

Hilfe für den Helfer gesucht

Zu Beginn der Ära Zoellick: Wer bringt die Weltbank wieder auf Kurs?



THORSTEN BENNER, geb. 1973, ist stellvertretender Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.

Thorsten Benner | **Geldgeber der Armen, Manager internationaler Krisen, Financier globaler öffentlicher Güter: Nie war die Zeit für die Weltbank günstiger, nie die gesellschaftliche Akzeptanz von Entwicklungspolitik größer. Doch deren weltweit wichtigste Institution befindet sich in einer Krise, die tiefer reicht als die Kontroverse um ihren gescheiterten Chef Paul Wolfowitz.**

„Unser Traum ist eine Welt ohne Armut“ – so lautete das Motto der Weltbank in der Ära Wolfensohn. Sein Nachfolger Paul Wolfowitz mochte es etwas weniger träumerisch und machte „Arbeiten für eine Welt ohne Armut“ zum Slogan. 10 000 hoch qualifizierte Mitarbeiter beschäftigt die Weltbank weltweit, um diese Mission zu erfüllen, die meisten in der Glaspalast-Zentrale im Herzen von Washington D.C. 30 Milliarden Dollar an Krediten und Beihilfen stehen den Bankern jährlich zur Verfügung. Doch schaffte es Wolfowitz nicht, seine Mitarbeiter und die im Direktorium vertretenen Anteilseigner als Partner für diese Arbeit zu gewinnen und eine Vision für die Zukunft der wichtigsten globalen Entwicklungsinstitution zu erarbeiten. Seine Amtsführung stürzte die Weltbank in eine tiefe Krise

– nach nur zwei Jahren musste Wolfowitz den Hut nehmen und Anfang Juli Platz machen für Robert Zoellick.

Eigentlich sollte der Impetus für die Arbeit der Weltbank am Beginn der Ära Zoellick klarer sein denn je zuvor. Weiterhin leben rund eine Milliarde Menschen in extremer Armut von weniger als einem Dollar pro Tag. Gleichzeitig ist der politische Stellenwert dessen, was früher unter dem Stichwort Entwicklungshilfe allein etwas für Dritte-Welt-Bewegte war, höher denn je zuvor. Nicht zuletzt durch den Einsatz von Stars wie Bono und Angelina Jolie ist der ethisch-moralische Antrieb, etwas für Entwicklung zu tun, in die Mitte der Gesellschaft gerückt. Wichtiger noch: Entwicklungspolitik ist nicht mehr allein etwas für Gewissensbewegte, sondern Teil des aufgeklärten strategischen



Eigeninteresses der „entwickelten Welt“. Unter dem Deckblatt „globale öffentliche Güter“ fusioniert die Entwicklungspolitik mit der klassischen Außenpolitik. Globale Finanzkrisen, Klimawandel, Pandemien, Terrorismus: In all diesen Fragen sind Entwicklung und Außenpolitik untrennbar miteinander verwoben, all dies rückt die Weltbank als



größte Entwicklungsinstitution, in der (anders als in der UN-Generalversammlung) auch die größten Anteilseigner das alleinige Sagen haben, in den Mittelpunkt des Interesses. Ob beim Wiederaufbau Bosniens, als Nothelfer nach dem Tsunami, beim Handel mit Emissionszertifikaten oder als Stabilisator inmitten der Asien-Krise – wann immer brenzlige Situationen aufkommen, ist die Hilfe der Weltbank gefragt. Wie anders war die Situation vor zehn Jahren, als die Fundamentalopposition aus radikalen NGO-Kreisen – „50 Jahre Weltbank sind genug“ – den Entwicklungshilferiesen öffentlichkeitswirksam eingekesselt hatte. Nicht sehr lange: Durch die nachhaltige Charmeoffensive des Wolfowitz-Vorgängers Wolfensohn und die Übernahme progressiverer Positionen etwa mit Blick auf den Schuldenerlass für die ärmsten Länder konnte sich die Weltbank erfolgreich aus dem Würgegriff der NGOs befreien.

