

Rainer Falk

# Das Pendel schwingt zurück

## Erkundungen an den Grenzen des Washington Consensus

„The political balance is swinging back. Neoliberal globalization will be written about ten years from now as a cyclical swing in the history of the capitalist world-economy. The real question is not whether this phase is over but whether the swing will be able, as in the past, to store a state of relative equilibrium in the world-system.“

*Immanuel Wallerstein (2008)*

### Der Anstoß von Joe Stiglitz und der Sinneswandel von Larry Summers

Als Joseph Stiglitz, damals noch Chefökonom der Weltbank, Anfang 1998 vor dem World Institute for Development Economics Research (WIDER) der Universität der Vereinten Nationen (UNU) erstmals ausführlich die Notwendigkeit begründete, den Washington Consensus zu überwinden und zu einem „Post-Washington Consensus“ voranzuschreiten, da schwang eine gehörige Portion Wunschenken mit, da war sicherlich mehr Projektion als Deskription von Realität im Spiel.

Und dennoch war diese Rede eine der ersten und glänzendsten jener Abgesänge auf den ökonomischen Neoliberalismus, die heute – zehn Jahre später – schon fast Legion geworden sind. Sie war ein mächtiger Schub für diejenigen, denen das Kartell der „Pensée unique“ (Viviane Forrester) in der Ökonomie zuwider war oder die zumindest daran zweifelten. Sie war der Auftakt zu einer Entwicklung, die heute weite Teile des wissenschaftlichen, politischen und publizistischen Establishments erfasst hat und die tatsächlich dazu geführt hat, dass sich mehr und mehr die Umrisse eines neuen Konsenses abzeichnen, der an die Stelle der neoliberalen Pseudolehren treten könnte.

Nehmen wir Stiglitz' Vorgänger im Amt des Weltbank-Chefökonom, den späteren US-Finanzminister und heutigen Harvard-Professor Lawrence Summers. Einst war er bei Umweltschützern und NGOs wegen seines Plädoyers für den Export von mehr Umweltverschmutzung in die „unterverschmutzte“ Dritte Welt verpönt (Summers/Lutzenberger 1992).

Seit neuestem tritt Summers (2008) für die Entwicklung einer Strategie der „gesunden Globalisierung“ ein. Nach innen soll diese die Reduzierung sozialer Ungleichheit und Unsicherheit beinhalten, nach außen soll sie die „Interessen der arbeitenden Menschen in allen Ländern“ in den Mittelpunkt stellen. Unter anderem denkt Summers an die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen, um den „race to the bottom“ bei der Unternehmensbesteuerung zu stoppen und umzukehren. Des Weiteren müsse der Fokus auf eine neue internationale Wirtschaftsdiplomatie gelegt werden, um einen schädlichen Regulierungswettbewerb zu verhindern. „(Der Abbau bzw. der Verzicht auf) finanzielle Regulierung“, so Summers, „ist nur ein Beispiel dafür, wie das Mantra der ‚internationalen Konkurrenzfähigkeit‘ dazu herhalten musste, Regulierungen abzubauen. Es hat nicht genug ernsthafte Überlegungen gegeben, wie die Alternative aussehen müsste – mehr globale Kooperation, um Standards anzuheben.“

Nichts dergleichen wäre Summers in seiner Weltbankzeit und später als Mitglied der Regierung Clinton über die Lippen gekommen. Dass er heute so schreibt, spricht für die Tiefe des Diskurswandels, der seither stattgefunden hat. Und so lassen sich die Spuren des Stiglitz'schen Anstoßes zu einem Post-Washington-Consensus in vielen Bereichen nachverfolgen.

Sicher – vieles bewegt sich hier noch auf der Ebene des Diskurses und ist in der operativen Politik noch nicht angekommen. Doch die Anzeichen des Wechsels sind unübersehbar.

## **John Williamson und der Washington Consensus**

Unter dem Washington Consensus versteht man gemeinhin jenes Set wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen (oft auch euphemistisch „Reformen“ genannt), die seit dem Beginn der 1980er Jahre dem neoliberalen Dreiklang von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung gefolgt sind. Der Begriff stammt von John Williamson, der unter diesem Label Anfang der 1990er Jahre versucht hat, den Konsens des wirtschaftspolitischen Mainstreams, so wie er durch die in Washington beheimateten internationalen Finanzinstitutionen, den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, aber auch das Institute of International Finance – das von privaten Banken aus aller Welt unterhalten wird – sowie die US-amerikanischen, mit Ökonomie befassten Regierungsstellen, insbesondere das Finanzministerium („Treasury Department“), verkörpert wird, zusammenzufassen (Williamson 1990). Williamson wollte seine zehn Punkte, die den Konsens ausmachten, allerdings eher allgemeiner und nicht als neoliberalen Kanon verstanden wissen. Es ginge ihm, so sagte er später einmal (Williamson 2002), vor allem um drei Dinge: makroökonomische Disziplin, Marktwirtschaft und Offenheit gegenüber der Welt. Mit Blick auf Lateinamerika entwickelt, klingt dies doch so wie eine allgemein und überall gültige Leitschnur für „vernünftige“ Wirtschaftspolitik.

