

Reformoptionen für die internationale Finanzarchitektur, um 1.5 Grad in Reichweite zu halten

Thomas Hirsch, *Climate & Development Advice*

Die Lage bei der Klimafinanzierung ist ernst: Fließen nicht bald vielfach höhere Investitionen in erneuerbare Energien, die Dekarbonisierung der Wirtschaft sowie eine klimaresiliente Infrastruktur, öffentliche Daseinsvorsorge und Landwirtschaft, gerät die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1.5 Grad außer Reichweite. Damit droht das Erreichen von Kippunkten im Klimasystem mit weitreichenden und potenziell irreversiblen Konsequenzen für Mensch und Natur. Bereits der IPCC hatte ähnlich argumentiert: Der Mangel an geeigneter Finanzierung sei das größte Transformationshemmnis.¹ Damit nicht genug: Auch das Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs) und von menschlicher Sicherheit, die Überwindung der Armut, Eindämmung der Migration sowie politische Stabilität würden in diesem Fall weiter erschwert.

Der dritte Teilbericht des Sechsten Fortschrittsbericht des IPCC mahnt, dass die globalen Investitionen in den Klimaschutz voraussichtlich um den Faktor 3 bis 6 steigen müssten, in den am wenigsten entwickelten Ländern sogar um den Faktor 4-8.² Bei der Anpassung an den Klimawandel sei die Finanzierungslücke noch deutlich höher, da bislang lediglich vier bis acht Prozent der Klimafinanzierung in die Anpassung und die Klimarisikoprävention fließen.³ Im *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, dem Abschlussdokument von COP27, wird der Finanzierungsbedarf bis 2030 allein für erneuerbare Energien auf etwa vier Billionen US-Dollar und für die globale Transformation der Wirtschaft auf weitere vier bis sechs Billionen US-Dollar pro Jahr beziffert. Eine immense Finanzierungslücke besteht vor allem in Entwicklungsländern. Sie wird auf knapp sechs Billionen US-Dollar beziffert.⁴ Um diese Lücke zu schließen, sei eine deutliche Dynamisierung der Investitionen erforderlich: In 2022 haben sich diese in Entwicklungs- und Schwellenländern (ohne China) lediglich auf 200 Milliarden belaufen (Industrieländer 700 Milliarden, China 500 Milliarden).⁵

Die Gründe für diese Finanzierungslücke sind vielschichtig: Zunächst ist eigenes Anlagekapital in den meisten Entwicklungsländern traditionell ohnehin knapp. Dann kamen erst zwei Jahre Pandemie, danach kriegsbedingt galoppierende Energie-, Düngemittel- und Nahrungsmittelpreise, schließlich Inflation, steigende Zinszahlungen, hohe Auslandsverschuldung in harten Fremdwährungen, sinkende Bonität, zögerliche Finanzhilfen multilateraler Entwicklungsbanken (MDBs) sowie die Folgen des Klimawandels, die in vielen Entwicklungsländern schon längst massiv zu spüren sind. Das ist ein solch gefährlicher Cocktail, dass viele Staaten selbst laufende Investitionsprojekte unterbrechen, ganz zu schweigen davon, neue Investitionen zu tätigen. Vor allem gilt dies für erneuerbare Energien mit typischerweise sehr hohen Anfangskosten.

Selbst wenn in 2023 endlich die zugesagten hundert Milliarden an jährlicher Klimafinanzierung seitens der Industrieländer mobilisiert würden, ist das angesichts der Finanzierungslücke nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Da die meisten Geberländer angesichts steigender Zinsen ebenfalls unter fiskalischem Druck stehen und die öffentliche Hand derzeit gerade einmal zehn Prozent zu den transformativen Investitionskosten im eigenen Land beisteuern kann,⁶ ist es nicht realistisch zu erwarten, dass öffentliche Mittel kurzfristig einen nennenswerten zusätzlichen Beitrag zum Schließen der Finanzierungslücke im globalen Süden leisten können. Internationale Kapitalmärkte könnten diese Mittel zwar mobilisieren, schrecken aber vor vergleichsweise riskanten langfristigen Investitionen in Schwellenländern zurück und machen um ärmere

¹ <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>

² <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>

³ https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

⁴ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_2_cover_decision.pdf

⁵ Grimm, V., 2023

⁶ Ebenda

Entwicklungsländer ohnehin einen großen Bogen. In dem Maße, in welchem US-amerikanische Anleihen angesichts steigender Zinsen wieder attraktiver werden und die Währungen der Länder des globalen Südens gegenüber dem US-Dollar weiter unter Druck geraten, wird es tendenziell eher eine Kapitalflucht aus diesen Ländern geben als günstige Finanzierungsbedingungen. Damit steigen die Zinsen weiter und engt sich der Handlungsspielraum jener Länder für Investitionen in die Transformation oder öffentliche Güter noch mehr ein. Wenn die Zinsen für Projekt mit erneuerbaren Energien dort bei 10 bis 14 Prozent gegenüber vier bis fünf 5 Prozent in EU-Kernländern liegen, rechnet sich das nicht mehr und die Investition unterbleibt. Damit geraten die 1.5 Grad in weite Ferne. Zugleich geht die Schere der globalen Ungleichheit weiter auseinander, denn in den USA, Europa oder China setzen sich der Ausbau der Erneuerbaren und der Umbau der Wirtschaft fort, während viele Länder des globalen Südens zurückbleiben.

Im Ergebnis läuft alles auf eine zentrale Schlussfolgerung hinaus: Die vorherrschende Logik der Finanzmärkte und die internationale Finanzarchitektur werden ohne eine grundlegende Reform der Steuerungsmechanismen sowie neue und innovativere Finanzierungsmodelle nicht in der Lage sein, die Transformation rechtzeitig und zu vertretbaren Kosten zu finanzieren. Mit der Reform der internationalen Finanzarchitektur stehen oder fallen die 1.5 Grad. Hierbei kommt den MDBs eine Schlüsselrolle zu:

„Sie konzentrieren sich zwar weiterhin auf die Armutsbekämpfung und alle anderen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), aber wir erkennen an, dass sich die MDBs angesichts des Umfangs und der Komplexität der grenzüberschreitenden Herausforderungen und der daraus resultierenden steigenden Nachfrage nach ihren Kreditressourcen, ihrer Wissensunterstützung und der Katalysierung privater Investitionen weiterentwickeln müssen“, heißt es in der Zusammenfassung nach dem ersten G20-Finanzministertreffens unter indischer Präsidentschaft im Februar 2023.⁷

„Um die Zukunft unseres Planeten zu sichern, sollten Institutionen wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) mehr in Klimaschutz und Nachhaltigkeit investieren,“ fordern die Premierministerin von Barbados, Mia Amor Mottley, und Bundesentwicklungsministerin Svenja Schulze.⁸

VN- Generalsekretär António Guterres fordert Hilfen in Höhe von 500 Milliarden US-Dollar für die ärmsten Länder: Die Bekämpfung der Klimakrise sei eine „Herausforderung, wenn die Kapitalkosten himmelhoch sind und die erhaltenen finanziellen Hilfen ein Tropfen auf dem heißen Stein.“ Viele ärmere Staaten würden „durch räuberische Zinssätze von den Kapitalmärkten ausgeschlossen.“⁹

Eine Reform der internationalen Finanzarchitektur ist überfällig. Wie weit sie reichen soll, ist strittig. Mut und eine veränderte Grundhaltung mit der Bereitschaft, das große Ganze zu sehen, sind erforderlich, wenn die 1.5 Grad noch in Reichweite bleiben sollen. Die MDBs mit ihren Geschäftsmodellen des letzten Jahrhunderts müssen sich der neuen Realität mit eng verflochtenen globalen Herausforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Klimawandel sowie der Gefährdung vieler öffentlicher Güter stellen.

„Dies bedeutet, dass es in der Praxis dringend notwendig ist, die Schwachstellen des internationalen Finanzierungssystems für Klima und Entwicklung zu beseitigen. Um einen solideren globalen Weg zu Netto-Null-Emissionen bis 2050 einzuschlagen, muss die Welt den Bedürfnissen der Schwellen- und Entwicklungsländer mehr Aufmerksamkeit schenken, wenn man den Sonderfall China außer Acht lässt. In den kommenden Jahrzehnten wird kein Teil der Welt eine größere Rolle bei der Erfahrung und Beeinflussung

⁷ https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_20230225.pdf

⁸ <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-die-weltbank-muss-mutiger-werden-/28987698.html>

⁹ https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kritik-an-industrielaendern-uno-chef-fordert-500-milliarden-dollar-fuer-arme-staaten-a-68e69b9f-a476-480d-bd00-3f9f43b796b0?sara_ref=re-so-app-sh

des globalen Klimawandels spielen als diese Länder. Sie brauchen mehr internationale Unterstützung, um wachstumsfördernde Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in Angriff zu nehmen. Mit ihrem wachsenden Einfluss haben die Entwicklungsländer neue Möglichkeiten, in den globalen Klima- und Entwicklungsverhandlungen mit einer einheitlichen Forderung aufzutreten“, schreibt eine Gruppe ExpertInnen aus dem globalen Süden.¹⁰

Im Folgenden werden zunächst die aktuellen Initiativen zur Reform der internationalen Finanzarchitektur eingeführt, bevor in einem zweiten Schritt deren Synergiepotenziale und mögliche nächste Schritte diskutiert werden. Sodann wird politisch eingeordnet, welche Rolle Deutschland hierbei zukommen könnte und auf was es ankommt.

