

Kontroversen der Global Economic Governance Debatte

Stefan A. Schirm

Mit der aktuellen Finanzkrise stehen die Probleme des Managements der Weltwirtschaft und die Vorschläge zu seiner Verbesserung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Strategien für eine bessere Global Economic Governance (GEG) sind aber schon seit längerem Thema für Regierungen, Wirtschaft und Wissenschaft. Die Suche nach besserer GEG reicht zurück zur Verschuldungskrise Lateinamerikas in den 1980er Jahren, den Finanzkrisen in Asien 1997/98 und Argentinien 2001 und erstreckt sich über die transatlantischen Handelskonflikte bis zum Stillstand bei den aktuellen Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels innerhalb der Welthandelsorganisationen (WTO). Warum gelingt bis heute keine bessere GEG, und wie könnte diese aussehen?

Drei Kontroversen über GEG scheinen zentral für die Interpretation der Performanz weltwirtschaftlicher Steuerung, für die Erklärung der Schwierigkeiten einer Reform und für das Verständnis der Debatte über neue Formen von GEG: Erstens ist in der Debatte durchaus umstritten, ob überhaupt ein Problem existiert, dass eine Reform der GEG zwingend nötig macht. Zweitens werden in der Debatte oftmals analytische und normative Zugänge zum Thema in Gegensatz zueinander gebracht. Drittens wird in der Debatte zu wenig auf die Motive der handelnden Akteure, auf gesellschaftliche Ideen und Interessen fokussiert.

Existiert ein Problem das bessere GEG nötig macht?

Die Positionen zu GEG in Wissenschaft, Wirtschaft und Regierungen hängen entscheidend davon ab, inwieweit das bisherige Management der Weltwirtschaft als Erfolg oder aber als Misserfolg gesehen wird. Gerade die Beantwortung der Frage nach einer Reform der zuständigen internationalen Wirtschaftsorganisationen - Internationaler Währungsfonds (IWF) und WTO – wird geprägt von der Interpretation ihrer Performanz und von der Identifikation eines Governance-Problems. Hier zeigt sich deutlich die Bandbreite sozialer Konstruktion von Realität in Abhängigkeit von Ideen und Interessen der Interpretierenden.

Beispielsweise kann die Performanz der WTO und ihres Vorläufers GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) sowohl als erfolgreich wie auch als dringend reformbedürftig gesehen werden. Für einen enormen *Erfolg* von GATT und WTO sprechen, dass der Welthandel in den letzten Dekaden nicht nur sehr stark gestiegen ist, sondern auch wesentlich stärker als das Weltsozialprodukt wuchs - in den letzten 20 Jahren fast doppelt so stark (Zahlen des IWF in Schirm 2007b: 3). Damit war der Welthandel einer der Hauptmotoren von Globalisierung gemessen als Wachstum des Anteils grenzüberschreitender Ökonomie an der gesamten Wirtschaftstätigkeit. In mehreren Verhandlungsrunden war es den Mitgliedsstaaten des GATT gelungen, tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse stark zu verringern und somit den Austausch von Gütern und Dienstleistungen erheblich zu verbilligen. Diese besseren politischen Rahmenbedingungen für den Welthandel wurden ergänzt durch technische Neuerungen wie die Containerisierung und das Internet, die ebenfalls internationalen Handel günstiger machten. Anders als oftmals in den Medien dargestellt, profitierten nicht nur die Industrieländer, sondern auch die Entwicklungsländer von diesem Prozess - sie konnten ihren Anteil an den Weltexporten von 23% (1985) auf 31% (2004) steigern (Zahlen von IWF und WTO in Schirm 2007a: 174). Während sich manche Entwicklungsländer durch den Außenhandel, durch „export-led-growth“ zu Schwellenländern entwickelten, beteiligten sich andere aber kaum am Welthandel. Insgesamt trug das Wachstum des Welthandels erheblich zur Mehrung weltweiten Wohlstands bei und kann somit als Erfolg von GATT und WTO verbucht werden.

Die Performanz von GATT und WTO kann aber auch als *Misserfolg* gesehen werden, wenn etwa das Scheitern der gegenwärtigen WTO-Verhandlungsrunde von Doha in den Vordergrund gerückt wird. Seit 2001 versuchen die mittlerweile 153 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation weitere Liberalisierungen zu erzielen und dabei die Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen. Die Doha-Runde ist aber geprägt von neuer Polarisierung zwischen Nord und Süd (etwa beim Treffen in Cancun 2003), der Aussetzung der gesamten Verhandlungen (2006) und weiterhin festgefahrenen Positionen besonders zwischen Industrie- und Schwellenländern (2008). Eine Reform der Entscheidungs- und Ausgleichsstrukturen der WTO scheint hier vielen angebracht zu sein. Die Erfolglosigkeit der WTO Runde von Doha hat in den letzten Jahren zunehmend zum Abschluss bi- und plurilateraler Handelsabkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten geführt, die die

multilaterale Basis für Global Governance unterminieren und deren Schwäche dokumentieren.