Im Einzelnen führte der Katalog von Williamson folgende Reformfelder an: (1) Haushaltsdisziplin, (2) Neuordnung der öffentlichen Ausgaben, (3) Steuerreform, (4) Freigabe der Zinssätze, (5) konkurrenzfähige Wechselkurse, (6) Handelsliberalisierung, (7) Liberalisierung des Regimes für ausländische Direktinvestitionen, (8) Privatisierung, (9) Deregulierung, (10) Sicherung von Eigentumsrechten. Es ist richtig, dass in dieser Liste typische neoliberale Ingredienzen nicht explizit enthalten sind, etwa die vollständige Beseitigung der Kapitalverkehrskontrollen („capital account liberalisation“), der Monetarismus, die Angebotsorientierung oder der Imperativ des Minimalstaats. Dennoch wurde der Begriff des Washington Consensus mehr und mehr zu einem Synonym für die neoliberalen Standardrezepturen, wie sie insbesondere der IWF und die Weltbank seit Beginn der 1980er Jahre den verschuldeten Ländern im Süden des Globus nahezu flächendeckend aufherrsichten. Insofern mag Williamson für sich reklamieren, der Begriff des Washington Consensus sei in gewisser Weise zu einem beschädigten Markennamen geworden. Dies ändert aber nichts daran, dass er bis heute ein zentraler Bezugspunkt der internationalen wirtschafts- und finanzpolitischen Debatte geblieben ist.

Letzteres gilt vor allem auch für den „Erfinder“ des Washington Consensus‘ selbst. Natürlich entging auch Williamson nicht, dass es für die Verfechter des Konsenses, zumal in Lateinamerika, mehr und mehr zum Problem wurde, dass die Bilanz der von ihnen verfochtenen „Reformen“ alles andere als beeindruckend und erfolgreich ausfiel. Dass die Ergebnisse der Reformen nicht die daran geknüpften Hoffnungen erfüllten, lag nach dieser Lesart im Wesentlichen daran, dass sie „unvollständig“ waren. Entweder seien wesentliche Reformschritte nicht konsequent genug gegangen worden – etwa auf dem Arbeitsmarkt, wo sich ein Dualismus zwischen dem formellen und dem informellen Sektor mehr und mehr verfestigte, oder im Bereich der Haushaltspolitik, wo Defizite zwar verringert, aber nicht durch den Aufbau von Überschüssen abgelöst wurden, auf die man hätte in schlechten Zeiten zurückgreifen können.

Oder aber, so wurde argumentiert, der Washington Consensus selbst sei vom Ansatz her unvollständig gewesen, sodass ein ganzes Set von so genannten „Reformen der zweiten Generation“ notwendig wurde, vor allem die Stärkung der staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen betreffend. Aus dieser Perspektive heraus konnte alles, was später mit Blick auf die

Wiederherstellung oder Schaffung sozialer Netze, auf die Reparatur der vernachlässigten oder zerstörten Infrastrukturen, auf die Wiederaufwertung des Bildungssektors oder die Beendigung der Vernachlässigung der Landwirtschaft gesagt und vorgeschlagen wurde, als „Ergänzung“ des Washington Consensus‘, aber nicht als seine Ersetzung oder Überwindung erklärt werden.

Zusammen mit Pedro Pablo Kuczynski veröffentlichte John Williamson 2003 ein Buch mit dem bezeichnenden Titel „After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America“ (Kuczynski/Williamson 2003). Darin stellen die Autoren klar, dass der Titel keineswegs so zu verstehen ist, als sei die Zeit des Washington Consensus nunmehr vorbei. Vielmehr dürften alle derzeit diskutierten Modifikationen nicht mit einer Abkehr von den Kernforderungen gegenüber dem Süden verwechselt werden:

„Die neue Agenda weist die Liberalisierungsreformen des Washington Consensus nicht zurück, obwohl Korrekturen im Detail notwendig sein mögen. Im Gegenteil unterstreicht sie die Notwendigkeit, die Liberalisierung in mancherlei Hinsicht weiter voranzutreiben, z.B. in Bezug auf die weitere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Sie erkennt jedoch auch die Notwendigkeit an, diese Reformen durch den Aufbau und die Stärkung der für einen schlanken Staat erforderlichen Institutionen zu ergänzen, damit dieser seine aktivierende und steuernde Rolle in der Marktwirtschaft spielen kann. Ein anderer Punkt ist die Notwendigkeit, die Region (d.h. Lateinamerika; R.F.) weniger krisenanfällig als in der Vergangenheit zu machen. Unter anderem bedarf es einer größeren Disziplin in Bezug auf die Verschuldung des öffentlichen Sektors, um den Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik zu bewahren. Ein letzter entscheidender Aspekt der politischen Neujustierung besteht – parallel zu höherem Wachstum – im Streben nach einer Verringerung der Einkommensungleichheit. Haushaltspolitische Instrumente (wie die Besteuerung von Eigentum zur Finanzierung regionaler oder lokaler Regierungsaufgaben) können dafür hilfreich sein, müssen jedoch ergänzt werden durch die Versorgung der Armen mit Bildung, Land, Mikrokrediten und Eigentumstiteln, damit diese in die Lage versetzt werden, durch Arbeit der Armut zu entkommen.“ (S. 308)