Reform-Initiativen

Bridgetown Initiative

Die Bridgetown-Initiative¹¹ wurde von von Mia Mottley, der Premierministerin des karibischen Inselstaates Barbados, nach dessen Hauptstadt sie benannt ist, im Sommer 2022 initiiert und bei der VN-Vollversammlung am 23. September in New York präsentiert. Sie entstand unter dem Eindruck der zunehmenden Verwerfungen in vulnerablen Inselstaaten mit niedrigem oder niedrigem mittlerem Einkommen durch die Gemengelage von rasant steigenden Lebenshaltungskosten infolge der Pandemie sowie des Ukraine-Krieges bei gleichzeitig massiv Auslandsverschuldung sowie wachsenden Schäden und Verlusten durch den Klimawandel. Diese multiple Krisenkonstellation überfordere deren fiskalische und finanziellen Spielräume sowohl bei der Bekämpfung der akuten Krise als auch bei mittel- und langfristigen Investitionen für das Erreichen der SDGs sowie den Aufbau von Klimaresilienz und die Dekarbonisierung ihrer Volkswirtschaften. Gleichzeitig erweisen sich aus Sicht der Bridgetown-Initiative die klassischen Instrumente der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) als untauglich, die betroffenen Staaten schnell und nachhaltig zu unterstützen. Im Mittelpunkt stand zunächst ein Vorschlag mit drei Maßnahmenpaketen:

1. Bereitstellung von Liquidität für den akuten Notfall, um eine weitere Eskalation der Schuldenkrise zu verhindern: Der IWF-Vorstand wird aufgefordert, erstens schnelle Liquiditätshilfen auf dem Niveau früherer Krisen bereitzustellen, zweitens Zinsaufschläge temporär auszusetzen, drittens notleidenden Staaten mindestens 100 Milliarden US-Dollar an ungenutzten Sonderziehungsrechten (SZR)¹² zur Verfügung zu stellen und viertens den Resilienz- und Nachhaltigkeits-Treuhandfonds (*Resilience and Sustainability Trust* RST) bis Oktober 2022 zu operationalisieren. Zudem werden die G20 aufgefordert, sich auf die Aussetzung des Schuldendienstes für alle Darlehen multilateraler Entwicklungsbanken an die ärmsten Länder sowie für COVID-bezogene Darlehen an Länder mittleren Einkommens zu einigen.
2. Aufstockung multilateraler Kredite an Regierungen auf 1 Billion US-Dollar: Angesichts der systemischen Natur der aktuellen Krisen sind hohe Investitionen erforderlich, d.h. die MDB-Anteilseigner sollten die Empfehlungen der unabhängigen G20-Kapitaladäquanzprüfung¹³ (*G 20 Capital Adequacy Framework Review*) bis Ende 2022 umsetzen und die Weltbank sowie andere MDBs sollten ihre Handlungsspielräume für die Kreditvergabe erweitern, stärker ins Risiko gehen, neue Garantien übernehmen und Sonderziehungsrechte einsetzen um die Kreditvergabe auf eine Billion US-Dollar

¹⁰ <https://www.brookings.edu/research/keys-to-climate-action-how-developing-countries-could-drive-global-success-and-local-prosperity/>

¹¹ <https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf>

¹² Sonderziehungsrechte sind ein Reserveguthaben des IWF, das in alle Währungen übertragbar ist.

¹³ Hierbei geht es um die Prüfung, was eine angemessene Eigenkapitalquote ist und wie sich diese berechnet.

aufzustocken. Bei neuen Krediten sollten der Verwirklichung der SDGs sowie der Erhöhung der Klimaresilienz in klimavulnerablen Staaten Vorrang eingeräumt werden.

3. Aktivierung von Privatkapital für Klimaschutz und den Wiederaufbau nach klimabedingten Katastrophen durch neue multilaterale Mechanismen: Um Investitionen zu ermöglichen ohne die ohnehin besorgniserregende Staatsverschuldung vieler Länder weiter in die Höhe zu treiben, soll ein Globaler Fonds für zuschussfinanzierte Wiederaufbauhilfen nach Klimakatastrophen eingerichtet werden, der allen betroffenen Ländern offensteht. Zudem strebt die Initiative die Schaffung einer Treuhandgesellschaft für Klimaschutz an, die mit 500 Milliarden vom IWF neu emittierten Sonderziehungsrechten (SZR, Gegenwert 650 Mrd. US-Dollar) oder anderen öffentlichen Mitteln kapitalisiert wird, um damit bis zu fünf Billionen US-Dollar an Privatkapital zu mobilisieren. Die Treuhand soll ihrerseits zinsgünstige, langfristige Darlehen für Investitionen in Klimaschutz und Transformation in Entwicklungsländern vergeben. Ohne privates Kapital ist die Transformation nicht zu schaffen: Die Initiative verweist darauf, dass öffentliche bilaterale Entwicklungsfinanzierung und MDBs zusammen weniger als 10% der Mittel mobilisieren können, die für die Transformation in Entwicklungsländern erforderlich sind. Privatkapital ist aber risikoscheu und für vulnerable Staaten bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 14% viel zu teuer. Über eine Mischfinanzierung (Blending) mithilfe von SZR könnten die Kapitalkosten deutlich reduziert werden.¹⁴

Inzwischen setzt sich die Bridgetown-Initiative auch dafür ein, dass alle Kreditgeber Naturkatastrophen- und Pandemiekláuseln einführen, welche im Eintrittsfall eine unmittelbare Aussetzung des Schuldendienstes für zwei Jahre und eine zweijährige Laufzeitverlängerung des Darlehens bewirken würden. Sie argumentieren, dass so das internationale Finanzsystem zugleich widerstandsfähiger gegen externe Schocks wäre. Tropische Länder, würden bereits heute viermal höhere klimabedingte Schäden und Verluste erleiden und mehr als die Hälfte ihres Schuldenanstiegs sei auf Wiederaufbaukosten nach Naturkatastrophen zurückzuführen. Deshalb wird die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von klimabedingten Schäden und Verlusten nachdrücklich unterstützt, wie er bei der 27. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP27) im Dezember 2022 beschlossen wurde. Die Initiative bringt hierfür ins Spiel, entweder eine Abgabe auf die Produktion fossiler Brennstoffe zu erheben, die mit jedem zehnpromtigen Rückgang der Brennstoffpreise um ein Prozent steigt (womit eine Steigerung der heutigen Lebenshaltungskosten vermieden werden soll), oder eine internationale Kohlenstoffgrenzabgabe einzuführen, die die unterschiedlichen Kohlenstoffsteuern, die auf inländische und importierte Produkte gezahlt werden, ausgleicht, was Wettbewerbsverzerrungen zulasten klimafreundlicher Produktion ausgleicht.¹⁵

Auch wenn bis März 2023 von diesen Maßnahmen lediglich die Operationalisierung des RST erfolgte, gibt es dennoch wachsenden Rückenwind für eine grundlegende Reform der internationalen Finanzarchitektur und wird mit neuen Vorschlägen der Bridgetown-Initiative vor der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank gerechnet.¹⁶ Mottley drängt auf rasches Handeln, hält eine Umsetzung aller Reformen innerhalb von 18 Monaten für möglich und sieht sich dadurch bestätigt, dass der Bericht der unabhängigen Hochrangigen Expertengruppe für Klimafinanzierung der COP27-Präsidentschaft¹⁷ zu ähnlichen Ergebnissen gekommen sei.¹⁸ Während viele NGOs und Denkfabriken mit der Initiative sympathisieren, haben afrikanische Staaten trotz ihrer hohen Vulnerabilität und Verschuldung bislang noch kein großes Interesse bekundet. Das kann damit zusammenhängen, dass sie befürchten, eine Verbeerterung des Mandats der MDBs mit einer stärkeren Ausrichtung auf Länder mittleren Einkommens könnte deren Unterstützung für Länder

¹⁴ <https://unclimatesummit.org/opinion-the-bridgetown-initiative/>

¹⁵ Tagesspiegel-Background Energie & Klima, 16.2.2023

¹⁶ Ebenda

¹⁷ <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>

¹⁸ <https://unclimatesummit.org/opinion-the-bridgetown-initiative/>

mit niedrigem Einkommen, zu denen die meisten Staaten Afrikas zählen, schmälern. Diese Sorge könnte mit mehr günstigen Krediten und Zuschüssen für Länder mit niedrigem Einkommen zerstreut werden.¹⁹