Als Profiteur einer Renaissance der Entwicklungspolitik und als Manager globaler Interdependenz sollte die Weltbank goldenen Zeiten entgegen-

gesehen. Dennoch überwiegen gegenwärtig Ungewissheit, Desorientierung und Zweifel: Sollte die Weltbank weiterhin Mitteleinkommensländer wie China und Indien unterstützen oder sich künftig allein auf die ärmsten Länder konzentrieren? Soll sie weiterhin einen Bauchladen von Programmen – von Gesundheit über Bildung und Frauen bis Infrastruktur – anbieten oder sich auf einzelne Bereiche beschränken? Wie lässt sich der traditionelle Länderfokus mit grenzüberschreitenden Problemen wie Klimawandel oder Pandemien zusammenbringen? Wie soll sich die Bank gegenüber neuen privaten Gebern wie der Gates-Stiftung oder neuen Finanzierungsmechanismen wie dem Global Fund To Fight Aids, Tuberculosis and Malaria positionieren? Wie können Entwicklungs- und Schwellenländer mehr Gewicht und Verantwortung in internen Entscheidungsprozessen erhalten, ohne dass die Weltbank handlungsunfähig wird? Der neue Präsident Robert Zoellick muss gemeinsam mit den Anteilseignern und den Mitarbei-

tern klare Antworten entwickeln, um den Tanker Weltbank wieder auf Kurs zu bringen.

Kritik des Kerngeschäfts

Die Fragen zur strategischen Ausrichtung der Weltbank beginnen mit dem Kerngeschäft: der Kreditvergabe durch die 1944 geschaffene International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), der finanziellen Herzkammer der Bank. Die IBRD verschafft sich Kapital vor allem durch Ausgabe von Anleihen auf den privaten Kapitalmärkten – und kann dies dank der durch die Mitgliedsstaaten

Es ist fraglich, ob die Weltbank als reine Wissensbank Gehör finden würde.

garantierten AAA-Bonität auch günstig tun. Die IBRD gibt dieses günstige Kapital (mit einem kleinen Aufschlag für die Betriebskosten) an Entwicklungsländer in Form von Krediten für Aktivitäten in Bereichen wie Infrastruktur, öffentliche Verwaltung, Bildung oder Finanz- und Privatsektorentwicklung weiter. In den Genuss von IBRD-Krediten kommen Mitteleinkommensländer (MIC), die kreditwürdig sind (2005 gehörten dazu Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen zwischen ca. 1200 und 5295 Dollar). Entsprechend erhielten 2006 Brasilien, China, Indien und die Türkei zusammen über 50 Prozent der von der IBRD vergebenen Kredite.

Dies ruft seit geraumer Zeit Kritiker auf den Plan. Sie argumentieren, dass die Weltbank sich allein um die ärmsten Länder kümmern und das

Geschäft mit den Mitteleinkommensländern dem Finanzmarkt überlassen solle. Schon heute seien die von der IBRD vergebenen Kredite (rund 14 Milliarden Dollar im Jahr 2006) unbedeutend zu den 300 Milliarden Dollar an Finanzmarktkapital, die jährlich in Mitteleinkommensländer fließen. Anders als bei der Gründung der IBRD am Ende des Zweiten Weltkriegs könnten die Finanzmärkte heute die Funktion des Kapitalgebers für Länder mittleren Einkommens übernehmen. So prophezeit Jessica Einhorn, dass in zehn Jahren „Kredite für Mitteleinkommensländer einfach ein weiteres Derivat-Finanzinstrument seien – gekauft, verkauft und verwaltet in privaten Portfolios.“¹ In einer solchen Situation, behaupten Marktpuristen wie Allan Meltzer, würden staatlich garantierte Kreditangebote (wie dies bei der IBRD der Fall ist) nur den Markt verzerren. Ergo: Die IBRD gehört abgeschafft, die Weltbank soll sich zukünftig allein um die ärmsten Länder kümmern und/oder als reine „Wissensbank“ Expertise zum Thema Entwicklung bereitstellen.