Dies war also noch ganz die Perspektive, wonach es sich bei den Maßnahmen des Washington Consensus um einen sinnvollen und allgemein verbindlichen Katalog handele, um den keine „vernünftige“ Wirtschaftspolitik herumkomme. Wohl seien Ergänzungen im Sinne eines „Washington Consensus Plus“ erforderlich, ein Ausbruch aus dem Korsett sei freilich weder zulässig noch wünschenswert. Doch glücklicherweise währt der Monopolanspruch der in Washington ansässigen Institutionen bei der Bestimmung von Global Governance nicht ewig.

## **Die Wiederentdeckung der Ungleichheit**

Eine wichtige Rolle bei der Relativierung, Durchlöcherung und Zurückdrängung des Washington Consensus spielten Sektoren des UN-Systems, die im Zeichen der neoliberalen Offensive zwar geschwächt worden waren, aber seit den 1990er Jahren zusehends aktiver nach Alternativen zum internationalen wirtschaftspolitischen Mainstream suchten, in erster Linie das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD). Das gilt ungeachtet der Tatsache, dass natürlich auch das UN-System von der ideologischen Durchdringung durch den Neoliberalismus nicht unberührt blieb, und auch ungeachtet des Umstandes, dass alternative Positionen oftmals zunächst im vorsichtigen sprachlichen Gewand der UN-Diplomatie formuliert wurden. Eine zentrale Rolle spielte hier die allmähliche „Wiederentdeckung der Ungleichheit“ (Falk 2006) im Diskurs der internationalen Organisationen.

Diese Wiederentdeckung schlug sich 2005 gleich in drei internationalen entwicklungspolitischen Berichten nieder, dem Human Development Report des UNDP (2005), dem Weltsozialbericht der Vereinten Nationen (2005) und dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank (2006). Alle drei Reports waren sich unter anderem darin einig, dass der Missstand der weltweiten Ungleichheit globale und interne Umverteilungsmaßnahmen erfordere, wenn die Versprechen der entwicklungspolitischen Millenniumsziele nicht gebrochen werden sollten.

Im Jahre 2007 nahmen sich auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und die OECD des Themas an. Während der World Economic Outlook (WEO) des IWF im Herbst in seinem inhaltlichen Schwerpunkt nach dem Zusammenhang von Globalisierung und Ungleichheit fragte, zeigte sich die OECD in ihrem „Beschäftigungsausblick“ besorgt, dass die Verwundbarkeit von Arbeitsplätzen und Löhnen in den Industrieländern unter dem Druck der Globalisierung zunehme.

Zwar wusste niemand so recht, wie dem Phänomen der zunehmenden Ungleichheit innerhalb und zwischen den Staaten begegnet werden sollte. Entsprechend wenig originell fielen denn auch die in die Debatte geworfenen Politikvorschläge aus. So plädierte der IWF etwa für mehr Bildung und Ausbildung, für besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen für die Armen und für weitere Agrarmarkliberalisierung, um die Früchte der Globalisierung und des technologischen Fortschritts künftig gleichmäßiger und breiter zu verteilen. Die OECD propagierte demgegenüber „Flexicurity“-Konzepte, wie sie in Dänemark und Österreich praktiziert werden, damit mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt nicht um den Preis des Verlusts sozialer Sicherheit erreicht wird.

Ein gemeinsamer Nenner dieser Konzepte bestand sicherlich darin, die Menschen „fit zu machen“ für die Anforderungen der Globalisierung. Doch war es an sich schon ein Politikum, wenn inzwischen die Gralshüter-Institutionen der neoliberalen Globalisierung einräumten, dass diese eben nicht ausschließlich mit Vorteilen verbunden ist, die allen auf gleiche Weise zugute kommen. Wenn der Human Development Report herausstellte, dass die 500 reichsten Individuen auf der Welt gemeinsam über mehr Einkommen als die ärmsten 416 Mio. Menschen verfügen, war das nicht unbedingt verwunderlich. Immerhin aber erlaubten auch die Angaben des IWF-Herbst-Outlooks von 2007 die Schlussfolgerung, dass wir es mit einer globalen Einkommenspolarisierung zu tun haben, die zugunsten der reichsten 20 Prozent der Weltbevölkerung verläuft, auch wenn in den letzten zehn Jahren mehr oder weniger alle Bevölkerungsgruppen und Regionen (mit wenigen Ausnahmen) irgendwie an dem starken Wachstum partizipiert haben, nur eben weniger stark als die reichsten.

