



Die Zukunft der europäischen Entwicklungsfinanzierung – Institutionelle Reformen für nachhaltige Lösungen

Zusammenfassung

Klimawandel, Migrationsströme, Sicherheit - Wachsende Herausforderungen wie diese fordern neue Antworten von der EU-Entwicklungspolitik. Allein um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) bis zum Jahre 2030 zu erreichen, bedarf es zusätzlicher finanzieller Ressourcen von jährlich bis zu USD 2,5 Billionen in Mittel- und Niedrigeinkommensländern. Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedsstaaten sind zwar bereits heute die größten Geber weltweit, trotzdem reichen die verfügbaren öffentlichen Gelder nicht aus, um die Ziele der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Bei der Suche nach Lösungen konzentrieren sich staatliche und nichtstaatliche Akteure dementsprechend stark auf die Verknüpfung von öffentlichen und privaten Mitteln.

Angesichts ambitionierter Klimaziele und der zunehmenden Präsenz Chinas im Bereich der Entwicklungsfinanzierung beschäftigt sich die gegenwärtige Debatte zur zukünftigen EU-Außenfinanzierung mit der Reform der institutionellen Architektur. Reformen sollen grüne Energien und Beschäftigung in den Partnerländern stärken sowie ein kohärentes europäisches Modell für sozioökonomische Entwicklung nach außen tragen. Während der Wunsch nach einer EU-Außenfinanzarchitektur, die einfacher, sichtbarer und effizienter ist, von allen Akteuren geteilt wird (Europäische Kommission, 2018),

gehen die Meinungen weit auseinander, wie dieses Ziel erreicht werden könnte. Vor diesem Hintergrund hat eine vom Rat der EU beauftragte *Gruppe der Weisen* Handlungsszenarien zur Schaffung einer EU Entwicklungsbank entwickelt.

Bei der EU-Entwicklungsfinanzierung kollidieren nationale und supranationale Interessen und institutionelle Belange überlagern oft inhaltliche Überlegungen. Vor diesem Hintergrund argumentieren wir, dass institutionelle und inhaltliche Interessen besser aufeinander abgestimmt werden müssen, um eine effizientere und nachhaltigere Entwicklungsfinanzierung zu erreichen. Insbesondere muss eine reformierte EU-Außenfinanzarchitektur europäische Nachhaltigkeits- und Entwicklungsziele besser mit Partnerbelangen in Einklang bringen. Eine Wirkungsmessung nach einheitlichen Standards trägt dazu bei, übergeordnete Ziele zu erreichen; sie kommuniziert überdies ein erfolgreiches europäisches Entwicklungsmodell. Angesichts der Bedeutung privaten Kapitals für die Entwicklungsfinanzierung sollten in einer reformierten Finanzarchitektur auch die Interessen und Logiken der Privatwirtschaft berücksichtigt werden. Dies ist allerdings nur überzeugend, wenn dabei Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards nicht hintangestellt werden.

Das Europäische System der Entwicklungsfinanzierung

Die gegenwärtige europäische Finanzarchitektur ist geprägt von einer Vielzahl an Akteuren und Instrumenten. Hierdurch verfügt die EU über eine beachtliche Expertise in verschiedenen Sektoren und Regionen. Gleichzeitig erfordert diese Diversität eine starke Steuerung, um ein sichtbares und einheitliches Auftreten der Union zu gewährleisten. Die weiter wachsende Bedeutung von aufstrebenden Mächten, allen voran China, stärkt die Auffassung bei europäischen Entscheidungsträgern, dass es im geostrategischen und wirtschaftlichen Interesse der Union ist, als sichtbarer Entwicklungsfinanzierer aufzutreten.

