen Bestandsgarantie“ zur Zeit nicht ernsthaft in Frage gestellt, obwohl die mit ihrer Gründung verbundene Erwartung der Realisierung regionaler Spezialisierungsvorteile nur partiell eingelöst worden ist und vor allem regionale Kopien der Weltbank entstanden sind, die insgesamt jedoch weniger innovativ und vielfach auch weniger effizient sind. Mit einem Anteil an der multilateralen Entwicklungsbankenfinanzierung (1994-98) in Afrika von 32 %, in Asien von 37 % und in Lateinamerika von 55 % sind die Regionalbanken auf ihrem jeweiligen Kontinent zu Schwergewichten des öffentlichen Ressourcentransfers geworden. Die besondere politische Bestandsgarantie für die Regionalbanken ergibt sich vor allem aus dem hohen Interesse an der entwicklungspolitischen Hebelwirkung von regionaler „ownership“, die u.a. auf den regionalen Mehrheiten im Board und im Mitarbeiterstab basieren, aus dem absehbaren außenpolitischen Schaden im Falle radikaler Einschnitte in die Regionalbanken, die als Entsolidarisierungssignal verstanden würden, sowie aus den geostrategischen Partikularinteressen wichtiger G 7-Länder (USA, Japan, Frankreich).

4. Wenn also die bestehende Parallelstrukturen nicht angetastet werden können, ist es um so wichtiger, den allerseits als unzureichend empfundenen entwicklungspolitischen Mehrwert des gegenwärtigen Neben- und Miteinanders von Weltbank und Regionalbanken nachhaltig zu erhöhen. In der Diskussion haben sich im wesentlichen drei Basisoptionen zur Optimie-

rung des multilateralen Entwicklungsbankensystems herauskristallisiert. Von den Banken selber wird eine Art de facto-Fusion durch umfassende Harmonisierung, Koordinierung und Kooperation angestrebt nach der von Weltbank-Präsident Wolfensohn vorgegebenen Richtlinie: „The challenge is for MDBs to increase the convergence of policies and practices, advancing to full or near-full harmonization wherever possible“. Die zweite Option, die sich vom Ansatz her etwa in der neuesten AfDB-Strategie von 1999 findet, plädiert für eine Entflechtung durch den weitgehenden Rückzug der Regionalbanken auf komplementäre Nischenfunktionen. Die dritte Option ist der im Meltzer-Report vorgeschlagene Ausstieg der Weltbank zunächst aus Asien und Lateinamerika und später auch aus Afrika.

5. Obwohl alle drei Alternativen neben erheblichen Problemen im Detail auch eine Reihe von Vorteilen aufweisen, stellen sie insgesamt suboptimale Ansätze zur Lösung des Problems der Parallelstrukturen von Weltbank und Regionalbanken dar. Denn im Kern laufen sie darauf hinaus, die Kosten und Ineffizienzen der Duplizierung („overlapping“) von Strukturen und Aktivitäten durch die Kosten von Monopolstrukturen zu ersetzen. Sehr viel zukunftssträchtiger erscheint im Gegensatz dazu eine Strategie, die darauf abzielt, die bestehenden Parallelstrukturen im Entwicklungsbankensystem nicht um jeden Preis zu bereinigen, sondern unter Anwendung des Wettbewerbsgedankens für dessen dynamische Fortentwicklung fruchtbar zu machen. Denn im Rahmen einer leistungsfähigen Wettbewerbsordnung sind Parallelstrukturen weniger ein Kostenfaktor als vielmehr eine Voraussetzung für verbesserte Ressourcenallokation, ein Motor konzeptioneller und operativer Innovationen und die Grundlage von Vielfalt und Wahlmöglichkeiten. Die zunehmende Konvergenz von Paradigmen, Ideen und „best practices“ ist kein Indiz dafür, daß Wettbewerb in der Entwicklungspolitik nun wegen fehlender Alternativen überflüssig geworden wäre. Zum einen reflektiert sie in erheblichem Maße ein Quasi-Monopol angelsächsischer Leitbilder. Zum anderen gibt es auf der Leitbild-Ebene unverändert große Herausforderungen etwa als Folge der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien, und auch auf der Ebene der konkreten Ausgestaltung von Problemlösungsansätzen konkurrieren weiterhin relevante Alternativen. Schließlich ist Wettbewerb noch immer die wirksamste Präventivpolitik gegen politische Instrumentalisierung und Korrumpierung der Banken als eben auch immer drohende Folge ihrer ansonsten erwünschten großen regionalen Fühlungsnähe.