Hoch umstritten, wenngleich auch oft nicht explizit und kontrovers diskutiert, ist die Frage nach den Ursachen dieses Phänomens. Während der UN-Weltsozialbericht recht deutlich die Verantwortung der Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik für die wachsende Ungleichheit, die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen und die rückläufige Lohnentwicklung benannte, verlegte sich der IWF auf eine andere Fragestellung. Hier wurde bezeichnenderweise nicht nach der Wirkung der vom Fonds selbst vorangetriebenen neoliberalen „Reformen“ gefragt, sondern nach den Konsequenzen von Globalisierung und technologischer Innovation an sich. Die Outlook-Autoren kamen dabei zu dem eigenartigen Schluss, dass die Handelsglobalisierung eher zu einer Reduzierung der Ungleichheit geführt habe, während der technologische Fortschritt und die Finanzmarktglobalisierung eher für ihre Verstärkung verantwortlich seien. Am Ende würden sich beide in ihrer Wirkung gegenseitig aufheben.

Die Argumentationsfigur des IWF war freilich schon deshalb problematisch, weil es nicht möglich ist, Globalisierungsprozesse und technologische Innovation voneinander zu trennen – das eine ist ohne das andere gar nicht denkbar und umgekehrt. Die OECD gab immerhin zu, dass die Produktionsauslagerung, also eine spezifische Form der Globalisierung, die Verhandlungsmacht besonders minderqualifizierter Arbeitskräfte deutlich schwächt: „Ob nun real oder nur angedroht, die Aussicht auf Offshoring kann die Verwundbarkeit von Arbeitsplätzen und Löhnen in Industrieländern erhöhen--“, heisst es in der Pressemitteilung der OECD zu dem Bericht. Dem Generalsekretär der OECD, dem Mexikaner Angel Gurría, ging auch das schon zu weit. Bei der Vorstellung des Berichts meinte er, die Story der Globalisierung müsse eben besser erzählt werden.

Vielleicht deutet letzteres auf das eigentliche Dilemma der jüngsten Trendwende der Globalisierungsdebatte hin: Diese erkennt inzwischen vielfach, dass mit den Globalisierungsprozessen der letzten zwei Dekaden auch negative soziale Folgen verbunden waren, geht aber insgesamt noch nicht weit genug, um diese Entwicklung im Sinne der Wiederherstellung ausgeglichenerer Verteilungsverhältnisse wirklich zu korrigieren.

### **Die Angst vor dem großen Globalisierungsbacklash**

Einen Schritt weiter geht die neuere Diskussion in Teilen des wirtschaftswissenschaftlichen Establishments, vor allem in den USA. Sie wird von der Sorge angetrieben, die zunehmende Ungleichheit könnte zu einem *Backlash* der Globalisierung führen, einem Globalisierungsrückschlag, der in eine Renaissance des Protektionismus und einen Rückbau weltwirtschaftlicher Integration mündet. Dies bringt inzwischen auch orthodoxe Ökonomen zu recht ungewöhnlichen Vorschlägen, jedenfalls gemessen daran, dass sie bislang immer nur die Vorteile der Globalisierung gepriesen haben. Ein Beispiel hierfür sind die Wirtschaftswissenschaftler Kenneth F. Scheve und Matthew J. Slaughter, letzterer von 2005 bis 2007 im Council of Economic Advisors von US-Präsident Bush. In einem weithin beachteten Aufsatz in *Foreign Affairs* forderten sie im letzten Jahr einen „New Deal“ für die Globalisierung, in dessen Zentrum eine neue Umverteilungspolitik von oben nach unten stehen müsse, um die große Mehrheit an den Gewinnen der Globalisierung teilhaben zu lassen (Scheve/Slaughter 2007). Interessant ist auch, dass die Debatte nicht nur mit Blick auf die traditionellen Nord-Süd-Gegensätze geführt wird, sondern gerade auch in Bezug auf die innergesellschaftliche Entwicklung in den Industrieländern.

Was die Zusammenhänge zwischen Globalisierung einerseits und Arbeitslosigkeit und Ungleichheit innerhalb der Länder andererseits betrifft, so sind viele der verwendeten Argumentationsmuster, wie bereits am Beispiel des IWF-Outlooks gezeigt, nicht unproblematisch. Die meisten einschlägigen Studien gehen – in der dort zugrunde liegenden Logik nicht ganz zu Unrecht – davon aus, dass der Handel, also eine der Hauptformen der Globalisierung, nur zu einem geringen Teil für Ungleichheit und Arbeitslosigkeit verantwortlich ist. In einer neueren Arbeit schreibt beispielsweise Robert Z. Lawrence, dass der wachsende Handel mit Entwicklungsländern in den USA allenfalls in den 1980er Jahren zur Ungleichheit beigetragen habe, in den letzten zehn Jahren in dieser Hinsicht jedoch kaum von Bedeutung war. Die steigende Ungleichheit und das langsame bzw. sogar rückläufige Wachstum der Reallöhne in der letzten Dekade reflektiere vielmehr das dramatische Gewinnwachstum und die damit verbundenen Einkommenszuwächse für das obere ein Prozent der Einkommensbezieher. Eine Politik, die lediglich eine soziale Regulierung des Handels anstrebe, greife daher zu kurz. Gefordert seien vielmehr eine andere Steuerpolitik und Anpassungshilfen für die vom Strukturwandel Betroffenen.