Ein zentraler Akteur ist die Europäische Investitionsbank (EIB). Als europäische Institution vergibt die EIB Kredite im Rahmen offizieller EU-Mandate. Allerdings tätigt die weltgrößte multilaterale Förderbank lediglich zehn Prozent ihrer Finanzierungen außerhalb der Union. Ein weiterer zentraler Akteur ist die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Im Gegensatz zur EIB ist sie jedoch keine europäische Institution. Länder wie die USA, Japan, Kanada, die Schweiz, Russland, China und Indien sind ebenso Anteilseigner der Bank. Neben diesen beiden Finanzinstitutionen treten in Europa 19 nationale Förderbanken und Entwicklungsfinanzierungsinstitute (DFIs), die Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission als Entwicklungsfinanzierer auf. In unterschiedlichem Ausmaß und im Rahmen spezifischer Mandate können die einzelnen Akteure auf EU-Garantien und Mittel zur Unterstützung ihrer Operationen zugreifen.

Unter den bilateralen Förderbanken treten die französische Agence Française de Développement (AFD) und die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Bankengruppe als die finanzierungsstärksten Akteure hervor. Beide Institute unterhalten eine langjährige Partnerschaft. Beispielsweise entwickeln sie gemeinsam innovative Ansätze zur digitalisierten Wirkungsmessung (z.B. mithilfe von Satellitendaten). Sie kofinanzieren Infrastrukturprojekte wie das weltgrößte Solar-kraftwerk in Ouarzazate in Marokko. Allerdings sind auch Institutionen wie die AFD und KfW bei der Realisierung von Großprojekten auf zusätzliche Kofinanzierer angewiesen und kooperieren daher in verschiedenen Ländern eng mit der EIB.

Zu diesem Zweck haben sie die gegenseitige Anerkennung von Verfahren und Prüfungsergebnissen vereinbart.

Die Kooperation zwischen den bilateralen Entwicklungsbanken und der EIB wird jedoch durch institutionelle Unterschiede sowie Konkurrenz erschwert. Erstens verstehen sich AFD und KfW – im Unterschied zur EIB – stärker als Entwicklungsbanken und bewerten Risiken daher anders. Zweitens haben AFD und KfW mehr Niederlassungen in den Partnerländern, welche es erlauben, strukturbildende Maßnahmen zu unterstützen. Drittens konkurrieren die drei Akteure mitunter in Märkten mit begrenzter finanzieller Absorptionsfähigkeit. Viertens gibt es Unterschiede beim Zugriff auf EU-Garantien, welche insbesondere zur Mobilisierung privaten Kapitals notwendig sind und eine starke Hebelwirkung entfalten können.

Die EIB hat ein Interesse daran, ihren prioritären Zugang zu EU-Garantien für Außenfinanzierung zu sichern. Nur so kann sie außerhalb der EU und in Projekte mit hohem Risiko investieren, ohne ihre Bilanz zu belasten. Im Sinne einer offenen Finanzarchitektur favorisieren die bilateralen Entwicklungsbanken und die EBRD einen freien Zugang zu EU-Mitteln. Mit dieser Forderung befinden sie sich auf der Linie der Kommission.

Die EU-Kommission: Richtungsweiser der Entwicklungsfinanzierung

Vor dem Hintergrund der interinstitutionellen Interessenkonflikte und Ineffizienzen des bestehenden Systems zielt die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag für ein Instrument für ‚Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit‘ (kurz: NDICI) auf eine vereinfachte und kohärente EU-Außenfinanzarchitektur ab (Europäische Kommission, 2018). Im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU soll ein gesamtheitliches Außeninstrument geschaffen werden, das die oben genannten Ansprüche einlöst. Weiter beabsichtigt die EU-Kommission, die Kohärenz durch stärkere politische Steuerung zu verbessern.

