

Ein flexibles Netzwerk

... und kein fest gefügtes System: Das ist der Neue Multilateralismus

Robert Zoellick | **Wie sollen wir die G-7 reformieren und neue internationale Strukturen schaffen, die effizient auf die größten Herausforderungen – Finanzmärkte, Welthandel, Energie und Klimawandel, Entwicklung – reagieren können? Der Präsident der Weltbank schlägt unter anderem eine Lenkungsgruppe vor, der die Finanzminister der wichtigen Staaten angehören.**

Uns allen ist klar: Wir sind mit einer der größten Wirtschaftskrisen der Geschichte konfrontiert. Dennoch sollten wir den Blick nach vorne richten. Wir müssen den Multilateralismus und die Märkte modernisieren, wollen wir eine neue Weltwirtschaft. Viele meinen, die Krise erfordere unsere gesamte Aufmerksamkeit. Doch als die Architekten des Bretton-Woods-Abkommens 1944 eine neue Weltwirtschaftsordnung verhandelten, legten sie ebenfalls schon den Grundstein für die Zukunft, während sie noch die Probleme der Vergangenheit bewältigen mussten.

Für uns ist die Zukunft bereits angebrochen. Neue Wirtschaftsmächte sind zu „interessierten Parteien“ im globalen System geworden. Sie wollen gehört werden; sie möchten wissen, welche Rolle sie bei der Festlegung neuer Regeln für die Weltwirtschaft spielen werden. Mit den aufstrebenden Volkswirtschaften sind eine Reihe von Wachstumszentren entstanden, die neue Chancen eröffnen. Mit Wachs-

tumsraten von durchschnittlich 6,6 Prozent zwischen 1997 und 2007 besitzen auch die Länder Afrikas südlich der Sahara das Potenzial, ein Wachstumszentrum der Zukunft zu werden. Das wäre eine großartige Leistung – nicht nur im Kampf gegen die Armut, sondern auch für die Freisetzung ungenutzter Begabungen und Energien. Diese Leistung lässt sich jedoch nur verwirklichen, wenn wir die Voraussetzung und den Mut aufbringen, einen wirtschaftlichen Isolationismus zu verhindern und die notwendigen Führungsqualitäten bereitzustellen. Wir brauchen einen neuen Ansatz.

Die Generation von Bretton Woods hat uns ein zweifaches Vermächtnis hinterlassen: internationale Institutionen und Regelwerke, die zum Teil den Anforderungen der heutigen Welt angepasst werden müssen. Wichtiger ist jedoch deren geistiges Erbe: die Verpflichtung zu multilateralem Handeln mit dem Ziel, die Herausforderungen einer Epoche als Chance zu begreifen.

Ein zeitgemäßer „Neuer Multilateralismus“ müsste eher einem flexiblen Netzwerk gleichen als einem fest gefügten, einheitlichen System. Er muss die Stärken der miteinander verflochtenen Akteure aus dem privaten wie öffentlichen Sektor, aus profitorientierten Unternehmen wie aus Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft maximieren. Er muss staatliche Souveränität respektieren, zugleich aber grenzüberschreitende Probleme lösen. Er muss pragmatisch sein: Seine Grundaufgabe besteht darin, den Austausch unterschiedlicher Perspektiven nationaler und internationaler Interessen zu fördern. Wir müssen einen wirtschaftlichen Multilateralismus über den traditionellen Fokus auf Finanzen und Handel hinaus neu definieren. Fragen der Energieversorgung und -sicherheit, des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Stabilisierung von fragilen Staaten sind heute wirtschaftliche Fragen und Teil des internationalen Sicherheits- und Umweltdialogs. Sie müssen auch ein Thema für den wirtschaftlichen Multilateralismus sein.

Eine neue Lenkungsgruppe

Der Neue Multilateralismus wird nach wie vor hauptsächlich von nationaler Führung und Kooperation abhängen. Länder sind wichtig. Wir brauchen eine Kerngruppe aus Finanzministern, die die Verantwortung dafür übernehmen, Probleme frühzeitig zu erkennen, Informationen und Einsichten auszutauschen, gegenseitige Interessen auszuloten, Maßnahmen zur Problemlösung in Gang zu setzen und Differenzen zumindest zu steuern.

Für die finanzielle und wirtschaftliche Kooperation sollten wir eine neue Lenkungsgruppe mit Brasilien, China,

Indien, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika und den gegenwärtigen Mitgliedsländern der G-7 in Betracht ziehen. Eine derartige Lenkungsgruppe würde über 70 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts, 62 Prozent der globalen Energieproduktion, die größten Erzeuger von Kohlenstoffemissionen, die wichtigsten Entwicklungshilfegeber, große regionale Akteure sowie die wichtigsten Teilnehmer an den globalen Kapital-, Rohstoff- und Devisenmärkten zusammenbringen.