Diejenigen, die bereitwillig die Abrissbirne über der IBRD schwingen, übersehen, dass 40 Prozent der Armen mit einem Einkommen von weniger als zwei Dollar pro Tag in eben jenen Ländern mit mittleren Einkommen leben – Indien, Brasilien, China und Pakistan.² Zudem sind private Kapitalmärkte oft sprunghaft und prozyklisch³, mit fatalen Konsequenzen, wie die Asien-Krise demonstriert hat.

¹ Jessica Einhorn: Reforming the World Bank, *Foreign Affairs*, 1/2006, S. 17–21.

² David de Ferranti: The World Bank and Middle-Income Countries, in: Center for Global Development (Hrsg.): *Rescuing the World Bank*, Washington 2006, S. 136.

³ Yilmaz Akyüz: Rectifying Capital Market Imperfections. The Continuing Rationales for Multilateral Lending, in: Inge Kaul und Pedro Conceição (Hrsg.): *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*, Oxford 2006, S. 486–509.

Auch ist es fraglich, ob die Weltbank als reine Wissensbank Gehör bei Mitteleinkommensländern finden würde. Die Bank wäre dann nicht mehr als eine Beratungsagentur für Entwicklungshilfe, die ihre Empfehlungen mit dem Hinweis verkauft: „Implementierung gehört nicht zu unserem Geschäft.“ Erst die Kombination mit der Kreditvergabe, welche auch ein langfristiges aktives Engagement signalisiert, macht die Weltbank oft zu einem attraktiven Kooperationspartner. Ein Ende der IBRD-Kreditvergabe an Mitteleinkommensländer würde zudem das Ende der Bank als globale Organisation bedeuten – geographisch wäre sie fast ausschließlich auf das Afrika südlich der Sahara und einige arme Länder Asiens konzentriert. Finanziell bedeutete dies das Ende ihrer relativen Eigenständigkeit, die dann ohne eigene Kapitalbasis allein von den periodischen Zuschüssen der Geberstaaten abhängig wäre, ausgeliefert den oft kurzsichtigen politischen Zyklen und Präferenzen. Eine derart zurückgestützte Bank ohne Eigenkapitalbasis und Kreditgeschäft wäre nunmehr eine in einem Meer von Entwicklungshilfeagenturen – und drohte dadurch viele qualifizierte Mitarbeiter zu verlieren. Nancy Birdsall bringt das Argument der Gegner des IBRD-Abbrisses auf den Punkt: „Das Letzte, was die Welt braucht, ist eine weitere Entwicklungsagentur.“⁴

Entwickler aller Entwicklungsländer?

Sowohl der neue Weltbank-Chef Robert Zoellick als auch führende Anteils-

eigner wie Deutschland⁵ haben sich für eine Fortführung des Engagements in „fortgeschrittenen“ Entwicklungsländern ausgesprochen. Jedoch haben sie es in den letzten Jahren weitgehend versäumt, mit Entschiedenheit eine Modernisierung der IBRD voranzutreiben, damit die Weltbank als Partner für Mitteleinkommensländer attraktiv bleibt. Dies ist kei-

nesfalls garantiert, Wichtig wäre eine Erweiterung beschweren sich des Kreditinstrumentariums doch viele Kreditnehmer über die im Hinblick auf innovative hohen Bürokratie- Finanzierungsinstrumente. kosten durch umfangreiche Prüfungen und Auflagen. Sind viele der Umwelt- und Sozialprüfungen sinnvoll und Lehre aus vielen Desastern der Vergangenheit, sollte doch jede Möglichkeit zur Senkung der Transaktionskosten und Beschleunigung von Prozessen innerhalb der Bank ausgeschöpft werden. Wichtiger noch: Die aus dem Jahre 1944 stammenden Statuten der IBRD sind veraltet – sie müssen umfassend modernisiert werden, damit die Bank nicht mehr ausschließlich über die Zentralregierung gehen muss und künftig nach dem Prinzip der Subsidiarität mit Partnern auf unterschiedlichen Ebenen zusammenarbeiten kann (etwa Provinzregierungen). Zudem sollten Kredite auch verstärkt in lokaler Währung gewährt werden, da gerade Provinzregierungen das Wechselkursrisiko nicht tragen können oder wollen. Wichtig wäre auch eine Erweiterung des Instrumentariums der IBRD mit Blick auf innovative Finanzierungsinstrumente – auch stär-

⁴ Nancy Birdsall: A Global Credit Club, Not Another Development Agency, in: Center for Global Development (Anm. 2), S. 69.