Lawrence' Kollege Paul Krugman warnt indessen davor, den von der Globalisierung ausgehenden Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen der US-Beschäftigten zu unterschätzen. Gerade kürzlich habe die US-Ökonomie eine Wasserscheide überschritten. Lange Zeit importierten die USA Öl und andere Rohstoffe aus der Dritten Welt, während Fertigwaren aus anderen industrialisierten Ländern kamen, wie Kanada, Europa und Japan. Inzwischen importieren die USA mehr Fertigwaren aus der Dritten Welt als aus anderen Industrieländern.

Krugman hatte früher selbst vor übertriebenen Globalisierungsthesen gewarnt und Anfang der 1990er Jahre darauf hingewiesen, dass der relative Anteil der Fertigwarenimporte aus der Dritten Welt am Bruttoinlandsprodukt (BSP) der USA relativ bescheiden sei. Heute schreibt er: „Das Problem besteht darin, dass diese Effekte (wie Druck auf Löhne und Arbeitsplätze; R.F.) nicht länger so bescheiden wie früher sein dürften, da Importe von Fertigwaren aus der Dritten Welt dramatisch gewachsen sind – von nur 2,5% des BSP 1990 auf 6% 2006.

Und das größte Importwachstum kam aus Ländern mit sehr niedrigen Löhnen. Die ursprünglichen ‚neu-industrialisierenden Länder‘, die Fertigwaren exportierten – Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur –, zahlten Löhne, die 1990 etwa 25% des US-Niveaus ausmachten. Seither haben sich die Quellen der US-Importe nach Mexiko verlagert, wo die Löhne gerade mal 11% des US-Niveaus betragen, und nach China, wo sie nur 3 oder 4% ausmachen. [...] Es wird oft behauptet, dass die Begrenzung des Handels nur einer kleinen Anzahl von Amerikanern nützt, während sie der großen Mehrheit schadet. Das stimmt nach wie vor bei Dingen wie den Importquoten für Zucker. Aber wenn es um Fertigwaren geht, kann man zumindest umgekehrt argumentieren. Die hoch qualifizierten Arbeitnehmer, die vom wachsenden Handel mit den Dritte-Welt-Ökonomien profitieren, sind eine Minderheit, deren Zahl von den Verlierern weit übertroffen wird.“

Der letzte Punkt dürfte entscheidend sein: Es sind nicht kleine Minderheiten, sondern die große Mehrheit der US-Amerikaner, der entscheidende Vorteile aus der Globalisierung vor-enthalten werden. Kein ernsthafter Beobachter wird behaupten, dass Globalisierung, Handel und internationale Investitionen an sich schlecht für die Volkswirtschaften sind. Doch bis weit in das konservative Lager hinein nehmen die Befürchtungen zu, dass lediglich eine schmale Gruppe an der Spitze der Gesellschaft profitiert. Dies gilt im Übrigen für Industrieländer und viele Entwicklungsländer gleichermaßen, auch wenn die Bedingungen sich im Einzelnen natürlich voneinander unterscheiden. Aber es macht deutlich, wie wichtig die Frage nach den adäquaten Gegenstrategien ist.

Als eher konventionelle Maßnahmen der Abhilfe gelten in den Industrieländern Anpassungshilfen für die Betroffenen: Diese können von arbeitsmarktpolitischen Schritten (wie Flexicurity-Modellen) über die Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme bis hin zu Umschulungs- und Bildungsmaßnahmen reichen. Sie alle haben aber meistens nur nachsorgenden Charakter und setzen die Ursachen nicht außer Kraft, die zu Arbeitslosigkeit und Armut führen oder die Ungleichheit verschärfen. Slaughter und andere fordern deshalb darüber hinaus eine drastische Umverteilung von oben nach unten. In ihrem „New Deal for Globalization“ schlagen sie vor, sämtliche Einkommenssteuern für Beschäftigte, die weniger als das nationale Durchschnittseinkommen verdienen, abzuschaffen und die Besteuerungssätze für die obersten Einkommen drastisch zu erhöhen.

Lawrence Summers hob in der Financial Times hervor: Um protektionistischen Tendenzen, die die Globalisierungsgewinne insgesamt schmälern würden, zu verhindern, sei es besser, den Kuchen gerechter zu verteilen. Darüber hinaus müsse eine internationale Wirtschaftsdiplomatie den Beschäftigten in den Industrieländern den Eindruck nehmen, Verlierer der Globa-

lisierung zu sein. Neben mehr Kooperation und Koordination in der Steuerpolitik gehöre dazu auch die Durchsetzung von Sozialstandards im internationalen Handel. Vermieden werden müsse einerseits, dass solche Standards als Vorwand für Protektionismus benutzt werden. Andererseits sei es aber auch nicht hinnehmbar, wenn die zunehmende internationale ökonomische Integration als Entschuldigung für die Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten missbraucht werde.