Unabhängige Überprüfung und Empfehlungen zur Kapitaladäquanz von MDBs im Auftrag der G20

Im Juli 2021 beriefen die FinanzministerInnen und Zentralbankchefs der G20 eine unabhängige Expertenkommission, um das *Capital Adequacy Framework (CAF)*²⁰ der MDBs zu überprüfen und Empfehlungen auszusprechen. Als Ziel wurde vorgegeben, mehr Mittel für die Entwicklungsfinanzierung, d.h. vor allem höhere Investitionen für das Erreichen der SDGs sowie die post-pandemischen Krisenbewältigung zu mobilisieren. Die explizite Bezugnahme zum Klimawandel fiel hingegen schwach aus. Insbesondere sollten Empfehlungen für ein verändertes Kapital- und Risikomanagement auf Basis der gegebenen Kapitalausstattung der Banken erarbeitet werden, ohne deren Bonität (AAA-Rating) zu gefährden. Der CAF-Bericht wurde ein Jahr später, im Juli 2022, vorgelegt und enthält fünf wesentliche Empfehlungen:²¹

1. Erhöhung der Risikobereitschaft bei Investitionen: Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Banken stärker ins Risiko gehen können, wenn ihre Anteilseigner ihnen diesbezüglich explizite Vorgaben machen. Die sehr gute Bonität (AAA) sei dadurch nicht gefährdet. Dafür müsse allerdings das interne Risikomanagement gestärkt werden. Eine stärkere Portfolio-Diversifikation würde inhärente Risiken mindern und ebenfalls mehr Spielräume für zusätzliche Kredite schaffen.
2. Aufnahme eines Teils des abrufbaren Kapitals in den MDB-Kapitaladäquanzrahmen: 2020 bestanden 91 Prozent des gezeichneten Kapitals der MDBs aus abrufbaren Kapitalzusagen der Anteilseigner und lediglich 9 Prozent oder 100 Milliarden US-Dollar aus tatsächlich eingezahltem Kapital. Während die MDBs mit Ausnahme der Inter-American Development Bank (IDB) Kapitalzusagen nicht in ihrem Kapitaladäquanz-Rahmen berücksichtigen, wird dies bei Rating-Agenturen anders gehandhabt. Würden die MDBs dem Beispiel der IDB folgen, würde sich ihr Spielraum zur Kreditvergabe deutlich erhöhen.
3. Innovationen zur Stärkung der Kapitaladäquanz und des Spielraums bei der Kreditvergabe: Der Bericht schlägt vor, das lange Zeit sehr konservative Geschäftsmodell der MDBs, (an Kapitalmärkten Anleihen ausgeben und damit langfristige Entwicklungskredite vergeben) dahingehend zu modernisieren, dass künftig mehr hybride Mischfinanzierungen mit privaten Anlegern erfolgen, die etwa den Anteil der SDG-bezogenen Investitionen in ihren Portfolios erhöhen möchten. Das, so der Bericht, sei aussichtsreich, da die MDBs aufgrund ihrer exzellenten Kenntnisse der Entwicklungsländer und von deren Kapitalmarktrisiken sowie ihrer sorgfältigen Prüfverfahren (*due diligence*) und Schutzmaßnahmen (*safeguards*) und nicht zuletzt ausgefeilter ESG-Standards (*Environmental, social and governance*) ein sehr gesuchter Partner für Investoren wie Versicherungen und Pensionsfonds seien, die gerne mehr in Entwicklungsländern und deren Transformation investieren würden. Für einen solchen Ansatz unterbreitet der Bericht eine Reihe von technischen Vorschlägen, wie etwa die Öffnung der MDBs für privates Beteiligungskapital und Risikobeteiligungen sowie den Einsatz innovativer Garantie- und Versicherungsinstrumente.
4. Verbesserung der Bewertungsverfahren der Finanzkraft der MDBs durch Ratingagenturen: Das Expertengremium empfiehlt den MDBs sowie ihren Anteilseignern, in Verhandlungen mit den drei großen Ratingagenturen zu treten, um die Spezifika der MDBs im Vergleich zu privaten

¹⁹ International Climate Policies Hub, 6.2.2023

²⁰ Als Kapitaladäquanz bezeichnet man die angemessene Eigenkapitalausstattung einer Bank mit Blick auf ihre Kreditrisiken. Siehe auch unter folgendem Link: <https://www.oenb.at/Service/Glossar.html?letter=K>

²¹ <https://www.nrdc.org/sites/default/files/media-uploads/caf-review-report.pdf>

Finanzinstitutionen beim Rating besser zu reflektieren und so die Spielräume der MDBs bei der Kreditvergabe zu erhöhen ohne das Rating zu gefährden. Dies sei möglich und geboten.

5. Verbesserung der Steuerung der Kapital-Adäquanz: Der Bericht empfiehlt, die sehr komplexe Steuerung der Kapitaladäquanz durch das Management und die Aufsichtsgremien der Banken stärker anzugleichen (etwa bei der Berichterstattung) und nachvollziehbarer zu machen, etwa durch die Definition von Benchmarks für die Risikobereitschaft und die Aufnahme von nicht-stimmberechtigten ExpertInnen in die entsprechenden Gremien.

Der Bericht schließt mit einem strategischen Ausblick und empfiehlt, dass das Paket an Empfehlungen zur Steigerung der Risikobereitschaft der MDBs bei der Kreditvergabe für die Umsetzung der SDGs und transformative Schritte bei der Überwindung der aktuellen multiplen Krisen in einem strukturierten und systematischen Prozess von den MDBs analysiert und später kohärent umgesetzt werden sollte, da es zwischen den Maßnahmen viele Synergien gäbe. Dies könne umso erfolgreicher geschehen, je stärker ein einheitlicher politischer Rückhalt der G20 hierfür gegeben sei. Diesen gelte es, herzustellen. Die Weltbank selbst bleibt in ihrer *Evolution Roadmap* (siehe unten) bei der Bewertung der Vorschläge des Berichts vage und zögerlich. Der Bericht verzichtet leider darauf, Zahlen zu nennen, wieviel zusätzliches Kapital durch die Umsetzung der Maßnahmen zu mobilisieren wäre. Fachleute beziffern das Potenzial aber auf mehrere hundert Milliarden US-Dollar pro Jahr,²² was eine erhebliche Steigerung wäre, noch dazu, ohne dass eine Eigenkapitalaufstockung durch die Anteilseigner erforderlich wäre. Dass diese nicht als Möglichkeit diskutiert wird, ist ein wesentlicher Unterschied zur Bridgetown-Initiative und dürfte die Umsetzung der Reformen politisch erleichtern. Die Zusammenfassung des ersten G20-Finanzministertreffens in 2023²³ lässt erwarten, dass die indische G20-Präsidentschaft die Diskussion der CAF-Reform in den G20 weiter vorantreiben wird. Vermutlich möchte sie auch MDB-Reformvorschläge diskutieren, die darüber hinaus gehen, um das Potenzial der MDBs zur Bekämpfung der aktuellen multiplen Krisen besser zu nutzen. Das könnte etwa die Frage von Kapitalerhöhungen aber auch eine verbesserte Repräsentanz von Entwicklungsländern in den multilateralen Finanzinstitutionen sein.²⁴ Zu bedenken ist weiter, dass die Empfehlungen zur CAF-Reform in die Bridgetown-Initiative integriert werden könnten.

G7+3 Reforminitiative zu multilateralen Entwicklungsbanken

Auch die G7 gemeinsam mit Australien, den Niederlanden und der Schweiz (G7+3) streben eine Reform der Weltbank-Gruppe an: Im Oktober 2022 haben sie bei der Herbsttagung von IWF und Weltbank ein Non-Paper mit Leitprinzipien und Reformvorschlägen vorgelegt²⁵ und so die Erarbeitung der *World Bank Evolution Agenda* veranlasst. Im Kern geht es um Maßnahmen, die die Kosten von transformativen Investitionen in Entwicklungsländern zu senken, um diese rentabel zu machen.²⁶ In dem Non-Paper heißt es, viele der größten Herausforderungen in unserer heutigen Welt seien grenzüberschreitend und stellten in einigen Fällen existenzielle Risiken für Gesellschaften und Volkswirtschaften dar, wie Klimawandel und Verlust der biologischen Vielfalt, Pandemien, Fragilität, Konflikte und daraus resultierende Flüchtlingsströme, die unverhältnismäßig stark die ärmsten und anfälligsten Bevölkerungsgruppen betreffen. Die bestehende multilaterale Architektur der Entwicklungsfinanzierung sei nicht darauf ausgelegt, diese Art von grenzüberschreitenden Herausforderungen innerhalb der Länderportfolios zu bewältigen, dass es

²² International Climate Policies Hub, 6.2.2023

²³ https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_20230225.pdf

²⁴ Ebenda

²⁵ <https://www.cgdev.org/sites/default/files/2023-02/G7-nonpaper-evolving-MDBs-evolving-world-october-2022.pdf>

²⁶ Tagesspiegel-Background Energie & Klima, 13.1.2023

weltweit erhebliche Finanzierungslücken gäbe, und dass die Weltbankgruppe so weiterentwickelt werden müsse, dass sie zur Finanzierung dieser Herausforderungen besser beitragen könne.²⁷ Die G7+3 legen den Schwerpunkt auf vier Aspekte: das Mandat der Weltbank, ihre Anreizstruktur, den operativen Ansatz und die Finanzierungskapazität. Die Geschäftsführung der Bank wird aufgefordert, bis Ende 2022 einen Fahrplan (Roadmap) vorzulegen, wie sich die Bank in diesen Bereichen weiterentwickeln könne. Die Ergebnisse der *World Bank Evolution Roadmap* sollten in den folgenden Jahrestagungen ausgewertet werden, um dann die nötigen Umsetzungsbeschlüsse zu treffen, wobei die G7+3 anstreben, einen breiten Konsens zwischen den Anteilseignern und mit den Kreditnehmern zu erzielen.