⁵ Siehe BMZ – Referat 301: *Weltbank – Kernbotschaften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin 2006, S. 5–6.

ker in Kooperation mit der International Finance Corporation (IFC), dem Arm der Weltbank, der Kredite an den Privatsektor vergibt.

Die IFC hat in den letzten Jahren einen rapiden Wachstumskurs eingeschlagen. Lange Zeit war sie die wenig beachtete kleine Schwester der IBRD – bis 2003 traf dies mit einem jährlichen Volumen von nur gut sechs Milliarden Dollar auch zu. 2006 hat die IFC ihr

Die Politik des Schuldenerlasses stellt die Bank vor enorme finanzielle Probleme.

Volumen jedoch auf gut elf Milliarden Dollar fast verdoppelt. Ein weiteres Wachstum wird angestrebt, ermöglicht durch eine hohe Kapitalreserve aufgrund höchst erfolgreicher Investitionen in den neunziger Jahren. Unklar ist jedoch, ob die IFC auch ihren entwicklungspolitischen Mehrwert gesteigert hat – Organisationskultur und interne Anreizsysteme führen dazu, dass die IFC-Mitarbeiter im Zweifelsfall in Großprojekte mit geringem Risiko investieren. Projekte mit höherem Risiko und geringerem Volumen (etwa die Förderung des Privatsektors im ländlichen China abseits der Küste oder in den ärmsten Ländern) sind für IFC-Mitarbeiter weniger attraktiv. Dies muss sich ändern, will die IFC ihre entwicklungspolitische Wirkung und nicht nur ihren Gewinn maximieren. Ihre Anteilseigner, welche die IFC bislang zu wenig kritisch in den Blick genommen haben, sollten auf die Änderung der Organisationskultur und der Anreizsysteme hinwirken. Zu überlegen ist zudem, ob die Gewinne der IFC nicht stärker als bisher zur Deckung der Weltbank-Ausgaben für die ärmsten Länder verwandt werden sollen.

Weiche Kredite, erlassene Schulden Große Unsicherheit herrscht auch über die Zukunft des zweitwichtigsten Teiles der Weltbank, der 1960 gegründeten International Development Association (IDA) – dem Arm für „weiche Kredite“ an die ärmsten Länder. IDA vergab im Jahr 2006 9,5 Milliarden Dollar solcher Transfers und nichtrückzahlbarer Beihilfen. Je nach Pro-Kopf-Einkommen müssen Länder für IDA-Kredite einen niedrigen, nominellen oder gar keinen Zins zahlen. Das bedeutet, dass die Weltbank – anders als beim einen kleinen Gewinn abwerfenden IBRD-Geschäft – mit diesen Krediten Geld verliert, selbst dann, wenn die ärmsten Länder diese vereinbarungsgemäß zurückzahlen. Selbst bei einem Zinssatz von null Prozent sind viele der ärmsten Länder jedoch nicht in der Lage, ihre aufgehäuften IDA-Schulden zurückzuzahlen, insbesondere solcher im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen aufgenommenen Kredite. Somit ist der heutige Schuldenerlass für die am höchsten verschuldeten ärmsten Länder Kehrseite der Medaille des Scheiterns der vom „Washington Consensus“ getriebenen Programme der achtziger und frühen neunziger Jahre.⁶

Die mittlerweile von der Weltbank und den führenden Mitgliedsstaaten unterstützte Politik des Schuldenerlasses für die ärmsten Länder stellt die Organisation vor enorme finanzielle Probleme: Mitgliedsstaaten machen großzügige Zusagen des Schuldenerlasses, die jedoch große Löcher in die IDA-Kasse reißen. Dies hat den Finanzbedarf im Rahmen des alle drei Jahre notwendigen „Wiederauffül-

⁶ William Easterly: The World Bank and Low-Income Countries: The Escalating Agenda, in: Center for Global Development (Anm. 2), S. 104.