Ähnlich kontrovers wie GATT und WTO wird oft auch die Rolle des IWF bei der Governance der Finanzmärkte diskutiert. Die Verschuldungs-, Währungs- und Finanzkrisen in vielen Ländern und Weltregionen werden hier oft als Ausdruck des *Misserfolgs* des IWF gewertet. Beispielsweise konnte die Verschuldungskrise Lateinamerikas erst nach gut einem Jahrzehnt beigelegt werden und die Finanzkrise in Asien 1997/98 konnte trotz Warnungen nicht verhindert werden und führte viele vormals boomende „Tiger“-Länder in tiefe Rezessionen. Besonders kritisiert wurde der IWF auch im Fall der Argentinienkrise 2001, als der Fonds dem Land Hilfestellung verweigerte. Die gegenwärtige Finanzkrise in den Industrieländern hätte schließlich nach Meinung viele Kritiker durch eine strengere und international koordinierte Aufsicht über Banken und Rating-Agenturen besser gemanagt oder sogar verhindert werden können. Diese Schwächen von Global Financial Governance lassen den Ruf nach einer Reform internationaler Organisationen wie dem IWF oder auch nach der Schaffung neuer Aufsichtsinstanzen für Banken (neben dem Basel II Abkommen) laut werden.

Wie beim Welthandel lässt sich aber auch hinsichtlich der Finanzmärkte argumentieren, dass kein Governance Problem besteht und vielmehr *Erfolge* zu konstatieren sind: Erstens sind die Finanzkrisen in Schwellenländern alle erfolgreich bewältigt worden. Die betroffenen Staaten und Regionen prosperieren heute wieder und haben teilweise so hohe Devisenreserven aufgebaut, dass sie externe Hilfe geringerem Ausmaß benötigen als früher. Zweitens würden durch eine stärkere Steuerung der Finanzmärkte möglicherweise Marktkräfte und ihre wachstumsfördernde Dynamik geschwächt. Daher argumentieren vor allem in Industrieländern viele Beobachter, dass Finanzkrisen im Prinzip sinnvolle Korrekturen des Marktes seien, die zwar abgefedert, aber nicht durch Reglementierung vermieden werden sollten.

Zusammengenommen kann die Entwicklung des Welthandels und der Finanzmärkte sowie ihre Governance gerade durch WTO und IWF sehr unterschiedlich interpretiert werden. Aus diesen unterschiedlichen Interpretationen folgen auch sehr unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Notwendigkeit und der Strategie einer Reform von GEG. In der Uneinigkeit

über Problemdruck und Reformnotwendigkeit liegt eine zentrale Ursache für die Schwierigkeiten, GEG zu verändern.

Soll GEG normativen Zielen oder empirischer Analyse folgen?

Die Klarheit wissenschaftlicher Untersuchung und journalistischer Berichterstattung sowie die Umsetzbarkeit politischer Positionen zu GEG wird oftmals eingeschränkt durch einen Antagonismus normativer und analytischer Zugänge. Wishful thinking darüber, wie die Welt aussehen sollte und normative Vorstellungen von Gerechtigkeit und Partizipation sind selbstredend wichtig und dienen der Findung von grundlegenden Zielsetzungen jedweder Politik. Werden diese aber mit der Analyse konkreter Probleme und Strukturen von Global Governance in Gegensatz gestellt, dann wird Erkenntnisgewinn ebenso erschwert wie die Entwicklung praktikabler neuer Strategien etwa zum Management von Finanzkrisen.

Drei Beispiele für den häufigen Antagonismus zwischen normativen und analytischen Zugängen der GEG-Debatte seien hier aufgeführt (Schirm 2007a: 251-266; 2007b: 8-15):

(1) Normativ hergeleitet sind oftmals die Forderungen nach einer Demokratisierung internationaler Organisationen wie dem IWF durch Stärkung („Empowerment“) der Mitwirkungsmöglichkeiten von Entwicklungsländern (EL) und von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs). Nach der normativen Logik „one country – one vote“ (EL) und der korporatistischen Einbeziehung „der Zivilgesellschaft“ (NGOs) erscheint diese Forderung möglicherweise legitim. Unter einer analytischen Betrachtung erweist sie sich aber als konterproduktiv, da die meisten EL und NGOs intern nicht demokratisch verfasst sind und ihre Stärkung innerhalb internationaler Organisationen daher nicht unbedingt zu einer demokratischeren GEG führen würde, sondern zu einer Privilegierung autoritär herrschender Eliten bzw. nicht demokratisch legitimierter Funktionäre.