Hinter der Aufforderung zur Aktualisierung des Mandates steht die Erwartung, dass die Weltbank künftig neben Armutsminderung und der Umsetzung der SDGs auch die Bewältigung der oben genannten globalen Herausforderungen wie Klimawandel und Biodiversitätsschutz als strategische Ziele benennt, die Ausrichtung auf die Pariser Klimaziele verwirklicht und Kriterien für die Operationalisierung dieser Ziele formuliert, so dass sie diesbezüglich unter den MDBs zum Vorbild wird.

Mit Überarbeitung der Anreizstruktur ist gemeint, dass die Weltbank Nehmerländer technische und vor allem finanzielle Angebote unterbreitet, die globalen Herausforderungen zu bewältigen, vor allem durch günstigere Kredite für transformationsrelevante Investitionen. Bei der Festlegung der Kapitalkosten sollten künftig die projektspezifischen positiven externen Effekte für die Bewältigung globaler Herausforderungen sowie die makroökonomischen negativen externen Effekte globaler Herausforderungen berücksichtigt werden, um die Kapitalkosten als Hebel einsetzen zu können, die Rentabilität transformationsrelevanter Projekte zu erhöhen. Davon sollen verstärkt auch Länder mittleren Einkommens profitieren.

Hinsichtlich des operativen Ansatzes schwebt den G7+3 vor, die Organisationskultur sowie die operativen Abläufe der Weltbankgruppe auf die Umsetzung der vorgenannten Punkte einzuschwören. U.a. wird vorgeschlagen, die Bewältigung globaler Herausforderungen zu einem inhärenten Bestandteil der Länderanalysen der Bank zu machen, die Geschäftsmodelle aller Mitglieder der Weltbankgruppe darauf auszurichten und verstärkt privates Kapital für transformationsrelevante Investitionen zu mobilisieren.

Die Finanzierungskapazität der Weltbankgruppe soll erhöht werden speziell für die Bewältigung globaler Aufgaben. Die Empfehlungen zur CAF-Reform werden begrüßt und die Bank wird aufgefordert, diese detailliert zu prüfen und einen Umsetzungszeitplan für die Empfehlungen vorzulegen. Auch sollten verstärkt Zuschüsse zur Bewältigung globaler Herausforderungen eingesetzt und innovative Mechanismen zur Sicherung schnell skalierbarer Finanzierungen als Reaktion auf Krisen entwickelt werden.

Das Non-Paper macht deutlich, dass die G7+3 eine ambitionierte Umsetzung der CAF-Reform erwarten und legt nahe, dass sie vermutlich bereit sind, noch darüber hinauszugehen.

Der Reform-Fahrplan der Weltbank: World Bank Evolution Roadmap

Ende Januar 2023 hat die Weltbank ihren Anteilseignern den Entwurf ihrer Roadmap mit Reformvorschlägen vorgelegt.²⁸ Darin wird eine Reihe von Entscheidungsvorschlägen unterbreitet, die bei der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank beraten werden sollen:

1. Erweiterung des Mandats („Vision“): Die Ziele (bisher Überwindung extremer Armut und nachhaltiger Wohlstand) sollen um die Bekämpfung des Klimawandels, den Erhalt der Biodiversität sowie

²⁷ <https://www.cgdev.org/sites/default/files/2023-02/G7-nonpaper-evolving-MDBs-evolving-world-october-2022.pdf>

²⁸ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099845101112322078/pdf/SEC-BOS0f51975e0e809b7605d7b690ebd20.pdf>

den Schutz weiterer öffentlicher Güter erweitert werden. Zur Vorbereitung der Mandatserweiterung soll zunächst eine Reihe von Fragen beantwortet werden.

2. Stärkung des operativen Ansatzes: Der länderbezogene Ansatz und die Länderanalysen sollen erweitert werden, um globale Herausforderungen besser zu bewältigen. In diesem Zusammenhang sollen auch die Finanzierungsinstrumente überprüft und weiterentwickelt werden.
3. Anreizsysteme sollen ebenfalls überprüft und weiterentwickelt werden. In diesem Zusammenhang sollen auch die Vergabekriterien für IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development* mit Fokus auf marktnahe Kredite für Länder mit mittlerem Einkommen) und IDA (*International Development Association* mit Fokus auf Armutsbekämpfung in Ländern mit niedrigem Einkommen über Zuschüsse und zinslose Darlehen) überarbeitet werden. Dabei soll u.a. die Vulnerabilität gegenüber dem Klimawandel als mögliches neues Vergabekriterium geprüft werden, um mehr zinsgünstige Kredite für den Aufbau von Klimaresilienz zu vergeben. Darüber hinaus soll geprüft werden, wie auch Länder mit mittlerem Einkommen günstigere Kredite für transformativ-relevante Investitionen (inkl. Emissionsminderung) bekommen können.
4. Es soll geprüft werden, wie die Weltbank mehr *grüne Kredite* (Green Bonds, Blue Bonds, etc.) vergeben und mehr privates Kapital mobilisieren kann.
5. Die institutionelle Kapazität und die Wirkungsmessung sollen gestärkt werden.
6. Das Weltbank-Finanzierungsmodell und das verfügbare Finanzierungsvolumen sollen substantiell gestärkt werden. Vor allem für die Bekämpfung des Klimanotstandes („*climate emergency*“) sowie den Schutz der öffentlichen Güter sei zusätzliches Kapital erforderlich.²⁹ In 2023 sollen detaillierte technische Vorschläge zu unterschiedlichen Optionen erstellt und diskutiert werden. Dabei soll es um die Vorschläge der CAF-Reform gehen, aber auch eine Kapitalerhöhung der IBRD sowie eine verbesserte Kooperation und Durchlässigkeit zwischen den Mitgliedern der Weltbank-Gruppe wird ins Spiel gebracht.

Im BMZ zeigte man sich in einer ersten Reaktion zufrieden:³⁰ Die Weltbank habe viele Vorschläge der G7+3 aufgegriffen, jedoch sei die Roadmap nur der erste Schritt. Weitere Schritte werden vom Aufsichtsrat bei der Frühjahrstagung der Weltbank besprochen. Dabei geht es nach dem Willen des BMZ primär darum, die Finanzausstattung der Bank zu verbessern: zunächst durch institutionelle und operative Reformen und in einem weiteren Schritt, falls erforderlich, durch eine Kapitalerhöhung. Entscheidungen hierzu werden frühestens bei der Herbsttagung 2023 erwartet. Die USA waren weniger zufrieden mit der Roadmap und kritisierten, der Reformprozess müsse schneller gehen und weiter reichen.³¹ Der Mitte Februar angekündigte, wenig überraschende Rücktritt des noch von Trump eingesetzten Weltbank-Chefs und Klimaskeptikers David Malpass zum 1. Juli bietet nun die Chance, die Weltbank deutlich progressiver zu positionieren. Bereits bis 2025 könnte sich dann die bereitgestellte Klimafinanzierung tatsächlich verdreifachen.³² Dahingehend machen die USA inzwischen viel Druck. Finanzministerin Yellen wird in diesem Kontext mit den Worten zitiert, „die neue Weltbankspitze müsse die Entwicklungsbanken so aufstellen, dass sie den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser gewachsen seien.“³³

²⁹ Ebenda, Seite 12

³⁰ Tagesspiegel-Background Energie & Klima, 13.1.2023

³¹ <https://www.reuters.com/world/us-wants-see-quicker-progress-world-bank-reforms-yellen-2023-01-23/>

³² E3G Transition Report, 17.2.2023.