6. Eine leistungsfähige Wettbewerbsordnung für das multilaterale Entwicklungsbankensystem muß vor allem folgende Funktionen und Voraussetzungen erfüllen:

- Sie sollte Wettbewerb überall dort ermöglichen, wo Entwicklungsbanken bzw. Geber ihre komparativen Vorteile in innovative Ideen und Produkte umsetzen können, und ihn dort wirksam unterbinden, wo es im Interesse der Entwicklungsländer an geringen Transaktionskosten und Transparenz auf Harmonisierung, Koordinierung und Kooperation ankommt. Es geht also nicht darum, Wettbewerb als universales Steuerungsinstrument zu etablieren, sondern um seine Rehabilitierung als Allokationsprinzip in jenen Bereichen öffentlicher Vergabe von EZ-Mitteln, in denen er einer administrierten Arbeitsteilung überlegen ist.

III

- Um die effizienzfördernde Wirkung von Wettbewerb zum Tragen zu bringen, müssen zum einen Kompetenz, Know how und Sachbezogenheit auf Seiten der Partnerländer verbessert werden, damit sie Alternativen angemessen bewerten können; zum anderen muß die Wettbewerbsfähigkeit der Regionalbanken gegenüber der Weltbank weiter erhöht werden.
- Wettbewerb im Entwicklungsbankensystem steigert nur dann die Allokationseffizienz, wenn die Banken auf der einen Seite und die Entwicklungsländer auf der anderen die Verantwortung für die mit der Darlehensvergabe verbundenen Risiken übernehmen. Die Banken sollten für ihre Ausleihungen künftig das volle Kreditrisiko tragen und eventuelle Zahlungsausfälle aus Gewinnen bzw. dem haftenden Kapital abdecken, es sei denn, die Geber stellen Garantien und/oder Subventionen bereit, weil sie bestimmte Vorhaben bzw. Länder finanziert sehen wollen, deren Unterstützung die Merkmale von „öffentlichen Gütern“ erfüllen wie etwa Aids-Programme, Klimaschutz oder Armutsreduzierung in den HIPC-Ländern. Schuldenerlasse auch zugunsten der ärmsten Länder sollten in diesem Sinne nicht zu einer pauschalen völligen Streichung von Auslandsverbindlichkeiten führen, wie sie etwa der Meltzer-Report vorschlägt, sondern nur zur Wiederherstellung einer tragfähigen Schuldendienstbelastung, damit deutlich wird, daß die betreffenden Länder im Sinne von „ownership“ für ihre Zahlungsverpflichtungen einzustehen bereit sind.
- Eine Wettbewerbsordnung muß schließlich das Verhältnis zu privaten Kapitalanbietern regeln. Grundsätzlich sollte hierfür das Subsidiaritätsprinzip gelten, nach dem Vorhaben nicht öffentlich finanziert werden sollten, wenn dafür private Mittel zur Verfügung stehen. In seiner dynamischen Interpretation verlangt das Subsidiaritätsprinzip, daß die Entwicklungsbanken als Katalysatoren und Wegbereiter privater Finanzierungen fungieren und einen Beitrag zur Erhöhung der Kreditwürdigkeit der Partnerländer leisten, beispielsweise durch eine sukzessive Anpassung der Darlehenskonditionen an deren wachsende Schuldendienstfähigkeit im Sinne des Prinzips der „Graduierung“. Ebenso wichtig ist es, die Schnittstelle zwischen öffentlichen und Kapitalmarktmitteln nicht willkürlich an bestimmten Einkommensschwellen der Empfängerländer festzumachen, sondern sie in marktwirtschaftlicher Konsequenz im Wettbewerb zu ermitteln, etwa indem in Schwellenländern die Entwicklungsbanken für ihre Finanzierungs- wie auch für ihre Beratungsleistungen die vollen Kosten in Rechnung stellen und dann den Markt darüber entscheiden lassen, ob z.B. eine kommerzielle Bank in Zusammenarbeit mit einer Consulting-Firma die geforderte Leistung günstiger anbieten kann.