## **Global Governance im Interregnum**

Der Perspektivenwechsel vom internationalen „Race to the bottom“ zu einer internationalen Zusammenarbeit, die sich an der weltweiten Anhebung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Standards orientiert, wäre sicherlich eine Kehrtwende in der internationalen Wirtschaftspolitik, die ihren Namen verdient. In diesem Zusammenhang stellen sich allerdings zwei Fragen: Wie viel von den neuen Diskurstönen ist – *erstens* – in den internationalen Institutionen, die bislang durch die Thesen des Washington Consensus‘ bestimmt waren, angekommen, vor allem in operativer Hinsicht? Und – *zweitens* – welche Rolle spielt in solchen Prozessen die aufgeklärte Selbsterkenntnis im Gefolge realer Widersprüche und gescheiterter politischer Erwartungen, und wie hoch ist der Stellenwert exogener Druckfaktoren, vor allem von sozialen Bewegungen, NGOs und zivilgesellschaftlicher Gruppen? Diesen Fragen soll hier in cursorischer Form an Hand von IWF, Weltbank und WTO nachgegangen werden. Dabei zeigt sich auch: Gemessen an den bislang zu verzeichnenden realen Veränderungen, sind die Fortschritte der „Zivilgesellschaft“ im „Contest for Global Governance“ (O’Brien/Goetz/Scholte/Williams 2000) recht minimal geblieben.

In allen drei Organisationen, die als späte Vollendung der Trinität von Bretton Woods gesehen werden können, gibt es seit geraumer Zeit Reformbestrebungen bzw. eine Relativierung ursprünglicher Projekte, die jedoch allesamt noch in den Kinderschuhen stecken. In Anlehnung an den italienischen Philosophen und Politiker Antonio Gramsci könnte man formulieren: In gewisser Weise ist es wie in einem Interregnum, in dem das Alte noch nicht sterben und das Neue noch nicht geboren werden kann.

## **Internationaler Währungsfonds**

Mit allein drei Reformprojekten soll der IWF verloren gegangene Legitimität und Statur zurück gewinnen: einer Konditionalitätsreform, einer Einkommensreform und einer Stimmrechtsreform. Die Reformvorhaben sind einerseits eine Antwort auf die wachsende Kritik am IWF, insbesondere an den Inhalten seiner seit Beginn der 1980er Jahre betriebenen Struktur- und Anpassungspolitik, dem Hauptvehikel zur Umsetzung der Vorgaben des Washington Consensus. Andererseits folgen sie der schieren Not, in die der Fonds geraten war, nachdem seine größten Klienten (wie Thailand, Indonesien, Südkorea, Brasilien, Argentinien usw.) ihre Schulden vorzeitig zurückgezahlt hatten. Der Wegfall der Großschuldner brachte dem IWF nicht nur beträchtlichen Einflussverlust, sondern auch Einnahmeverluste in barer Münze, so dass schließlich nicht einmal mehr die laufenden Geschäfte finanziert werden konnten.

Die als Antwort auf die Kritik an der Struktur- und Anpassungspolitik seit Anfang des Jahrtausends betriebene Konditionalitätsreform, die von Anfang an nicht mehr intendierte als ein „Streamlining“ und eine Verringerung der mit den IWF-Krediten verknüpften Bedingungen, endete vorerst als wahrer Rohrkrepierer. Wie ein interner Prüfbericht des unabhängigen Evaluierungsbüros des Fonds jüngst ans Tageslicht brachte, ist die durchschnittliche Anzahl der Bedingungen pro Programm und Jahr stabil bei 17 geblieben. Bei den besonders wichtigen strukturellen Konditionen stellte der Prüfbericht eine gewisse Verschiebung von Privatisierungs- und handelspolitischen Reformauflagen zu Konditionen fest, die sich auf die Steuerpo-

litik, das Management der öffentlichen Ausgaben und die Reform des Finanzsektors beziehen. Dies kann jedoch nicht unbedingt als Ausdruck eines inhaltlich-politischen Kurswechsels gedeutet werden, sondern eher als Ausdruck der Tatsache, dass die Privatisierungen und die Handelsliberalisierung inzwischen in den meisten Zielländern des Fonds weit fortgeschritten waren.

Die IWF-Konditionalität bleibt also ein kontroverses Thema. Und es ist kein Wunder, dass der neue Geschäftsführende Direktor, Dominique Strauss-Kahn, bei seinem Amtsantritt sogleich erneut die Frage aufwarf, welche der zahlreichen Bedingungen tatsächlich unverzichtbar seien. Natürlich ist der Fortgang der Konditionalitätsreform zum jetzigen Zeitpunkt (Anfang Mai 2008) noch nicht absehbar. In einem offiziellen Statement auf der jüngsten Frühjahrstagung des Fonds hieß es immerhin, die afrikanischen Länder müssten in Reaktion auf die inflationäre Entwicklung der Agrar- und Treibstoffpreise nicht die Zinssätze erhöhen, und unter gewissen Umständen sei auch eine staatliche Subventionierung der Nahrungsmittelpreise zulässig. Derlei Einlassungen könnten – zusammen mit der allgemeinen Rhetorik Strauss-Kahns, etwa seinem Plädoyer für die „Notwendigkeit öffentlicher Intervention“ zur Lösung der aktuellen Finanzkrise – durchaus auf die Bereitschaft der neuen IWF-Führung hindeuten, die bestehenden marktfundamentalistischen Politikvorschriften einer Revision zu unterziehen (Weissman 2008).