Aber diese Lenkungsgruppe wäre keine G-14. Wir erschaffen keine neue Welt, indem wir die alte kopieren. Die Gruppe muss ohne Begrenzung auf eine bestimmte Zahl und flexibel funktionieren. Sie muss sich verändern und neue Mitglieder aufnehmen können, die an Bedeutung gewonnen haben und bereit sind, international Verantwortung zu übernehmen. Die Mitglieder der Lenkungsgruppe werden nach wie vor über etablierte internationale Institutionen und Regelwerke arbeiten müssen, denen auch andere Staaten angehören. Aber die Kerngruppe würde die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Länder gemeinsam Lösungen für Probleme erarbeiten, die mehr als einen einzelnen Staat betreffen.

Wir brauchen diesen Mechanismus, damit Länder nicht zum Scheitern verurteilt sind. Wir brauchen ihn, damit globale Probleme nicht erst im Nachhinein behoben, sondern bereits im Vorfeld erkannt werden.

Wir brauchen diesen Mechanismus, damit Länder nicht zum Scheitern verurteilt sind. Wir brauchen ihn, damit globale Probleme nicht erst im Nachhinein behoben, sondern bereits im Vorfeld erkannt werden.

Finanzmärkte und Entwicklung

Mit der Finanzkrise haben wir die dunkle Seite der globalen Verflechtung

Eine Lenkungsgruppe muss ohne begrenzte Zahl funktionieren und flexibel neue Mitglieder aufnehmen

gesehen. Wir sollten die lichte Seite nicht aus den Augen verlieren. Zuerst müssen wir das gescheiterte System der Finanzregulierung und -aufsicht sanieren und uns dabei offen fragen, warum so viele sorgfältig regulierte und beaufsichtigte Institutionen in Schwierigkeiten geraten sind. Die veränderten Bedingungen, die für das Scheitern verantwortlich sind, hängen immer mehr von Verlagerungen in der Weltwirtschaft ab. Weil die Krise auf Grund der vielen Verflechtungen internationale Bedeutung hat, müssen die Reformen multilateraler Art sein. Wir müssen ein Frühwarnsystem des IWF für die Weltwirtschaft unterstützen, das sich auf die Prävention und nicht nur die Beilegung von Krisen konzentriert.

Die finanziellen Schockwellen in den USA und Europa werden in der Weltwirtschaft nachhallen. Die bittere Wahrheit ist, dass sich die Entwick-

Entwicklungsländer müssen sich auf einen Rückgang des Handels und inländischer Investitionen gefasst machen

lungsländer auf einen Rückgang des Handels, der finanziellen Hilfe von Familienangehörigen im Aus-

land und der inländischen Investitionen gefasst machen müssen. Länder mit soliden fiskalischen und Zahlungsbilanzpositionen sollten sich ermutigt fühlen, die Inlandsnachfrage durch Konsum und Investitionen anzukurbeln. Andere Länder haben jedoch klaffende Haushaltslücken, riskante Leistungsbilanzdefizite, Zahlungsbilanzprobleme oder Finanzrisiken oder in allen vier Bereichen Schwierigkeiten. Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklungsbanken sind hier gefordert.

Der Neue Multilateralismus muss die globale Entwicklung auf eine Stufe

mit internationalen Finanzen stellen. Wirtschaftliche Multipolarität sorgt wie ein breit gestreutes Investmentportfolio für Stabilität und Chancen. Aber zur Förderung eines umfassenderen und nachhaltigeren Wachstums müssen wir anders denken.

Vor kurzem sammelten internationale Partner bei den Vereinten Nationen 16 Milliarden Dollar für Entwicklungsprojekte. Diese Gelder sind lebensnotwendig, und wir brauchen noch mehr, wenn wir die Millennium-Entwicklungsziele erreichen wollen. Wir müssen unseren Ansatz jedoch ausweiten und der wachsenden Zahl der Afrikaner Gehör schenken, die Märkte und Chancen wollen statt Abhängigkeit von Entwicklungshilfe. Privates Kapital und Märkte werden die treibenden Kräfte für Wachstum bleiben. Aber wir müssen über Projekte und Programme hinweg neue Wege der Entwicklungshilfe beschreiten. Zudem schaffen wir als Weltbank eine Investitionsplattform der International Finance Corporation (IFC), um Kapitalbeteiligungen statt Finanzhilfen von staatlichen Vermögensfonds für Afrika und andere arme Regionen mit Wachstumspotenzial zu vermitteln.