(2) Ein weiteres Beispiel für normativ-analytischen Antagonismus ist die Forderung, die Schwellen- und Entwicklungsländer sollten dieselben Umwelt- und Sozialstandards einhalten wie die Industrieländer (IL). Diese Position ist normativ legitim, sind doch Menschenrechte und somit auch Umwelt- und Sozialbedingungen unteilbar und egalitär zu verfolgen. Analytisch im historisch-politischen Kontext betrachtet, ergibt sich aber das Problem, dass die Einhaltung von IL-Standards durch EL und SL zu einer erheblichen Verteuerung der Exporte

aus EL und SL führen und damit deren Entwicklungschancen verringern würde. Aus diesem Grund lehnen EL und SL diese Forderungen von NGOs und von Lobbygruppen aus den IL auch als „verdeckten Protektionismus“ ab.

(3) Vollkommen unterschiedliche Interpretationen über Globalisierung und das Management der Weltwirtschaft folgen auch aus der simplen statistischen Entscheidung, Entwicklungsfortschritte entweder im Länderdurchschnitt oder aber in Bezug auf die betroffene Bevölkerung zu messen: Geht man normativ von der souveränen Gleichheit der Staaten aus, dann zählt Zimbabwe ebenso wie China gleichermaßen als eine (statistische) Einheit. Das Negativwachstum in ersterem Land gleicht das Positivwachstum in letzterem mehr als aus, Armut in Entwicklungsländern hätte zugenommen. Wird dagegen die Bevölkerung einbezogen, so geht es den Menschen in EL heute wesentlich besser als vor 20 Jahren, da gerade bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien, Indonesien, Brasilien erhebliche Wohlstandsgewinne verbuchen konnten. Bezieht man nun aber auch noch die oftmals sehr ungleiche Einkommensverteilung *innerhalb* dieser Staaten mit ein, so ergibt sich ein weiter differenziertes Bild: Von der Globalisierung der Weltwirtschaft haben zwar die meisten Menschen in EL und SL profitiert, der Wohlstandsgewinn wurde aber oft sehr ungleich innerhalb dieser Länder verteilt. Die Reformnotwendigkeit liegt möglicherweise nicht in erster Linie auf der Ebene der Global Governance, sondern auf der Ebene *nationaler* Politik, die Good Governance durch bessere interne Verteilung des Wohlstandszuwachses erreichen sollte.

Zusammengefasst, sind normative und analytische Zugänge zu GEG beide wichtig, sollten aber klar unterschieden werden. Normativ begründete Ansprüche an realweltliche Entwicklungen können die Problemanalyse verschleiern und zu Forderungen führen, die sich in der Praxis als konterproduktiv erweisen. Effizienz und Legitimität von GEG können auf diese Weise in Widerspruch zueinander gebracht werden, obwohl sie nur zusammen zu einer wirkungsvollen – weil akzeptierten *und* problemorientierten – Governance führen können.

Ideen und Interessen als Motive der handelnden Akteure

Um die Entwicklung von GEG zu erklären und zu verstehen, warum Verhandlungsfortschritte bei der WTO und eine Reform internationaler Organisationen so schwierig ist, muss untersucht werden, wer handelt und warum. Begriffliche Kategorien wie „die USA“,

„Brasilien“ oder auch „die Entwicklungsländer“ verstellen insofern den Blick auf tatsächliche Ursachen für die Entwicklung von GEG als sie „nationale Interessen“ suggerieren, die selten die tatsächlichen Motive hinter Verhandlungspositionen sind. Hier scheint eine gesellschaftsorientierte Erklärung für außenwirtschaftspolitische Positionen von Regierungen wichtig, die den Blick auf spezifische materielle Interessen und auf in einer Gesellschaft vorherrschende Werte und Ideen lenkt.