Die Ziele sind unter anderem auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Autonomie der EIB zu verstehen. Insbesondere deren operative Freiheiten im Rahmen des bestehenden Garantiefonds für Außenbeziehungen sind Entscheidungsträgern in der Kommission ein Dorn im Auge. Es ist kein Zufall, dass diese Mandate infrage gestellt wurden. Kommissionsinternen Angaben zufolge geht es dabei nicht darum, das au-

	EIB	AFD	KfW	EBRD
AAA Rating	Ja	Nein	Ja	Ja
Zusagen	€ 64,19 Mrd.	€ 11,4 Mrd.	€ 75,5 Mrd.	€ 9,5 Mrd.
davon:				
- außerhalb der EU	€ 8,1 Mrd.	€ 11,4 Mrd.	€ 10,6 Mrd. ¹	€ 6,7 Mrd.
- in Afrika	€ 3,3 Mrd.	€ 5,3 Mrd.	€ 5,21 Mrd.	€ 1,4 Mrd.
Beschäftigte²	2900	2650	6376	2600
Niederlassungen	50 (27 außerhalb der EU)	66 (außerhalb der EU)	63 (außerhalb der EU)	53 (39 außerhalb der EU)

¹ Diese Zahl setzt sich aus den Zusagen der KfW Entwicklungsbank und der DEG für das Jahr 2018 zusammen.
² Beinhaltet alle Beschäftigten der Bankengruppe, nicht nur jene, die primär mit dem Entwicklungssektor betraut sind.
 Quelle: Eigene Zusammenstellung, Daten der einzelnen Institutionen.

ßereuropäische Geschäft der Bank einzustellen. Vielmehr sollen einer etwaigen Monopolstellung vorgebeugt und die derzeit angewandten Instrumente vor Verabschiedung des nächsten MFR unter die Lupe genommen werden.

Aufbauend auf den Erfahrungen mit der bisherigen Garantie von € 1,5 Mrd. unter dem European Investment Plan, ist die Kommission vom Mehrwert einer offenen, wettbewerbsfördernden Finanzarchitektur überzeugt. Zum einen geht die Kommission davon aus, dass ein größerer Wettbewerb zwischen nationalen und multilateralen Förderbanken um öffentliche Gelder Innovationen fördert. Zum anderen erhofft sich die Kommission, dass dieser Ansatz Synergien zwischen den Expertisen der verschiedenen Akteure erzeugt und somit den globalen Einfluss der EU stärkt.

Verschiedene Optionen zur Schaffung einer Europäischen Entwicklungsbank

Angesichts der Komplexität der Materie sowie der weiterhin bestehenden Meinungspluralität wurde vom Rat der EU eine hochrangige *Gruppe der Weisen* damit betraut, das Thema für die weiteren Verhandlungen aufzubereiten und die zentralen Problemfelder zu identifizieren. Die Gruppe wurde gebeten, die Abgrenzung der Arbeitsbereiche der EIB und EBRD zu analysieren sowie die Kapazitäten der europäischen Finanzarchitektur zu bewerten. In ihrem Abschlussbericht kommt die *Gruppe der Weisen* zum Ergebnis, dass das System stark fragmentiert ist und die Aktivitäten besser koordiniert werden sollten. Darüber hinaus entwickelt sie Szenarien (1-3) zur Schaffung einer zentralen Europäischen Entwicklungsbank.

Szenario 1: Die EBRD könnte als Europäische Klima- und Nachhaltigkeitsbank aufgebaut werden, während die EIB ihre außereuropäischen Aktivitäten einstellt. Die EBRD würde mittels einer starken Außenstruktur Projektanbahnung und -betreuung sowie strukturbildende Maßnahmen ermöglichen. Jedoch müssten diese Kapazitäten für Subsahara-Afrika neu geschaffen werden. Dies wäre eine Herausforderung, da die Bank bisher nur begrenzte Erfahrung in fragilen und Niedrigeinkommensländern hat. Zu berücksichtigen ist auch, dass die in London ansässige Bank keine EU-Institution ist, sodass für eine stärkere europäische Steuerung zusätzliche Anteile erworben werden müssten. Die besondere Teilhaberstruktur kann allerdings auch zur Chance werden, wenn es (insbesondere nach einem Brexit) darum geht, in einer multipolaren Welt langfristig mit Akteuren außerhalb der EU zu kooperieren.