Privates Kapital – und insbesondere Eigenkapital – wird der entscheidende Faktor für die Schaffung von Infrastruktur, die Energieversorgung, die Finanzierung von Unternehmen und des Handels und die Förderung der regionalen Integration innerhalb einer offenen Weltwirtschaft sein. Diese Entwicklung ist schon zu beobachten. Im Jahr 2008 übertraf die Summe der Investitionen durch den IFC die Höhe der Kredite der Internationalen Bank für Entwicklung und Wiederaufbau oder die Finanzhilfen der Internationalen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© dpa-Report

Entwicklungsagentur. Gemeinsam mit den Geberstaaten nutzen wir unsere bilanziellen Möglichkeiten und Finanzierungskapazitäten, um eine größere Vielfalt an Hilfen bieten zu können: Sie reichen von der Emission von Impfanleihen für japanische Privatanleger bis hin zu vorab getroffenen Zusagen für den Kauf noch nicht entwickelter Pharmazeutika, um Leben zu retten.

Der Neue Multilateralismus braucht darüber hinaus Mechanismen, um den anfälligsten Ländern in Krisenzeiten sehr viel zügiger zu helfen. Nach dem Ausbruch der Nahrungskrise im Frühjahr letzten Jahres stellte die Weltbank ein Sofortfinanzierungspaket über 1,2 Milliarden Dollar für Länder bereit. Damit wurden Schulspeisungen, Saatgut, Düngemittel und andere Sicherungsmaßnahmen finanziert. Diese Mechanismen zum Schutz der Anfälligsten müssen flexibel sein, eine rasche Reaktion ermöglichen und brauchen einen kontinuierlichen Zufluss von Zuschussmitteln.

Die Weltbankgruppe muss sich

schneller anpassen, um den neuen Bedarf ihrer Kunden und die Interessen ihrer Anteilseigner zu erfüllen. Wir müssen unsere Führung besser an die Realitäten des 21. Jahrhunderts angleichen. Vor kurzem einigten wir uns über ein erstes Reformpaket für die Bereiche Mitbestimmung, Beteiligung und Verantwortung. Das ist ein Anfang – aber eben auch nicht mehr. 1944 nutzten die Architekten des Bretton-Woods-Systems die Gunst der Stunde, um den Grundstein für eine veränderte Zukunft zu legen. Wir dürfen heute nicht weniger ehrgeizig sein.

Das Welthandelssystem

Der Doha-Welthandelsrunde ist die Luft ausgegangen. Aber die WTO und ein offenes Welthandelssystem dürfen nicht mit diesen Verhandlungen untergehen. Zwar werden wir andere Ebenen für Handelskonferenzen finden. Auch Freihandelsabkommen können eine breitere Öffnung der Märkte unterstützen. Genau wie bevorzugte Absprachen ohne breite Basis können sie

Verschiebung der globalen Kräfteverhältnisse: Die Staats- und Regierungschefs der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) bei ihrem jüngsten Gipfeltreffen im peruanischen Lima

die weltweite Liberalisierung aber auch schwächen und müssen an globale Disziplinen gebunden werden. Das multilaterale System bleibt die einzige Möglichkeit, um unfaire Agrarsubventionen zu verringern, die sich in den

Wir brauchen eine „globale Abmachung“ unter den größten Energieproduzenten und -verbrauchern

OECD-Ländern immer noch jährlich auf rund 260 Milliarden Dollar belaufen. Wir können die weltweite Liberalisierung auch fördern, indem wir Handelserleichterungen als festen Bestandteil eines Entwicklungsplans anerkennen. Eine neue Agenda für Handelserleichterung und Entwicklung nutzt das Eigeninteresse an der Einsparung von Handelskosten für das multilaterale Interesse an der Förderung von mehr Integration, Effizienz und Chancen. Und das wiederum bedeutet: mehr Wachstum, mehr Arbeitsplätze, weniger Armut.

Energie und Klimawandel

Das neue multilaterale Netz muss auch Energie und Klimawandel miteinander verknüpfen. Die Energiemärkte der Welt sind ein einziges Chaos. Produzenten, die einen Preissturz fürchten, scheuen neue Investitionen. Konsumierende Länder wollen niedrigere Preise für Verbraucher, aber gleichzeitig Preise, die hoch genug sind, um eine effizientere Energienutzung, alternative Energiequellen und neue Technologien zu fördern. Dieses Tohuwabohu bekommen vor allem die anfälligsten Länder zu spüren.

Ein Großteil der Ölproduktion wird heute von nationalen Ölkonzernen kontrolliert. Diese Lieferanten reagieren auf Marktsignale anders als private Produzenten. Wir brauchen eine „glo-

bale Abmachung“ unter den größten Energieproduzenten und -verbrauchern. Vor wenigen Jahren schlug China ein Bündnis der größten Energiekonsumenten vor, um dem Produzentenkartell wirksamer begegnen zu können. Diesem Vorschlag sollte man mit einer breiter gefassten Zielsetzung nachgehen.