lens“ der Kassen enorm erhöht. In der aktuellen Runde ist jedoch unklar, ob die Weltbank-Anteilseigner die IDA-Koffer im notwendigen Maße wieder-auffüllen. Falls die aktuelle Runde nicht die erforderlichen Mittel er-bringt, ist die zukünftige Handlungs-fähigkeit der IDA gefährdet. Dies ist umso kritischer, als der Finanzbedarf der IDA durch die vermehrte Umstel-lung auf nicht zurückzahlende Bei-hilfen (grants) weiter wachsen wird. Die ab 2002 vorangetriebene Umstel-lung auf Beihilfen ist eine sinnvolle Lehre aus der Schuldenkrise: Falls die ärmsten Länder, die sich den größten Hindernissen entgegensehen, Wachs-tum erzielen, dann sollten die „Res-sourcen reinvestiert und nicht an die Weltbank zurückgezahlt werden“.⁷ Fast die Hälfte der 82 für IDA-Unter-stützung qualifizierten Länder sind als „schwache“ oder „fragile“ Staaten klassifiziert. Es ist von zentraler Be-deutung, dass die Mitgliedsstaaten der IDA für die Arbeit mit diesen oft klei-nen armen Ländern ausreichend Mit-tel zur Verfügung stellen. Gleichzeitig sollte die Bank intern durch Anreiz-systeme dafür sorgen, dass sich die besten Mitarbeiter den schwierigsten Fällen annehmen.⁸

Gleichzeitig muss sie sich auf Kernaufgaben konzentrieren. In den letzten 15 Jahren hat sich die Agenda der Weltbank mit Blick auf die ärmsten Länder enorm diversifiziert – von Infrastruktur bis hin zu Gender-Pro-grammen reicht das Portfolio. Kritiker sprechen von „Mission Creep“ auf-grund immer neuer Aufgaben, die von

den Anteilseignern herangetragen wurden (denselben Anteilseignern, die sich im gleichen Atemzug über die mangelnde Selektivität der Bank be-schweren) oder denen sich die Welt-bank unter der sehr ambitionierten Präsidentschaft Wolfensohns ver-schrieben hat. Für

die Zukunft muss sie die Frage be-antworten, ob sie ein derart breites Portfolio abdecken

kann und soll. Wie immer die Ant-wort mit Blick auf eine stärkere Selektivität aussieht, steht fest: Hinsicht-lich auf die einzelnen Länderprogram-me besteht eine Notwendigkeit inhalt-licher Prioritätensetzung. Das unter Wolfensohn eingeführte „Comprehen-sive Development Framework“ verleitet gegenwärtig dazu, einem Land in allen Sektoren gleichzeitig Programme zu empfehlen, ohne dass dort die Ka-pazität zur Steuerung und Umsetzung vorhanden wäre.

Globale öffentliche Güter

Eine weitere Herausforderung stellt das Engagement der Weltbank bei der Bereitstellung „globaler öffentlicher Güter“ dar – etwa beim Kampf gegen den Klimawandel.⁹ Diese Aktivitäten liegen quer zum traditionellen Län-derfokus der Bank und erfordern zudem extensive Kooperation und Ko-ordination mit privaten Akteuren in öffentlich-privaten Partnerschaften. Bislang fehlen dazu ein explizites Mandat sowie klare Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen – die

Für die Zukunft muss sie die Frage beantworten, ob sie ein derart breites Portfolio abdecken kann und soll.

⁷ Steven Radelet: The Role of the Bank in Low-Income Countries, in: Center for Gloal Develop-ment (Anm. 2), S. 114.

⁸ Center for International Development: *The World Bank's Work in the Poorest Countries: Five recommendations for a new IDA*, Washington 2007.