Nicht ohne Ironie ist der Umstand zu vermerken, dass der IWF sich, um seine eigene Einnahme-Ausgaben-Position wieder ins Lot zu bringen, soeben selbst Strukturanpassungsmaßnahmen unterwerfen musste, die ausnahmsweise auch einmal von der Kritikern gut geheißen werden konnten. So ist kürzlich die Entlassung von 20% der IWF-Mitarbeiter – 591 von rund 2.900 – beschlossen worden, die dem Fonds nicht nur eine Kostenersparnis bringen, sondern die auch nicht mehr gebraucht werden, wenn es wirklich zu einer Rücknahme des überkommenen Strukturanpassungsmodells kommen sollte. Das andere Instrument, das der Fonds zur Verbesserung seiner eigenen Haushaltsposition gewählt hat – der Verkauf von 20% seiner Goldvorräte: gut 400 Tonnen – ist freilich weniger unumstritten. Zumindest bei NGOs hat dies Verbitterung ausgelöst, weil diese mit ihrer Forderung, das IWF-Gold teilweise für die Schuldenerleichterung zugunsten armer Länder zu verwenden, stets auf Ablehnung gestoßen sind.

Noch kritikwürdiger ist schließlich die kürzlich vom IWF beschlossene Stimmrechtsreform. Die neue Quotenformel bringt den Entwicklungsländern gerade einmal eine Erhöhung ihres Stimmanteils von bislang 40,5 auf 42% – das meiste zugunsten der großen Schwellenländer –, während der der Industrieländer von 59,5 auf 58% fällt – zu wenig, um den Status quo zu beenden, in dem der reiche Norden eine strukturelle Mehrheit und die USA allein eine Sperrminorität bei zentralen Entscheidungen besitzen. Zwar sieht die neue Formel eine fünfjährige Überprüfung der Stimmanteile vor. Diese genügt jedoch eher dem Bedürfnis, eine Anpassung der Stimmrechtsverhältnisse an sich wandelnde Kräfteverhältnisse in der Weltwirtschaft sicherzustellen, als dem Postulat einer tiefgreifenden Demokratisierung des Fonds. Insofern wird auf das auch von Strauss-Kahn ins Gespräch gebrachte Modell einer doppelten Mehrheit (das bei wichtigen Fondsentscheidungen Mehrheiten sowohl unter Industrie- als auch unter Entwicklungsländern vorsieht) zurückzukommen sein, wenn längerfristig ein Ausgleich zwischen Nord und Süd im IWF erreicht werden soll.

## **Weltbank**

Überraschend schnell hat der neue Präsident der Weltbank, Robert Zoellick, die krude Antikorruptionsrhetorik seines Vorgängers durch einen neuen Diskurs ersetzt, in dessen Mittelpunkt das Ziel einer „inkluisiven und nachhaltigen Globalisierung“ steht. Das wurde schon in



einer Rede 100 Tage nach seinem Amtsantritt deutlich, in der er seine sechs „strategischen Themen“ vorstellte. Der Gemeinsame Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank hat das „Potential“ dieser Orientierung auf der Jahrestagung 2007 anerkannt und in seinem Kommuniqué festgestellt, dass „die stärkere Unterstützung für die Einbeziehung und das Empowerment der Ärmsten in der Entwicklung, vor allem in Subsahara-Afrika, und das aktive Engagement der Weltbank-Gruppe in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten Schlüsselemente des strategischen Ansatzes“ der Bank sein müssen. Darüber hinaus wird der Weltbank eine starke Rolle bei der Sicherung der Globalen Öffentlichen Güter und bei der Bearbeitung globaler Fragen wie dem Klimaschutz zugesprochen.

Damit nahm die Weltbank auf der verbalen Ebene teilweise Empfehlungen auf, wie sie von verschiedenen Seiten gegeben wurden, etwa von dem Politökonom Robert Wade von der London School of Economics oder der Präsidentin des einflussreichen Center for Global Development in Washington, Nancy Birdsall, oder auch von der deutschen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul. Hintergrund dieser Entwicklung ist jedoch eher ein „dramatischer Wandel des Marktes“ (Wade 2007, S. 2), in dem sich die Bank bewegt und neu positionieren muss, als zivilgesellschaftlicher Druck, mit dem die Institution in einer nunmehr schon jahrzehntelangen Auseinandersetzung umzugehen gelernt hat.