Eine derartige Abmachung sollte zumindest den Austausch von Plänen zur Ausweitung des Angebots auch an alternativen Energien beinhalten; ebenso eine Verbesserung der Energieeffizienz und eine Senkung der Nachfrage sowie Unterstützung für die Armen und Überlegungen, wie sich diese Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels einsetzen lassen. Die Weltbankgruppe kann hierbei eine gewichtige Rolle spielen. Im Jahr 2007 erhöhten sich unsere Finanzierungsmittel für die Bereiche erneuerbare Energien und Energieeffizienz in Entwicklungsländern um über 80 Prozent auf 2,7 Milliarden Dollar.

Dabei werden wir den Entwicklungsländern die Chance bieten, längerfristige Investitionen zur Senkung ihrer Anfälligkeit gegenüber hohen und volatilen Treibstoffpreisen vorzunehmen. Gleichzeitig müssen die armen Länder mit einem Sicherheitsnetz umgeben werden. Gegenwärtig hat weniger als ein Viertel der Menschen in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara Zugang zu Elektrizität. Das zu verändern ist ein wichtiges ergänzendes Element für Investitionen in saubere Energien. Staaten, die mit hohen, volatilen Energiepreisen zu kämpfen haben, müssen wir helfen, indem wir die Effizienz, die Möglichkeiten für alternative Energien und netzunabhängige Technologien sowie

die regionale Kooperation fördern. Die Weltbankgruppe entwickelt derzeit die Initiative „Energie für die Armen“, die bei der Deckung des Energiebedarfs helfen soll.

Sicherung von Entwicklung

Das neue multilaterale Netz ist nirgendwo wichtiger als in fragilen oder zerfallenden Staaten und in Ländern, die sich in der unmittelbaren Phase nach einem Konflikt befinden.

Zu häufig hat die Entwicklungsgemeinschaft diese Länder einfach als schwierigere Fälle der Entwicklungshilfe betrachtet. Und doch verlangen diese Situationen einen Blick über die Entwicklungsanalyse hinaus – auf ein neues Rahmenwerk zum Aufbau von Sicherheit, Legitimität, Regierungsführung und Wirtschaft. Dabei geht es um die Zusammenführung von Sicherheit und Entwicklung, damit wir zunächst den Übergang von der Konflikt- zur Friedenszeit ebnen und dann für langfristige Stabilität sorgen können. Nur durch die Sicherung der Entwicklung können wir den Prozess tief genug verwurzeln, um den Zyklus aus Fragilität und Gewalt zu durchbrechen. Letzten Endes sind die Menschen das wichtigste Element in fragilen Staaten oder Ländern in der Konfliktfolgezeit. Aber wir brauchen viel stärkere und längere multilaterale Hilfe, damit die Menschen in diesen Ländern nicht länger Opfer sind, sondern zu einer treibenden Kraft für den Wiederaufbau werden.

Innerhalb der Weltbank arbeiten wir am Aufbau neuer, und hoffentlich besserer, Partnerschaften mit den Vereinten Nationen und anderen Stellen. Ein neues Abkommen über treuhänderische Grundsätze zwischen Vereinten

Nationen und Weltbank wird die gemeinsame Reaktion auf Krisen erheblich beschleunigen. Wir arbeiten mit Hochdruck am dringend erforderlichen Abbau von Rückständen und schaffen einen neuen Fonds über 100 Millionen Dollar für den Aufbau staatlicher Institutionen und friedensschaffender Maßnahmen, um einen strategischeren, innovativeren Ansatz zum Umgang mit Konflikten und Fragilität zu unterstützen.

Wenn wir die Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten in der neuen Weltwirtschaft nicht besser teilen, wenn wir den Blick nicht von rein finanziellen Hilfsmaßnahmen auf Hilfsmaßnahmen für die Menschen lenken, wenn wir keine internationale Politik entwickeln können, die mehr Menschen und mehr

Länder in die Wirtschaftsgemeinschaft einbindet, werden wir keine umfassende, nach-

haltige Globalisierung erreichen. Und es wird keine Stabilität in unserer Welt geben – ganz gleich, wie groß unsere finanziellen Rettungspakete sein werden. Das Schicksal präsentiert eine Chance, die zugleich eine Notwendigkeit ist: die Modernisierung des Multilateralismus und der Märkte. Diese Chance müssen wir nutzen.

Wir müssen die Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten in der neuen Weltwirtschaft besser teilen



ROBERT ZOELICK
ist seit Juli 2007
Präsident
der Weltbank.