Szenario 2: Eine eigenständige EU-Entwicklungsbank – sei es in Form einer separaten Institution oder einer Mischgesellschaft mit mehreren Anteilseignern – könnte eine Schlüsselposition im EU-Entwicklungsfinanzierungssystem einnehmen. Als neu geschaffenes EU-Organ, das noch keinen institutionellen Pfadabhängigkeiten unterliegt, könnte die Bank Partnerbelange stärker berücksichtigen und damit die positive Wahrnehmung der EU-Entwicklungsfinanzierung stärken. Allerdings müssten etwaige Vorbehalte der Mitgliedsstaaten gegenüber einer Zentralisierung und potenziellen Monopolisierung ausgeräumt werden. Es ist zu erwarten, dass die Entscheidung über die Kompetenzen einer solchen Bank sowie die Frage nach ihrem Hauptsitz zähe Verhandlungen nach sich ziehen würden.

Szenario 3: Eine weitere Option, die bereits im Camdessus-Report 2010 vorgeschlagen und immer wieder von der EIB ins Gespräch gebracht worden ist, wäre die Schaffung einer EIB-Tochtergesellschaft. Der direkte Zugang der EIB als EU-Institution zu anderen europäischen Akteuren sowie die effizienten Strukturen der Investitionsbank könnten in der Tochtergesellschaft für ihre Leihaktivitäten genutzt werden. Trotz eines globalen Mandats läge der Fokus einer solchen Gesellschaft auf Afrika. Hierfür müsste sich aber die Risikobereitschaft der EIB erhöhen, insbesondere hinsichtlich armer und fragiler Staaten. Erforderlich wäre aus Sicht der *Gruppe der Weisen* daher ein deutlicher Wandel in der Unternehmenskultur sowie eine klare innerinstitutionelle Trennung vom Kerngeschäft der EIB.

Die Schaffung einer Mischgesellschaft mit mehreren Anteilseignern (Szenario 2) könnte die Koordinierung des Systems maßgeblich verbessern. Dafür müssten jedoch die existierenden Institutionen sowie die korrespondierenden Mandate grundlegend restrukturiert werden. Ausreichend kapitalisiert würde sowohl die Schaffung einer EU-Entwicklungsbank als auch die Bündelung externer Mandate in der EIB oder EBRD (Szenario 1 und 3) ein Gegengewicht zu China und anderen BRICS-Ländern sowie anderen multilateralen Entwicklungsbanken schaffen. Gleichzeitig bergen Szenario 1 und 3 aber die Gefahr, eine übermächtige Institution zu schaffen, die die nationalen Entwicklungsbanken marginalisiert. Alle drei Szenarien – allen voran die Schaffung einer neuen Mischgesellschaft – beinhalten signifikante Eigenkapitalanforderungen, welche gegenüber einem potenziellen Nutzen abgewogen werden müssten. Sie stehen im Zweifelsfall einer Umsetzung im Weg.

Kasten 1: Szenarien zur Schaffung einer Europäischen Entwicklungsbank			
Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
Schaffung einer Europäischen Klima- und Nachhaltigkeitsbank basierend auf der EBRD	Schaffung einer Europäischen Klima- und Nachhaltigkeitsbank via einer Mischgesellschaft	Schaffung einer Europäischen Klima- und Nachhaltigkeitsbank als Tochtergesellschaft der EIB	Beibehaltung der bestehenden Struktur bei effizienterer Koordinierung nationaler und multilateraler Förderbanken

Szenario 4: Neben den von der *Gruppe der Weisen* eingebrachten Szenarien besteht weiterhin die Option, die existierenden Strukturen beizubehalten, aber die Koordination zu verbessern und die regionalen oder sektoralen Mandate stärker abzugrenzen. Das Zusammenspiel, aber auch der Wettbewerb zwischen EIB und EBRD sowie den nationalen DFIs bietet der Kommission die Möglichkeit, auf die komparativen Vorteile der einzelnen Akteure zurückzugreifen. Diese Komplementarität sollte bedacht werden, wenn darüber entschieden wird, ob am Status quo festgehalten oder restrukturiert werden soll. Nationale Akteure könnten ihre Expertise und Netzwerke einbringen, während eine EU-Entwicklungsbank Synergien zwischen den nationalen Trägern identifiziert. Personalaustauschprogramme zwischen nationalen und europäischen DFIs könnten informellen Austausch und Koordinierung begünstigen. Zudem tragen nationale Förderbanken zur Akzeptanz der Entwicklungszusammenarbeit in den Mitgliedsstaaten bei.