⁹ Vgl. Inge Kaul und Pedro Conceição (Anm. 3).

letzten Jahre sind durch eine Phase des Experimentierens mit globalen Programmen gekennzeichnet. Im Jahre 2006 war die Bank in 125 globalen und 50 regionalen Partnerschaftsprogrammen engagiert und gab dafür 3,5 Milliarden Dollar aus. Eine interne Evaluierung der Independent Evaluation Group mahnte bereits 2004 an, dass die Weltbank-Strategie für globale Programme schlecht definiert sei.¹⁰ Wichtig ist die Abstimmung mit anderen UN-Organisationen, bilateralen Gebern sowie neuen privaten Ent-

Die Selbstsicherheit der achtziger Jahre ist heute einer bescheideneren Haltung gewichen.

wicklungsakteuren, um Duplizierungen zu vermeiden und vom Ad-hoc-Charakter vieler Programme zu einer konzertierten Zusammenarbeit bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu kommen.¹¹ Klar ist auch, dass sich die Aktivitäten hierzu nicht nur an die ärmsten Länder richten dürfen – auch Schwellenländer wie Brasilien benötigen finanzielle Anreize, um mehr zu globalen öffentlichen Gütern wie Klimastabilität beizutragen.

Vom Washington Consensus zur Washingtoner Verwirrung?

Kritiker sehen die Weltbank als Chefidologen des Neoliberalismus, sie selbst stellt sich eher neutral als „Wissensbank“ dar. Unzweifelhaft ist ihr zentraler Einfluss auf die Entwicklungsdiskussion – keine andere Organisation bringt derart viele Entwick-

lungsökonomien von prestigeträchtigen Universitäten zusammen wie sie. Traditionell zeichnet sich die Wissensarbeit der Bank nicht durch Bescheidenheit aus. Die Entwicklungsmoden des Tages wurden mit großer Fanfare und Selbstsicherheit in die Welt getragen, so die Prinzipien des Washington Consensus der achtziger Jahre. Diese Selbstsicherheit ist heute einer bescheideneren Haltung gewichen. Die großen Universalantworten werden heute vor allem außerhalb der Weltbank vertreten, sei es der Glaube an den „Big Bang“ durch mehr Entwicklungshilfe, wie ihn Jeffrey Sachs verkörpert, oder das alleinige Setzen auf die Reform von Institutionen. Die Weltbank übt sich derweil in ungewohnter Demut, etwa in der 2005 erschienenen Publikation „Economic Growth in the 1990s – Learning from Reform“. Die Publikation warnt vor „umfassenden Universalösungen, egal wie wohlbeabsichtigt sie sein mögen“, und argumentiert, dass die entwicklungsökonomische Analyse Fall für Fall gemacht werden müsse, so schwer das auch ohne Blaupause sei.¹² Angesichts der zahlreichen Fehlschläge der Moden der Entwicklungspolitik in den letzten Jahrzehnten eine höchst heilsame Entwicklung, so sie von der Weltbank durchgehalten wird.

Als reflektierte und bescheidene „Wissensbank“ kann sie wichtige Beiträge leisten, insbesondere wenn sie noch stärker auf zunehmend vorhandene lokale Expertise in Entwicklungsländern zurückgreift. Gleichzei-

¹⁰ *Addressing the Challenges of Globalization. An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, Washington 2004.

¹¹ Center for Global Development Working Group: *The Hardest Job in the World. Five Crucial Tasks for the New President of the World Bank*, Washington D. C. 2005, S. 21.

¹² Dani Rodrik: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, 4/2006, S. 973–987.

tig steht die Weltbank vor einem Dilemma: Neue Geber wie China stellen den Glaubenssatz in Frage, „gute Regierungsführung“ im Sinne westlicher Geber sei unverzichtbare Voraussetzung für Entwicklung.¹³ So könnte die Weltbank eine wichtige Rolle spielen, China in den Kreis der etablierten Geber zu „sozialisieren“, allerdings sind ihrem Präsidenten dabei teilweise die Hände gebunden, da China ein wichtiger Kreditnehmer für die IBRD ist. Falls sich China als Kreditnehmer von der IBRD verabschieden würde, hätte dies gravierende negative Folgen für das Bankgeschäft. So musste Zoellicks Vorgänger Paul Wolfowitz im letzten Herbst nach einigen kritischen Kommentaren zur Rolle Chinas in Afrika umgehend öffentlich zurückrudern. Dies zeigt: Die höchst erstrebenswerte Einbindung neuer Geber wie China wird für die Weltbank auf absehbare Zeit ein schwieriger Balanceakt werden.