³³ <https://www.nytimes.com/2023/02/17/climate/malpass-world-bank.html>

COP27-Entscheidungen zu internationalen Finanzinstitutionen

Deutlichen Rückenwind für eine Reform der internationalen Finanzinstitutionen kam von COP27 im ägyptischen Sharm el-Sheikh. Das von den Vertragsstaaten verabschiedete Schlussdokument, der *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*,³⁴ bezieht in Kapitel IX. relativ ausführlich die Kosten der Transformation sowie den Finanzierungsbedarf der Entwicklungsländer und bringt große Sorge darüber zum Ausdruck, dass es dort eine massiv wachsende Finanzierungslücke gäbe und die Industrieländer ihren Verpflichtungen nicht gerecht würden. In Paragraph 61 werden Anteilseigner der MDBs aufgefordert, diese so zu reformieren, dass deren Mandate dem globalen Klimanotstand („*global climate emergency*“) besser gerecht werden, ihr Finanzierungsvolumen steigt und Kredite einfacher zugänglich und billiger werden. Man erkennt hier einen deutlichen Einfluss der G7+3-Reforminitiative bis hin zu den Formulierungen. In Paragraph 62 werden sodann die MDBs direkt aufgefordert, bereits jetzt, auf Basis des bestehenden Mandats, „zu einer deutlichen Steigerung der klimapolitischen Ambitionen beizutragen, indem sie die Bandbreite ihrer politischen und finanziellen Instrumente für bessere Ergebnisse nutzen, einschließlich der Mobilisierung von privatem Kapital, und für eine höhere finanzielle Effizienz sorgen und die Nutzung bestehender konzessionärer und Risikokapitalinstrumente maximieren, um Innovationen voranzutreiben.“³⁵

In Paragraph 68 wird die Entscheidung kommuniziert, den sogenannten Sharm el-Sheikh Dialog zwischen den Vertragsstaaten und anderen relevanten Stakeholdern in 2023 mit zwei Workshops zu führen, „um einen Meinungs austausch über den Anwendungsbereich von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Pariser Übereinkommens und dessen Komplementarität mit Artikel 9 des Pariser Übereinkommens zu führen und das Verständnis dafür zu verbessern.“³⁶ Ein Bericht soll bei COP28 vorgelegt werden. Artikel 2.1c des Pariser Abkommens beinhaltet das kollektive Ziel, *alle* Finanzierungsflüsse mit den Klimazielen der Dekarbonisierung sowie der Klimaresilienz in Übereinklang zu bringen.³⁷ In Sharm el-Sheikh ist es erfolgreich gelungen, dieses dritte Pariser Klimaziel, dem lange Zeit sehr wenig politische Beachtung geschenkt worden war, stärker in den Wahrnehmungsfokus zu rücken. Konsequenterweise würde es nicht weniger implizieren als ein sofortiges Auslaufen aller Investitionen in neue fossile Infrastruktur, die länger als 20 Jahre genutzt werden soll. Es zeigte sich jedoch sofort, dass es noch kein gemeinsames Verständnis darüber gibt, wie Artikel 2.1c anzuwenden ist. Insofern ist der Dialog ein wichtiger Schritt und sehr relevant für die MDBs, deren Portfolios längst noch nicht frei sind von Investitionen, die nicht kompatibel sind mit 2.1c.

Internationale Finanzinstitutionen spielen auch im Beschluss von COP27 zu Finanzierungsregelungen für die Bewältigung von Schäden und Verlusten im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels³⁸ eine Rolle: Sie werden explizit genannt als mögliche Finanzierungsquelle für die Adressierung klimabedingter Schäden sowohl im allgemeinen als auch spezifisch für den neuen Fonds zum Schadensausgleich (*Loss and Damage Fund*), der in Ägypten beschlossen wurde:³⁹ So werden sie in Paragraph 7c aufgefordert, „Beiträge zu der Frage zu leisten, wie sie den Zugang zu Finanzmitteln und/oder die Geschwindigkeit, den Umfang und die Größenordnung der Verfügbarkeit von Finanzmitteln für Aktivitäten, die für die Bewältigung von Verlusten und Schäden relevant sind, verbessern könnten, einschließlich potenzieller Beschränkungen und Hindernisse sowie Optionen für deren Beseitigung.“⁴⁰ In Paragraph 12 wird der VN-Generalsekretär ersucht, „die Leitungen der internationalen Finanzinstitutionen und anderer

³⁴ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_2_cover_decision.pdf

³⁵ Ebenda, Seite 9

³⁶ Ebenda, Seite 10

³⁷ Für weitere Informationen siehe https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NCQG_Session1_Setting%20the%20scene%202.1c.pdf

³⁸ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_8f.pdf

³⁹ Ebenda, Paragraph 2-3

⁴⁰ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_8f.pdf, Seite 3

einschlägiger Einrichtungen einzuberufen, um die wirksamsten Möglichkeiten für die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Deckung des Finanzierungsbedarfs (...) zu ermitteln.“ Im nächsten Paragraph werden die internationalen Finanzinstitutionen direkt aufgefordert, „auf der Frühjahrstagung 2023 der Weltbankgruppe und des Internationalen Währungsfonds zu prüfen, inwieweit diese Institutionen zu Finanzierungsvereinbarungen beitragen können, einschließlich neuer und innovativer Ansätze, um auf Verluste und Schäden im Zusammenhang mit den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren.“⁴¹

In keinem vorausgegangenen COP-Beschluss wurde die Rolle der IFIs für die Klima- bzw. Transformationsfinanzierung sowie die Notwendigkeit ihrer Reform zur erfolgreichen Bewältigung dieser Rolle so klar formuliert wie in Sharm el-Sheikh. Allerdings darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die COP-Beschlüsse zu den IFIs rein appellativen Charakter haben und unter den Vertragsstaaten auch keinesfalls unumstritten sind. Angesichts des hohen Anteils der von China gehaltenen Schulden hat China auf der COP27 seine Besorgnis über die Reformagenda zum Ausdruck gebracht.⁴²

Synergiepotenziale der Reforminitiativen und mögliche nächste Schritte

Mit der Verschärfung der multiplen Krisensituation ist der politische Wille, die internationale Finanzarchitektur zu reformieren, deutlich gestiegen. Es mangelt nicht an Reformvorschlägen, deren mögliche Umsetzung teilweise bereits recht weit ausgearbeitet ist. Mit weiteren konkreten Umsetzungsvorschlägen ist in den nächsten sechs Monaten zu rechnen.⁴³ Die Reaktionen auf die Weltfinanzkrise 2007-2008, die Eurokrise 2009 und die Pandemie 2020-2021, bei denen die Politik jeweils in sehr kurzer Zeit enorme finanzielle Beträge mobilisiert und einschneidende Maßnahmen ergriffen hat, zeigt, dass es durchaus möglich ist, durch abgestimmtes kollektives Handeln in Krisen stabilisierend zu wirken. Ein solche kollektive Anstrengung ist auch jetzt wieder erforderlich. Die Reformoptionen liegen auf dem Tisch. Die Bridgetown Initiative, der CAF-Bericht an die G20 sowie die *World Bank Evolution Roadmap*, angeschoben durch die G7, teilen die Grundanalyse, dass die IFIs deutlich mehr und günstigere Finanzierung für die Bewältigung der aktuellen Krisensituation und des Klimawandels sowie das Erreichen der SDGs bereitstellen müssen. Sie zeigen teilweise gleiche, teilweise unterschiedliche und teilweise auch potenziell konfligierende Wege auf, wie das erreicht werden kann.⁴⁴

Nicht über das Ziel, wohl aber die Wege muss jetzt also Einigung erzielt werden. Dabei drängt die Zeit und sollten Teileinigungen auch sofort umgesetzt werden. Das dürfte einfacher werden für die CAF-Reform, da hierbei zwar die Steuerungsmechanismen der Mittelvergabe durch die Weltbank erweitert und das Geschäftsmodell angepasst werden müssen, es jedoch nicht zu weitreichenden und für die Anteilseigner vor allem auch rechtlich komplexen und kostspieligen Änderungen käme. Das wäre bei der Umsetzung der Bridgetown-Initiative anders: Während die CAF-Reform im Kern eine systemimmanente technische Optimierungsagenda darstellt, verfolgt die Bridgetown Initiative, die die CAF-Reformvorschläge ausdrücklich unterstützt, eine umfangreichere politische Agenda für eine weitreichendere Systemreform der IFIs mit starken Gerechtigkeitselementen. Die *World Bank Evolution Agenda* wiederum beinhaltet Teilelemente von beiden. Über die CAF-Reform geht sie insofern hinaus, als dass sie eine Kapitalerhöhung bei der IBRD, eine Wiederauffüllung der IDA sowie Zuschüsse zu bestehendem oder neuen Treuhandfonds der Weltbank ins Gespräch bringt, ohne dass jedoch wirklich erkennbar würde, ob der Mut besteht, die MDBs neu zu positionieren, oder ob es am Ende doch nur neuer Wein in alten Schläuchen wäre. Für letzteres spricht, dass zwar auf die CAF-Reform Bezug genommen, zu deren konkreten Empfehlungen aber

⁴¹ Ebenda

⁴² Tagesspiegel-Background Energie & Klima, 13.1.2023

⁴³ Steves, F., 2023

⁴⁴ International Climate Policies Hub, 6.2.2023

nicht konkret Stellung bezogen wird. Hier wird also viel vom politischen Gestaltungswillen der Anteilseigner sowie der neuen Weltbankführung abhängen.