Gerade im Bereich der Economic Governance geht es oftmals in erster Linie um *Interessen* von Lobbygruppen. Die Erwartung von Gewinnen oder Verlusten durch Liberalisierungen entscheidet über Positionen von Branchen, von Kapitalgebern und Arbeitnehmern, die wiederum ihre Regierung beeinflussen. Gewerkschaften und Arbeitgeber ziehen bei Handelsliberalisierungen oft an einem Strang, da Gewinne und Jobs oft gemeinsam von stärkeren Wettbewerb profitieren können oder aber bedroht sind. Beispielsweise geht es bei der Doha-Runde der WTO nicht wirklich um „nationale Interessen“, sondern vielmehr um das Interesse der Exportindustrie in den IL, besseren Zugang zu den Märkten der EL und SL zu erhalten, während die Bauernverbände der IL ihre Klientel vor günstigen Wettbewerbern aus EL und SL schützen wollen. Die Lobbygruppen in vielen EL und SL beeinflussen ihre Regierungen oftmals in die gegenteilige Richtung: Während das Agrobusiness Zugang zu den Märkten der IL möchte, fürchten große Teile des Industrie- und Dienstleistungssektors in EL und SL die Konkurrenz aus den IL (Schirm 2007a: 309-316). Der Stillstand und das mögliche Scheitern der WTO-Verhandlungen sind also vornehmlich eine Folge der gegensätzlichen Interessen von Lobbygruppen und der fehlenden Fähigkeit von Regierungen, einen Ausgleich der Interessen intern und international zu erreichen.

Neben materiellen Interessen sind aber auch *Ideen* wichtige Motive für die Positionen der Akteure der GEG. Regierungen werden nicht nur von Lobbygruppen beeinflusst, sondern können in ihren Positionen auch von im jeweiligen Land vorherrschenden Ideen und Werten ihrer Wählerschaft beeinflusst werden. Für den Bereich der Economic Governance können dabei unterschiedliche Ideen etwa über „individuelle Selbstverantwortung versus kollektive Solidarität“ sowie „Vertrauen in Marktkräfte versus staatliche Koordinierung der Ökonomie“ eine erhebliche Rolle spielen. Eine substanzielle Reform der IWF-Strategie zum Management der Finanzmärkte scheiterte bisher auch an den unterschiedlichen Positionen selbst zwischen den G7 Industrieländern. Während beispielsweise die Position der US-Regierung vom höheren Vertrauen in Marktkräfte und der Betonung von Eigenverantwortung (auch der

Staaten in der Weltwirtschaft) in der amerikanischen Bevölkerung geprägt wird, spiegelt die Position der deutschen Regierung die in Deutschland stärker anzutreffende Idee staatlicher Koordinierung der Märkte und kollektiver Solidarität für Notleidende auch im weltwirtschaftlichen Kontext (Schirm 2008: 11-20): Konsequenterweise befürwortet die Bundesregierung stärker als die US-Regierung eine Ausweitung der Aktivitäten des IWF auf Armutsbekämpfung. Washington sieht dagegen eher die Gefahr eines *Moral Hazard*, mit dem private Marktakteure und EL durch ein umfangreiches Sicherheitsnetz des IWF zu risikoreichem Verhalten verführt werden können.

Insgesamt ist es wichtig, bei der Analyse der GEG-Debatte nach den handelnden Akteuren und ihren spezifischen Motiven zu suchen. Nur wenn dominante gesellschaftliche Interessen und Ideen innerhalb der Staaten betrachtet werden, können Regierungspositionen und Erfolge sowie Misserfolge von Verhandlungen über neue GEG erklärt werden. Nur wenn Interessen und Ideen in neue Governance Strategien integriert werden, kann ein besseres Management der Weltwirtschaft gelingen.

Literatur

- Schirm, Stefan A. 2007a: Internationale Politische Ökonomie, Baden-Baden: Nomos Verlag (2. erw. Aufl.).
- Schirm, Stefan A. 2007b: Analytical Overview. State of the Art of Research on Globalization, in: Schirm, Stefan A. (Ed.): Globalization. State of the Art and Perspectives, London: Routledge Publishers: 1-21.
- Schirm, Stefan A. 2008: Domestic Ideas and Interests in Global Governance: Comparing German and U.S. Preference Formation, Einaudi Center for International Studies WP No. 2-08 [als pdf-Datei in: www.einaudi.cornell.edu], Cornell University, Ithaca, NY.

Autor

Stefan A. Schirm, Prof. Dr. rer. pol. habil, Jg. 1963, ist Professor für Politikwissenschaft und Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Politik an der Ruhr-Universität Bochum. Zuvor lehrte er an den Universitäten München und Stuttgart und forschte an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) sowie als J. F. Kennedy Fellow an der Harvard University.