Ruf nach Reformen

Gordon Brown, der neue britische Premier und langjährige Schatzkanzler, hat es zu Anfang des Jahres noch einmal betont: „Das Nachkriegssystem internationaler Institutionen – gebaut für eine Welt abgeschotteter Ökonomien und nur 50 Staaten – ist noch nicht zusammengebrochen, aber für eine Welt von 200 Staaten und eine offene Globalisierung braucht es dringend eine Modernisierung und Reform.“¹⁴ Dies betrifft auch die Weltbank, die mit ihren 63 Jahren zu den alterwürdigen Institutionen der

Nachkriegsordnung zählt. Für diese notwendige Modernisierung ist dringend Führungskraft gefragt – sowohl von Seiten des Weltbank-Präsidenten als auch von Seiten der Mitgliedsstaaten. Dies ist die entscheidende Lehre aus dem katastrophalen Scheitern der Ära Wolfowitz, in der sowohl der Präsident als auch das Direktorium die Führung vermissen ließen. Wolfowitz verspielte durch einen unkooperativen Führungsstil das Vertrauen der hochausgebildeten und anspruchsvollen Mitarbeiterschaft, zudem hing ihm die Rolle als Architekt des Irakkrieges von Anfang an als politischer Mühlstein um den Hals. Statt das Misstrauen auf Seiten der Mitarbeiterschaft durch einen kooperativen und gleichzeitig entschiedenen Führungsstil zu bekämpfen, regierte Wolfowitz mit Hilfe eines Küchenkabinetts aus von ihm in die Bank geholten US-Vertrauten und setzte wenig auf gewachsene hausinterne Expertise.¹⁵

Schwerer wiegt jedoch, dass es Wolfowitz versäumte, über das Thema Korruptionsbekämpfung hinaus – das er mit eindimensionaler Besessenheit verfolgte –, Antworten auf die großen strategischen Fragen der Weltbank-Arbeit zu geben. Erst im April 2007, nach zwei Jahren im Amt, leitete Wolfowitz eine interne Überprüfung der Strategie der Bank ein – nicht ohne zu betonen: „Ich glaube nicht, dass ein dringender Richtungswechsel nötig ist.“¹⁶ Hier hat das 24-köpfige Welt-

Im Gegensatz zu Wolfowitz hat Robert Zoellick das Zeug, die Weltbank aus ihrer Krise zu führen.

¹³ Moisés Naím: Help Not Wanted, *New York Times*, 15.2.2007.

¹⁴ Rede von Gordon Brown bei der Confederation of Indian Industry in Bangalore am 17.1.2007.

¹⁵ John Cassidy: The Next Crusade. Paul Wolfowitz at the World Bank, *The New Yorker*, 9.4.2007.

¹⁶ Krishna Guha: World Bank Chief Seeks to Refocus, *Financial Times*, 7.4.2007.

bank-Direktorium ebenfalls versagt – es beschränkte sich darauf, Wolfowitz' Politiken punktuell zu korrigieren. Antworten auf die großen strategischen Fragen der Weltbank lieferte es ebenfalls nicht.

Ihr neuer Chef Robert Zoellick jedoch hat das Zeug, die Weltbank aus der Krise zu führen. Auch wenn er als enger außenpolitischer Mitspieler des US-Präsidenten und Verfechter des Irak-Feldzugs den Stallgeruch der Ära

Europa muss zeigen, dass es die Weltbank auch inhaltlich voranbringen kann.

Bush hat, kommt Zoellick entgegen, dass er anders als Wolfowitz nicht als Ideologe gilt. Er ist vor allem als hart verhandelnder und analytisch brillanter Diplomat mit politischem Geschick bekannt – und kann zudem wie kaum ein anderer auf Erfahrungen in den Bereichen Sicherheitspolitik, Welthandel und in der Privatwirtschaft (zuletzt bei Goldman Sachs) bauen, die er nun zu einem entwicklungspolitischen Fokus zusammenbringen muss.