7. Drei Ansatzpunkte zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wettbewerbs verdienen besondere Beachtung. So ist die Konsolidierung der Dezentralisierungsbemühungen von Weltbank und Regionalbanken unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Qualitätserhöhung ihrer Finanzierungs- und Beratungsleistungen, für die Herstellung von mehr Transparenz bei den Problemlösungsalternativen und für die Beendigung der bislang oft chaotischen Geberkonkurrenz durch eine wirksame vor-Ort-Koordinierung. Eine weitere Option besteht in der selektiven Globalisierung des Regionalbankengeschäfts, die sich auch gut in das Konzept einer stärkeren Süd-Süd-Kooperation einpassen würde. Dabei würden die Re-

gionalbanken auf den anderen Kontinenten als zusätzliche Wettbewerber auftreten und durch Produktinnovationen im Bereich ihrer komparativen Vorteile mehr Dynamik in das globale Entwicklungsbankensystem bringen. So könnte etwa die auf diesem Feld besonders ausgewiesene IDB Vorhaben regionaler Kooperation und Integration im SADC-Raum mit der AfDB kofinanzieren. Der dritte Ansatzpunkt ist die systematische Vernetzung der Regionalbanken mit den subregionalen Entwicklungsbanken, was hohe Synergie- und Spezialisierungsvorteile erlauben würde und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Weltbank stärken könnte, da diese aus verschiedenen Gründen die subregionalen Entwicklungsbanken nicht in vergleichbarer Weise in ihre eigene Verbundstruktur integrieren kann.

8. Um sich adäquat in einem multilateralen Entwicklungsbankensystem, dessen Effizienz durch eine leistungsfähige Wettbewerbsordnung erhöht werden soll, positionieren zu können, müssen die Regionalbanken ihre Kernkompetenzen auf jenen Feldern gezielt ausbauen, auf denen sie über komparative Vorteile verfügen. Dies betrifft vor allem jene Politikbereiche, in denen die Ausschöpfung „regionaler Führungsvorteile“ die angestrebte „Afrikanisierung“ der AfDB, die „Asiatisierung“ der AsDB und die „Lateinamerikanisierung“ der IDB fördert. Komparative Vorteile bilden sich indes nicht automatisch heraus, sondern sind das Ergebnis langfristiger Politiken, d.h. sie bedürfen einer entsprechenden Strategieentwicklung. So führt die potentiell größere regionale Führungsnähe der Regionalbanken nur dann zu komparativen Vorteilen, wenn die regionalen Netzwerke gepflegt, z.T. auch formalisiert werden und das entsprechende regionale Know how systematisch erfaßt, aufbereitet, vorgehalten, ausgewertet und in Politikberatungs- und Finanzdienstleistungen umgesetzt wird. Außerdem muß die sich daraus entwickelnde Schwerpunktbildung instrumentell und institutionell verankert werden.

9. Die wichtigsten Schwerpunktbereiche, die alle drei Regionalbanken ausbauen können und sollten sind a) regionale Kooperation und Integration, b) der gesamte Governance-Bereich sowie c) das regionale Krisen- und Konfliktmanagement. Daneben bekommen bei konsequenter Ausschöpfung der Führungsvorteile die Armutsbekämpfung und alle wichtigen entwicklungspolitischen Teilstrategien wie Umweltschutz, Finanzsektorentwicklung, Gesundheitspolitik, Privatsektorförderung etc. notwendigerweise eine regionale Dimension, die sich an kulturellen, ethnischen oder historischen Gemeinsamkeiten festmachen läßt. Auch die Palette der von den Regionalbanken angebotenen Finanzdienstleistungen erhalte ein spezifisch regionales Profil, u.a. durch den Ausbau eines „regionalen Drittgeschäfts“, bei dem die Regionalbanken treuhänderisch Fonds von allen Akteuren (bilaterale Geber, NROs, UN-Organisationen, etc.) verwalten und auf hohem professionellen Niveau an die Endnutzer weiterleiten würden, die angetreten sind, um zur Entwicklung der Region beizutragen.

10. In dieses Koordinatensystem ordnungspolitischer, inhaltlicher, institutioneller und instrumenteller Leitlinien für die künftige Positionierung von AfDB, AsDB und IDB müssen sich die strategischen Optionen zur Schärfung des Profils der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den Regionalbanken und in der Kooperation mit ihnen einpassen. Angesichts der überragenden Bedeutung einer leistungsfähigen Wettbewerbsordnung für das multilaterale Entwicklungsbankensystem sollte Deutschland sich für eine Stärkung des Wettbewerbsprinzips einsetzen und unter Mobilisierung möglicher Verbündeter auf seiten der Geber, wichtiger

Empfängerländer und der Regionalbanken selbst damit beginnen, in den entsprechenden Gremien einen Prozeß des Umdenkens in Gang zu setzen. Daneben sollte die Unterstützung bei der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionalbanken erweitert werden, vor allem durch die Förderung einer breitenwirksamen Qualitätsoffensive, eine gezielte Hilfestellung bei den Dezentralisierungsbemühungen und durch geeignete Kooperationsangebote bei der systematischen Nutzung komparativer Vorteile.