Der Reformvorschlag der G7 gehen ebenfalls über die CAF-Reform ein Stück weit hinaus, indem die Möglichkeit einer Kapitalaufstockung ins Gespräch gebracht wird, um das Finanzierungsvolumen der Weltbank für transformationsrelevante Vorhaben in Ländern mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen zu erhöhen. Inwieweit es dazu aber wirklich in nennenswerter Höhe kommt, und wie sich China, Indien und Russland dazu positionieren, ist noch nicht klar.⁴⁵

Die CAF-Reformvorschläge verzichten auf eine Kapitalerhöhung oder sonstige zusätzliche Mittel von den Anteilseignern. Eine systemimmanente Mobilisierung von möglicherweise mehreren hundert Milliarden US-Dollar jährlich, noch dazu ohne Verschlechterung des Ratings, klingt zunächst sehr attraktiv sowohl für die Anteilseigner als auch für die Kreditnehmer. Entsprechend positiv fällt auch das Zwischenfazit der G20 aus: „In Fortführung des von den Staats- und Regierungschefs der G20 in Bali erteilten Mandats beauftragen wir die Arbeitsgruppe für die internationale Finanzarchitektur, gemeinsam mit den MDBs einen G20-Fahrplan für die Umsetzung der Empfehlungen der unabhängigen G20-Überprüfung der Kapitaladäquanzrahmen (CAF) der MDBs auf der Grundlage von Aktualisierungen der MDBs im Frühjahr 2023 auszuarbeiten. Wir freuen uns darauf, den Fahrplan auf unserer dritten Sitzung im Jahr 2023 zu erhalten.“⁴⁶ Es darf also davon ausgegangen werden, dass eine CAF-Reform in 2023 beschlossen wird.

Aus Sicht der Bridgetown-Initiative ist das allerdings nur ein erster Schritt, dem schnell weitere folgen müssen, um die Finanzierungslücke zu schließen. Mindestens Teile der Bridgetown-Reformvorschläge erhalten Rückenwind durch vulnerable Staaten, insbesondere Inselstaaten, von NGOs und Think Tanks, von Frankreichs Präsident Macron und Teilen der US-Administration,⁴⁷ von Bundesministerin Schulze⁴⁸ sowie vom VN-Generalsekretär.⁴⁹ Auch der *SDG-Stimulus Plan* der VN geht in eine ähnliche Richtung.⁵⁰

Allerdings gibt es auch Kritik: Eine massive Senkung der Zinsen würde den Kapitalmarktzins als Indikator für objektive Anlagerisiken entwerten und sei deshalb gefährlich, sagt ein Mitarbeiter des BMZ, der ungenannt bleiben möchte. Der Mangel an Investitionen für transformative Projekte habe vielfältige Ursachen, die man detailliert analysieren und verstehen müsse. Vielfach gäbe es etwa keine politische und rechtliche Planungssicherheit und würde es an geeigneten Rahmenbedingungen etwa für erneuerbare Energien mangeln. Eine einseitige Fokussierung ausschließlich auf die Angebotsseite sei zu kurz gedacht, findet auch Veronika Grimm vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.⁵¹

Besonders problematisch ist aus Sicht vieler Akteure die Weiterleitung von Sonderziehungsrechten an die Weltbank bzw. zur Kapitalisierung eines Treuhandfonds. Das lehnt neben der Deutschen Bundesbank, der Europäischen Zentralbank, dem französischen und deutschen Finanzministerium vermutlich auch der US-amerikanische Kongress aus rechtlichen und finanzpolitischen Gründen bislang ab. Einer Aussetzung des Schuldendienstes sieht wiederum China kritisch, das insgesamt dem Ansatz, der Klimakrise mit einer IFI-Reform zu begegnen noch nicht viel abgewinnen kann.⁵²

⁴⁵ Ebenda

⁴⁶ https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_20230225.pdf

⁴⁷ Steves, F., 2023 und International Climate Policies Hub, 6.2.2023

⁴⁸ <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-die-weltbank-muss-mutiger-werden-/28987698.html>

⁴⁹ <https://twn.my/title2/unsd/2023/unsd230302.htm> und andere

⁵⁰ <https://www.undp.org/publications/dfs-building-blocks-out-crisis-uns-sdg-stimulus-plan>

⁵¹ Mündliche Auskunft, 4.3. 2023, Stuttgart, Tagung der Grünen Baden-Württemberg

⁵² International Climate Policies Hub, 6.2.2023

Es ist also noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Da aber die Uhr tickt, wäre es pragmatisch, in Etappen vorzugehen und zunächst solche Reformvorschläge, die bereits auf breite Zustimmung stoßen, rasch zu entscheiden und umzusetzen. Das wäre vor allem eine CAF-Reform. Daneben könnten aber auch weitere Einzelmaßnahmen der anderen Reforminitiativen sowie von dritter Seite ergriffen werden. So hat auch die unabhängige Expertengruppe, die gemeinsam von den COP-Präsidentschaften Großbritanniens und Ägypten eingesetzt wurde, in ihrem Bericht *Finance for climate action*⁵³ eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Mobilisierung von mehr privaten und öffentlichen Investitionen, für den Schuldendienst sowie innovative Finanzierungsoptionen der IFIs unterbreitet. Unter anderem wird vorgeschlagen, mehr in die Risikoanalyse und das Risikomanagement für Kapitalanlagen in Entwicklungsländern zu investieren, dadurch tatsächliche von angenommenen Risiken besser unterscheiden und somit Kapitalkosten senken zu können. Maßnahmen zur Initiierung von Mischfinanzierungen durch MDBs und Privatanleger werden ebenfalls vorgeschlagen. MDBs sollten darüber hinaus mit ihrer großen technischen Expertise Entwicklungsländer sehr viel stärker beim Aufbau institutioneller Kapazitäten sowie der Formulierung wirksamer Entwicklungs- und Klimastrategien einschließlich langfristiger Strategien (LTS), der nationalen Klimabeiträge (NDCs), nationaler Anpassungsplänen (NAPs) und sektoraler Dekarbonisierungspfade unterstützen. Zudem solle die wirtschaftspolitische und sektorale Analyse und Beratung beschleunigt werden, um den transformativen Wandel schneller voranzutreiben. Dadurch würde auch das Investitionsklima in den Ländern gestärkt, was wiederum ein Schlüssel für mehr private Investitionen sei.

Neben öffentlichem und privatwirtschaftlichem Kapital gibt es noch eine dritte Finanzierungsquelle für die Transformation, die nicht nur von der unabhängigen Expertengruppe sondern auch von Klaus Schwab, dem Gründer und Vorsitzendem des Davoser Weltwirtschaftsforum ins Spiel gebracht wird:⁵⁴ „Wir stehen an einem Wendepunkt in unseren Bemühungen, (...) unsere Klimaziele zu erreichen. Um Geschwindigkeit und Ausmaß zu erreichen, die für die Heilung der Erdsysteme erforderlich sind, müssen wir nicht nur privates Kapital und staatliche Mittel freisetzen, sondern auch den philanthropischen Sektor als wahrhaft katalytische Kraft, um die notwendige Beschleunigung zu erreichen.“ Hierfür wurde beim Weltwirtschaftsforum 2023 die Initiative *Giving to Amplify Earth Action (GAEA)* von 20 Stiftungen aus der Taufe gehoben.

Der COP-Prozess kann ebenfalls weiter dazu beitragen, ein gutes Klima für eine IFI-Reform zu schaffen. Die nächste COP-Präsidentschaft (Vereinigte Arabische Emirate) sollte COP28 nutzen, um die Fortschritte bei der IFI-Reform zu bewerten. Sie könnte die MDBs sowie den IWF, aber auch andere öffentliche, privatwirtschaftliche und philanthropische Geldgeber auffordern, Finanzierungslösungen zu entwickeln.⁵⁵

Die Frühjahrstagung vom IWF und Weltbank vom 10. bis 16. April sowie die Verwaltungsratssitzung kurz zuvor wird die Weichen für den weiteren Reformprozess bei der Weltbank stellen. Ein Erfolg wäre, wenn angekündigt wird, das Mandat zu erweitern und das Finanzierungsvolumen durch eine Mischung von Optimierungsmaßnahmen (CAF-Reform) sowie eine echte Kapitalerhöhung massiv zu erhöhen, mehr Mischfinanzierungen mit Privatinvestitionen anzustreben und die Beratungskapazitäten viel stärker für transformative Belange einzusetzen. Bei der Jahrestagung im Oktober in Marrakesch könnten dann Umsetzungsbeschlüsse getroffen und weitere Reforminitiativen angekündigt werden.