Fehlende Führung

Neben dem neuen Präsidenten sind allerdings auch die Anteilseigner gefragt. Gemeinsam mit dem Präsidenten und den Mitarbeitern sollten sie eine Strategie für die Neuausrichtung der Weltbank entwickeln. Hier kommt Deutschland und Europa eine besondere Aufgabe zu. Unter deutscher Führung hat die EU beim erzwungenen Rücktritt Wolfowitz' demonstriert, dass ein geschlossen auftretendes Europa in internationalen Organisationen entscheidende Akzente setzen kann. Jetzt muss Europa zeigen, dass es die Weltbank auch inhaltlich voranbringen kann. Dies ist bislang

nur sehr unzureichend der Fall: Die Debatte um ihre Weiterentwicklung ist gegenwärtig von US-amerikanischen Stimmen dominiert, der Beitrag der deutschen und EU-Politik zu den strategischen und operativen Fragen der Modernisierung steht bislang in keinem Verhältnis zur Bedeutung der Weltbank als Instrument globaler Strukturpolitik, der sich Deutschland wie die EU verschrieben haben. Deutschland muss sich dafür einsetzen, dass die EU eine kohärente Vision für deren Weiterentwicklung erarbeitet und diese auch geschlossen in Washington vertritt.

Eine solche Vision sollte auf eine Weiterentwicklung des Kreditgeschäfts, eine Stärkung der Programme für die ärmsten Länder und auf eine konzertierte Erweiterung ihrer Rolle bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zielen. Hierbei ist es wichtig, die Weltbank als Finanzinstitution, nicht rein als Entwicklungshilfeger, zu verstehen – eine Finanzinstitution, die ärmeren Ländern verbesserten Zugang zu finanziellen Ressourcen verschafft und mithilft, öffentliche Gelder für die Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern bereitzustellen. In einer Welt, in der private Geber wie die Gates-Stiftung, Geber mit höchst zweifelhaften Motiven wie Venezuela und Iran sowie aufstrebende Mächte wie China und Indien eine immer stärkere Rolle spielen, liegt die Weiterentwicklung einer unabhängigen, öffentlichen wie multilateralen Entwicklungsorganisation wie der Weltbank im ureigensten Interesse der EU. Umso fataler, dass die EU-Mitgliedsstaaten bislang keine kohärente gemeinsame Strategie entwickelt haben. Diese Strategie sollte

auch einen Umbau ihrer Organisation umfassen. Wer gute Regierungsführung predigt, sollte auch intern entsprechend aufgestellt sein. Daraus folgt die Notwendigkeit für einen neuen, transparenten Selektionsmechanismus für den Weltbank-Präsidenten, die stärkere Rolle unabhängiger Evaluierungen ihrer Arbeit sowie eine graduelle Reform der Abstimmungsgewichtungen im Gouverneursrat sowie im Direktorium. Hier sollte Europa mit gutem Beispiel vorangehen – gegenwärtig stellt es acht der 24 Mitglieder des Direktoriums. Und hier müssen die Europäer zu Einschnitten bereit sein, um Entwicklungsländern eine stärkere Rolle und mehr Verantwortung für die Geschicke der Weltbank zu übertragen. Gleichzeitig müssen die Mitgliedsstaaten darauf achten, dass die Weltbank

entscheidungsfähig bleibt. Das Prinzip „Ein Land, eine Stimme“ ist kein tragfähiges Modell. Verhältnisse wie in der UN-Generalversammlung würden nur dazu führen, dass die Geber mit den Füßen abstimmen.

Zu Beginn der Ära Zoellick liegt es damit an den Anteilseignern, den Großanker Weltbank (im Geleitzug mit dem IWF und der restlichen UN-Familie) in Zusammenarbeit mit dem neuen Weltbank-Präsidenten und den Mitarbeitern auf Kurs zu bringen. Wie Sebastian Mallaby treffend feststellt: So lange wie die Anteilseigner der Weltbank ihrer Verantwortung nicht nachkommen, wird es „für die Weltbank schwer sein, das zu sein, was sie sein sollte: die weltweit beste Quelle von Entwicklungsfinanzierung und Beratung für die am stärksten Hilfsbedürftigen“.¹⁷

¹⁷ Sebastian Mallaby: *The World's Banker. A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*, New York 2004, S. 393.