11. Daneben sollte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die breite Palette von Möglichkeiten stärker nutzen, innerhalb der Regionalbanken, aber auch in joint ventures mit ihnen sowie in ihrem unmittelbaren Umfeld durch entsprechende Treuhandfonds, Fazilitäten (z.B. für den Aufbau von Frühwarnsystemen in den Bereichen Umwelt oder Konfliktmanagement) oder sonstige Einrichtungen (z.B. „Research-Konsortien zur Unterstützung regionaler Forschungsschwerpunkte) sichtbare entwicklungspolitische Akzente zu setzen. Die meisten anderen bilateralen Geber tun dies längst und erreichen so mit vergleichsweise geringen Mitteln ein deutlich höheres Maß an Profilierung als Deutschland. Der besondere Hebeleffekt derartiger Instrumente rechtfertigt es auch, über die regulären Pflichtbeiträge (Kapitalerhöhungen, Wiederauffüllungen) hinaus, vom Volumen her eher marginale, von der Wirkung her aber äußerst relevante Sonderbeiträge zu finanzieren.

12. Deutschland sollte in enger Abstimmung mit anderen Geberländern eine aktive Rolle unter den nicht-regionalen Mitgliedsländern bei der Entwicklung von Kernkompetenzen der Regionalbanken im Bereich Krisen- und Konfliktmanagement übernehmen. Dies entspricht potentiellen komparativen Vorteilen der Regionalbanken in einem für sie entscheidenden, für die AfDB womöglich sogar überlebenswichtigen Bereich, und es entspricht einem außen- wie entwicklungspolitischen Schwerpunkt der Bundesregierung. Das Spektrum der Kooperation könnte z.B. in Afrika von der Unterstützung beim Aufbau eines afrikanischen Konfliktforschungszentrums, der Schaffung eines zivilen afrikanischen Friedensdienstes, der Entwicklung von Instrumenten der Konfliktfolgenabschätzung, etc. bis hin zur Förderung entsprechender Fortbildungsmaßnahmen für den Mitarbeiterstab der AfDB und zur Mitwirkung – gemeinsam mit AfDB und OAU – an der Vorbereitung, Konzipierung und Anschubfinanzierung einer „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Afrika (OSZA) reichen.

13. Schließlich sollte Deutschland in den Regionalbanken und in Zusammenarbeit mit ihnen die Kooperation und Integration unter den regionalen Mitgliedsländern fördern. Hier ist die Diskrepanz zwischen dem statutenmäßigen Auftrag der Regionalbanken und der regionalen Wirklichkeit besonders groß, und entsprechend groß sind die ungenutzten Potentiale wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung durch Kooperation und Integration. Deutschland hat in diesem Bereich sowohl bei der europäischen Integration wie auch bei der Wiedervereinigung einschlägige Erfahrungen gesammelt und von der wohlfahrtsfördernden ebenso wie von der friedensichernden Wirkung regionaler Integration profitiert. Hier wäre eine enge Zusammenarbeit mit der EU zweckmäßig, die im Bereich der Förderung von regionaler Kooperation und Integration durch EZ über besondere Kompetenzen verfügt.

14. Die Schärfung des Profils der deutschen EZ in den Regionalbanken und in der Zusammenarbeit mit ihnen würde voraussichtlich zu einer Gewichtsverschiebung führen, die auf längere Sicht wohl tendenziell zu Lasten der Weltbank gehen würde. Eine derartige Umschichtung würde jedoch nicht nur gewisse Einschnitte in die Kooperationsbeziehungen zu einer der wichtigsten Partnerinstitutionen der bilateralen EZ bedeuten, sondern auch gleichzeitig dazu zwingen, systematischer als bisher die Felder prioritärer Zusammenarbeit mit der Weltbank zu definieren. Dabei könnten drei Schwerpunktbereiche im Vordergrund stehen, a) die Zusammenarbeit bei der Entschärfung regionaler Problemlagen mit globaler Reichweite, b) die Zusammenarbeit bei der Konzipierung und Durchführung von Pilotvorhaben mit einer starken globalen Dimension im weitesten Sinne und c) die Kooperation bei der Erarbeitung entwicklungspolitischer Leitbilder.