Der von Präsident Macron initiierte *Paris Summit on a New Financial Pact* vom 22. bis 23. Juni mit seinen vier Arbeitssträngen MDB/IMF-Reform, Mobilisierung von Privatkapital durch Risikominderung, grüne Infrastruktur sowie Bridgetown Agenda könnte genutzt werden, um die MDB-Reformdebatte zu erweitern um andere wichtige Maßnahmen wie die die Nutzung von Sonderziehungsrechten und Entschuldung.

⁵³ <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>

⁵⁴ <https://planet.outlookindia.com/news/wef-launches-a-fund-to-finance-net-zero-targets-news-414741>

⁵⁵ <https://www.brookings.edu/research/climate-action-in-the-most-vulnerable-countries/>

Vom G20-Gipfel im September in Delhi sollte ein starkes Signal für eine IFI-Reform, möglichst auch für eine stärkere Repräsentanz des Globalen Südens in den IFIs, und damit Rückenwind für die darauffolgende Jahrestagung von IWF und Weltbank sowie COP28 ausgehen.

COP28 sollte Fortschritte bei der Entwicklung von Finanzierungslösungen zum Ausgleich klimabedingter Schäden und Verluste bringen und dabei auch konkrete Beiträge der IFIs erkennen lassen.

Ob und wie gut die IFI-Reform gelingt, ob sich eine neue Haltung und neue Narrative durchsetzen, wieviel zusätzliches Kapital für Entwicklungsländer mobilisiert wird und zu welchen Konditionen, hängt nicht allein von den Gebern ab: Die Entwicklungsländer selbst, inklusive der *Emerging Economies*, deren wirtschaftliche und politische Bedeutung in den nächsten Jahren immer weiter zunehmen wird, sitzen mit am Tisch. Je besser sie sich koordinieren und je überzeugender ihre eigenen Reformvorschläge sind, die Bridgetown Initiative betreffend und darüber hinaus, desto mehr wird es ihnen gelingen, den Ausgang der Verhandlungen mit zu bestimmen. Darauf weisen FinanzexpertInnen aus Entwicklungsländern hin.⁵⁶ Es ist zu hoffen, dass es ihnen gelingt, die Zukunft des globalen Südens und den Kampf gegen die Klimakrise und für eine erfolgreiche Transformation entscheidend mit zu prägen.

Wie Deutschland die Reform der internationalen Finanzarchitektur unterstützen kann

Das BMZ und vorneweg Bundesentwicklungsministerin Svenja Schulze haben sich bislang in der Debatte um die IFI-Reform stark engagiert. So hatte Deutschland an der G7+3-Initiative großen Anteil: Sie erfolgte unter deutscher G7-Präsidentschaft und der Ministerin, die derzeit auch den deutschen Gouverneursposten bei der Weltbank innehat, oblag die Federführung.

In ihrer Presseerklärung vom 12.10.22, in welcher sie das gemeinsame Non-Paper zur Weltbank-Reform vorstellte, hieß es: „Die Weltbank muss sich umbauen für die globalen Zukunftsherausforderungen. Das bisherige Modell, das vor allem auf der Nachfrage ausleihender Länder beruht, passt nicht mehr in eine Zeit globaler Krisen. Die Herausforderungen und der Investitionsbedarf sind so groß, dass das Modell angepasst werden muss. Das bedeutet zum Beispiel: Die Weltbank muss Anreize setzen, damit Länder ihre Kredite auch für globale Herausforderungen in Anspruch nehmen. Es muss für Entwicklungsländer attraktiver werden, Weltbank-Kredite für Klima- oder Biodiversitätsschutz zu nutzen. Eine Möglichkeit wären Klimakredite mit besseren Konditionen. Denkbar wären aber auch gezielte Budgetfinanzierungen für Regierungen, die ihre Volkswirtschaft mit Politikreformen klimaneutral umbauen wollen. Mein Ziel ist eine Weltbank, die für den Kampf gegen globale Krisen wie den Klimawandel gewappnet ist und ihr Know-How weltweit einbringen kann.“⁵⁷

Die Initiative, die maßgeblich auf die USA zurückgeht, knüpft aus deutscher Sicht auf eigene Vorarbeiten an und entwickelt seit 2022 viel Dynamik. In einem internen Sachstandsbericht des BMZ heißt es dazu: „Deutschland treibt diese Thematik schon lange in und mit der Weltbank voran (u.a. Einrichtung GPG-Fonds, Side-event bei der Jahrestagung 2021, bilateraler Prozess mit WB inkl. erfolgreichem Workshop Anfang 2022). Auch die USA sind sehr an dem Thema interessiert und setzen neben Investitionsprojekten auf Politikreformen. Inzwischen hat sich eine sehr positive breitere Dynamik entwickelt. Im März 2022 fand eine offene Konversation im Exekutivdirektorium der Weltbank zum Geschäftsmodell (...) statt, zu dem USA, Deutschland, Peru und Angola gemeinsam Leitfragen für die Diskussion vorbereiteten. Hier

⁵⁶ Ebenda

⁵⁷ <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/schulze-weltbank-jahrestagung-2022-125250>

warben die USA, unterstützt von Deutschland, und weiteren Chairs für die Erarbeitung einer Roadmap zu Grundsatzfragen. Seitdem hat sich die Zusammenarbeit von USA und Deutschland intensiviert.⁵⁸

Ein besonderer Fokus des BMZ liegt hierbei darauf, ein Narrativ des notwendigen Schutzes globaler öffentlicher Güter zu verwenden, um zu begründen, warum es der Mobilisierung zusätzlicher günstiger finanzieller Mittel bedarf. Mit globalen öffentlichen Gütern sind das Klima und die Biodiversität, aber z.B. auch der Gesundheitsschutz gemeint. Die USA sprechen hingegen von „globalen Herausforderungen“.

Bei der IFI-Reform sucht Deutschland und speziell das BMZ die enge Zusammenarbeit mit vulnerablen Staaten. Diese Kooperation hat Tradition und kam zuletzt u.a. in der engen Abstimmung mit den *Vulnerable 20 (V20)*, den Finanzministern der Mitgliedstaaten des *Climate Vulnerable Forum (CVF)* beim *Global Shield*, einer Initiative zur Förderung des Klimarisikomanagements in vulnerablen Staaten, zum Ausdruck.⁵⁹ Auch mit der Bridgetown Initiative sucht das BMZ den Austausch und Schulterschluss – auch wenn nicht alle Reformvorschläge von Deutschland unterstützt werden. So veröffentlichten Ministerin Schulze und Premierministerin Mottley im Februar am 19.2.2023 im Handelsblatt einen gemeinsamen Meinungsbeitrag, in dem sie mehr Investitionen in Nachhaltigkeit und Resilienz fordern.⁶⁰ Die Liste der Vorschläge umfasst zum einen die bekannten Empfehlungen zur CAF-Reform und nimmt Bezug auf die G7+3-Reforminitiative. Die Forderung nach billigerem Kapital wird deshalb auch untermauert mit dem Argument, dass transformative Investitionen positive grenzüberschreitende Folgen entwickeln können. Zum anderen wird von der Bridgetown-Initiative der Vorschlag übernommen, in Kreditverträgen grundsätzlich Klauseln zu Naturkatastrophen und Pandemien aufzunehmen (was teilweise auch schon eine übliche Praxis ist). Weiter heißt es unter impliziter Bezugnahme zur Bridgetown-Initiative: „Zudem müssen wir unsere Optionen für die Weitergabe von Sonderziehungsrechten prüfen, um den Kapitalstock der internationalen Finanzinstitutionen zu stärken. Der neue *Resilience and Sustainability Trust* des IWF basiert auf dieser Prämisse und stellt einen vielversprechenden ersten Schritt zur Maximierung der Wirksamkeit von SZR-Zuweisungen dar. Wir fordern die multilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen dazu auf, weitere Optionen zur Nutzung von SZR vorzulegen. Die Afrikanische Entwicklungsbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank haben hiermit bereits begonnen.“

Die gemeinsame Initiative zeigt, dass das BMZ bereit ist, über die CAF-Reform hinausgehend und an den RST anknüpfend wichtige Elemente der Bridgetown-Initiative zu unterstützen. Um das zu einer gemeinsamen Position der Bundesregierung zu machen, bedarf es weiterer interministerieller Abstimmungen, vor allem mit dem Bundesfinanzministerium (BMF) sowie dem Kanzleramt und der Bundesbank. Letzteres gilt zumindest dann, wenn auch deutsche Sonderziehungsrechte weitergereicht werden sollen:⁶¹

Die Deutsche Bundesbank ist Inhaberin der deutschen Sonderziehungsrechte. Sie betrachtet jedoch die Klima- und Entwicklungspolitik nicht als ihre Aufgabe. Ob das Bundesbankgesetz einer Weitergabe von SZR verhindert, eine Position die auch das BMF einnimmt, ist rechtlich nicht eindeutig geklärt.⁶² Hier wäre es sinnvoll, ein Rechtsgutachten einzuholen. Das finanzpolitisch traditionell strukturkonservative BMF für eine weitreichende IFI-Reform zu gewinnen, ist ein dickes Brett. Es kommt hinzu, dass das BMF die Federführung für Deutschlands Mitwirkung nicht nur im IWF sondern auch bei drei wichtigen MDBs innehat: *European Investment Bank (EIB)*, *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)* und *Asian*

⁵⁸ BMZ Referat 404, 2022: Hintergrundinformationen zum Thema Globale Öffentliche Güter

⁵⁹ <https://www.bmz.de/en/news/press-releases/v20-g7-launch-global-shield-against-climate-risks-at-cop27-128244>

⁶⁰ <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-die-weltbank-muss-mutiger-werden-/28987698.html>

⁶¹ Im Falle des RST hatte man dies umgangen, indem Deutschland seinen Beitrag nicht in Form von SZR sondern in Gestalt von Haushaltsmitteln bereitgestellt hat.