Im Rahmen der Verhandlungen zum nächsten MFR sollten der Rat und das Parlament daher genau abwägen, inwiefern Reformen die Möglichkeit bieten, Effizienz zu steigern und Partnerbelange stärker zu berücksichtigen. Reformvorschläge sollten sich stärker an inhaltlichen Fragen orientieren und nicht primär institutionellen Interessen folgen. Insbesondere sollten die Erwägungen nicht vorrangig auf die Quantität der Investitionen abzielen und berücksichtigen, dass schon heute die Investitionsmöglichkeiten in einigen Partnerländern begrenzt sind. Ein Kriterium sollte daher auch sein, in welchem Szenario privatwirtschaftliche Akteure am besten aktiviert werden können und welche Konstellation am besten geeignet ist, um gemeinsam mit den Partnerregierungen günstiges

Investitionsbedingungen zu schaffen. Zur Erreichung der Klimaziele ist es im Übrigen wichtig, wettbewerbsfähige und finanziell tragfähige grüne Infrastrukturprojekte vor Ort zu entwickeln. Für die Partner werden dabei neben sozialen Belangen und Klimaschutz vor allem eine schnelle Implementierung und Effizienzerwägungen eine Rolle spielen. Insbesondere sollten etwaige Zielkonflikte, die zum Beispiel bei der Umsiedlung von Bevölkerungen im Rahmen großer Infrastrukturprojekte entstehen können, mittels einheitlicher sowie transparenter Standards vermieden werden. Auch müssen inhaltliche Inkohärenzen vermieden werden, um die Glaubwürdigkeit der EU zu gewährleisten. Der jüngste Vorstoß des Rates der Europäischen Union, die Finanzierung fossiler Technologien gänzlich zu beenden, ist hierbei ein Schritt in die richtige Richtung. Überdies müsste sich ein starkes EU-Organ mit den nationalen DFIs und Entwicklungsbanken koordinieren, um deren Expertise für innovative Projektvorschläge zu nutzen. Eine koordinierte und evidenzbasierte EU-Entwicklungspolitik würde die Sichtbarkeit und Wirksamkeit der europäischen Entwicklungsfinanzarchitektur stärken. Wirksamkeit ist in diesem Zusammenhang mehrdimensional zu verstehen. Neben Zielen der Armutsreduzierung und der Bekämpfung von Fluchtursachen sollten Menschenrechten und Umweltbelangen eine stärkere Bedeutung zugemessen werden. Die von der *Gruppe der Weisen* angeregte Wirkungsmessung und Begleitforschung durch eine Gruppe von Think Tanks könnte hier einen essenziellen Beitrag leisten. Darüber hinaus sollten die komparativen Vorteile der EU Entwicklungspolitik auch im internationalen Diskurs mittels eines einheitlichen Narrativs, das die Vorzüge europäischer Entwicklungsfinanzierung aufzeigt, hervorgehoben werden. Auf diese Weise kann sich Europa mit seinem sozioökonomischen Modell im Feld der internationalen Zusammenarbeit deutlicher positionieren.

Literatur

Europäische Kommission (2018). *Proposal for a regulation of the European Parliament and the council establishing the neighbourhood, development and international cooperation instrument*. Brüssel: Autor.

Wieser, A., Alonso, J.A., Barbut, M., Berglöf, E., Dominik, J., Kleiterp, N., ...Ulbaek, S. (2019). *Europe in the World. The future of the European financial architecture for development - An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development*. Brüssel: General Secretariat of the Council of the EU: Economic and Financial Affairs.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).



Dr. Benedikt Erforth
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Lennart Kaplan
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as14.2019.v1.1