⁶² International Climate Policies Hub, 6.2.2023

Infrastructure Investment Bank (AIIB). Ein wirklicher Haltungswechsel kann nur gelingen, wenn es hierfür auch die Unterstützung des Bundeskanzlers, Rückenwind aus dem Bundestag sowie internationalen Druck maßgeblicher Verbündeter wie den USA, aber auch von Entwicklungsländern gäbe. Dies ist derzeit noch nicht absehbar. Eine pragmatische Lösung könnte sein, wie im Falle des RST den deutschen Beitrag nicht über SZR sondern über Bundesmittel bzw. Kreditfinanzierung zu mobilisieren. Das könnte sich angesichts der Schuldenbremse aber als schwierig erweisen, soll dieser Beitrag signifikant sein. Andererseits gab es, das zeigt der Umgang mit Finanz- und Eurokrise sowie Pandemie, immer wieder Beispiele, in denen kreative Lösungen gefunden und erhebliche Mittel bereitgestellt wurden. Voraussetzung hierfür sind ein gemeinsamer politische Wille und die Einsicht in die Notwendigkeit, neue Wege einzuschlagen.

Um hierbei voranzukommen ist zunächst eine größere politische Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit der Reform der internationalen Finanzarchitektur erforderlich. In der deutschen öffentlichen Debatte ist das Thema so gut wie nicht präsent. Auch in der Wissenschaft sowie in fachpolitischen Gremien gibt es jenseits enger ExpertInnenzirkel ein Aufmerksamkeitsdefizit, das angesichts der dringenden Relevanz verwundert. Abgesehen von wenigen Denkfabriken wie E3G und einzelnen Nichtregierungsorganisationen wie Germanwatch zeigen selbst jene zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich sonst zu Klimafinanzierung stark engagieren, wenig öffentlich sichtbares Engagement. Dabei verdient die IFI-Reform mindestens so viel Aufmerksamkeit wie die Klimafinanzierung innerhalb der UNFCCC-Finanzarchitektur oder die Finanzierung eines Loss & Damage Funds, zu der die IFIs im Übrigen beitragen können. Insofern ist eine Mobilisierungsoffensive ein wichtiger nächster Schritt, um die IFI-Reform stärker auf die politische und mediale Agenda zu heben, Initiativen im Bundestag inklusive.

International sollte die Zusammenarbeit mit den V20, mit den SIDS sowie anderen Ländern niedrigen Einkommens insbesondere in Afrika, mit Marokko (Gastgeberin der Jahrestagung von IWF und Weltbank), mit Indien (aktuelle G20-Präsidentschaft), Brasilien (G20-Präsidentschaft in 2024), Ägypten (COP27-Präsidentschaft) und den Vereinigten Arabischen Emiraten (COP28-Präsidentschaft) gesucht werden, um Interessen besser zu verstehen und Lösungswege ausloten zu können. Von größter Bedeutung sind ferner eine gute Abstimmung der G7+3 auf gemeinsame Kernpositionen, mit der EU sowie mit Frankreich als Gastgeberin des Finanzgipfels im Juni. Dort sollte Deutschland hochrangig, d.h. mit Bundeskanzler Scholz vertreten sein. Vertrauensbildend gegenüber den Entwicklungs- und Schwellenländern wäre eine deutliche politische Unterstützung von Bridgetown-Reformelementen, die über die CAF-Reform und *World Bank Evolution Roadmap* hinausgehen, v.a. im Bereich Entschuldung.

Innerhalb Deutschlands muss ein inter-ministerieller Dialog unter Einbeziehung der Bundesbank stattfinden, der zunächst eine Priorisierung der Ziele herbeiführt (Finanzierung der globalen Transformation unter vertretbaren Kosten mit den IFIs als Schlüsselakteur zur Mobilisierung von technischem Wissen und günstigem Kapital sowie zum Hebeln von Privatkapital). Im zweiten Schritt muss dann zeitnah ausverhandelt werden, wie Deutschland seinen angemessenen Beitrag hierzu am besten erbringen kann.

Die finanziellen Mittel für eine erfolgreiche Transformation unter Wahrung von fundamentalen Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitsprinzipien nicht nur in Deutschland sondern auch in Entwicklungsländern zu ermöglichen ist auch im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands: In einer global vernetzten Welt sind Wohlstandserhalt, Sicherheit und stabile Lieferketten an ein gedeihliches Miteinander gekoppelt. Abschottung funktioniert nur um den Preis von Wohlstandsverlust. *One Earth, one family, one future*, das Motto der indischen G20-Präsidentschaft ist mehr als nur ein schöner Slogan: Es bringt die Weisheit eines alten hinduistischen Textes zum Ausdruck und ist dabei so aktuell wie nie: Transformation in einer vernetzten Welt kann nur gemeinsam gelingen.

Quellen und weiterführende Literatur

Ahmed, S.J., 2023: Climate action in most vulnerable countries. In: Center for Sustainable Development, Keys to Climate Action. How developing countries could drive global success and local prosperity. Working Paper #180.11. Link: <https://www.brookings.edu/research/keys-to-climate-action-how-developing-countries-could-drive-global-success-and-local-prosperity/>

Australia, Canada et al, 2022: Non-Paper: Evolving the World Bank Group to Better Respond to Our Evolving World Guiding Principles and Roadmap for Reform as Recommended by Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland, United Kingdom, United States. Link: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/2023-02/G7-nonpaper-evolving-MDBs-evolving-world-october-2022.pdf>

BankingonClimateChaos.org, 2023: Banking on Climate Chaos. Fossil Fuel Finance Report 2022. Link: https://www.bankingonclimatechaos.org/wp-content/themes/bocc-2021/inc/bcc-data-2022/BOCC_2022_vSPREAD.pdf

Capital Adequacy Frameworks Panel, 2022: Boosting MDB's investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Bank's Capital Adequacy Frameworks. Link: <https://www.nrdc.org/sites/default/files/media-uploads/caf-review-report.pdf>

G20, 2023: G20 Chair's Summary and Outcome Document. First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Bengaluru, February 24-25, 2023. Link: https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_20230225.pdf

Gateway House – Indian Council on Global relations, 2023: G20 Task Force for Energy Transitions and Climate Finance. Link: <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=g20+task+force+for+energy+transitions+and+climate+finance&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

Georgieva, K., 2023: Policy Priorities for the G20: One Earth, One Family, One Future. IMF Blog, February 22nd, 2023. Link: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/22/policy-priorities-for-the-g20-one-earth-one-family-one-future>

Grimm, V., 2023: Nachhaltige Finanzpolitik für Klimaschutz und Gerechtigkeit. Impulsrede beim "Grünen Ratschlag", Stuttgart, 4.3.2023

Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, 2022: Finance for climate action. Scaling up investment for climate and development. Link: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>

Molina, G./Jensen, L., 2023: Building blocks out of the crisis: The UN's SDG Stimulus Plan. In: UNDP Development Futures Series February 2023. Link: <https://www.undp.org/publications/dfs-building-blocks-out-crisis-uns-sdg-stimulus-plan>

Mottley, M. et al, 2022: Urgent and Decisive Action required for an Unprecedented Combination of Crises. The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture. Link: <https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf>

Steves, F., 2023: The Bridgetown Initiative and Reform of the International Financial System. Presentation at Heinrich Böll Stiftung and E3G Round table discussion, February 8, 2023

World Bank, 2022: Evolving the World Bank Group's Mission, Operations, and Resources: A Roadmap. Link: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099845101112322078/pdf/SEC-BOS0f51975e0e809b7605d7b690ebd20.pdf>