Klar zum Ausdruck kam dies auch in einem neuen „Blueprint für die Weltbank“, in dem Zoellick in diesem Frühjahr vier strategische Bereiche vorstellte, in denen die Bank unmittelbar aktiv werden müsse: einen „New Deal“ gegen die globale Nahrungsmittelkrise, ein Drängen auf die Beendigung der Doha-Runde der WTO, eine „Plus-Plus“-Initiative für mehr Transparenz in der extraktiven Industrie und eine Beeinflussung der Sovereign Wealth Funds für mehr Investitionen in Afrika. Auffallend war zunächst, dass das neue Blueprint kaum ein Wort über die Umweltpolitik der Bank verliert. Aber dies ist wohl dem Umstand geschuldet, dass Zoellick den Bereich von Klima- und Umweltschutz als ganz großes und eigenständiges Zukunftsterrain für die Weltbank reklamiert (Schalatek 2008).

Die Positionierung als „Globale Umweltbank“, wie sie auch von den G8, vor allem von Großbritannien, den USA und Japan, betrieben wird, ist in der Tat am lukrativsten für die Weltbank, auch wenn dabei Parallel- und Konkurrenzstrukturen zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) und zu dem in Bali beschlossenen Anpassungsfonds in Kauf genommen werden. Auf der Frühjahrstagung des Jahres 2008 hat die Weltbank dazu ein Rahmenkonzept für Klimawandel und Entwicklung vorgelegt. Danach stehen im Zentrum der klimapolitischen Planungen der Bank drei Klimainvestitionsfonds, die bei der Weltbank angesiedelt werden sollen; ein Clean Technology Fund (erstmalig im G7-Statement von Tokio in diesem Februar erwähnt), ein Forest Investment Fund und ein Adaptation Pilot Fund. Dabei geht es um richtig viel Geld. Der Clean Technology Fund – der größte von den dreien – soll zwischen 5 und 10 Mrd. US\$ umfassen; die anderen sind kleiner angelegt: vorgesehen sind jeweils zwischen 300 und 500 Mio. US\$.

Der Widerstand aus dem Süden und unter NGOs gegen das „climate hijacking“ der Weltbank ist allerdings groß. Ein Erfolg ist es da schon, wenn das Konzept jetzt mit der Behandlung durch den Entwicklungsausschuss erst einmal auf die Agenda gehoben wurde, auch wenn bei einigen Formulierungen im Kommuniqué noch deutlich die Reserviertheit vieler Mitgliedsländer zu spüren ist. Immerhin fordert der Text die Zusätzlichkeit der Finanzmittel, während eine führende NGO im Süden, das Third World Network, in dem neuen Ansatz nur „neue Konditionalität, aber keinerlei Additionalität“ erkennen kann (Tan 2008).

Insgesamt zeigt sich recht deutlich, welche Doppelstrategie die Spitzen von IWF und Weltbank in jüngster Zeit umtreibt. Zu der Initiierung inkrementeller Reformen und einer teilweise neuen Rhetorik kommt die aktive Suche nach neuen Aufgaben. Die beiden Bretton-Woods-Zwillinge sind wahre Stehauf-Männchen und Meister der Tugend, sich immer wieder neu zu erfinden. Entsprechend zu kurz gegriffen wäre es deshalb auch, nur die Unzulänglichkeit der begonnen Reformen zu kritisieren oder die Rhetorik als Widerspruch zur Realität zu entlarven. Im Ringen um neue Rollen und Aufgabenfelder für ökonomische Global Governance und deren politische Gestaltung gibt es keine Pause.

### **Welthandelsorganisation**

Die WTO kann zwar wegen ihrer anderen Governance-Struktur (Konsensprinzip statt One-Dollar-One-Vote) nicht ohne weiteres mit den Bretton-Woods-Zwillingen verglichen werden. Doch wurde ihre Gründung 1995 von vielen als eine Art Vollendung der neoliberalen Dreifaltigkeit wahrgenommen. Zumindest war ihr die Rolle zugeordnet, einen mächtigen Schub in die Liberalisierungsprozesse der Weltwirtschaft zu bringen, wobei die anvisierte „neue handelspolitische Agenda“ (Falk 1997) das Mandat auch über die im engeren Sinne handelspolitischen Themen auf Fragen der internationalen Investitionen, einer internationalen Wettbewerbspolitik und der internationalen öffentlichen Auftragsvergabe ausdehnen sollte. Zwischen dieser ehrgeizigen Agenda und dem Dahindümpeln der aktuellen Doha-Verhandlungsrunde klafft jedoch eine eigenartige Kluft, hinter der sich Abstriche von den ursprünglichen Zielsetzungen der Verhandlungen ebenso verbergen wie Teilerfolge der WTO-Kritiker.

Viele Beobachter betrachten es heute als Fehler, dass die Dritte Welt auf der Ministerkonferenz der WTO in Doha im Jahre 2001 vor dem Hintergrund von 9/11 mit dem Versprechen einer „Entwicklungsrunde“ geködert wurde. Das zog den Süden nach dem Scheitern der so genannten Millenniumsrunde in Seattle nicht nur in neue Liberalisierungsverhandlungen, sondern gab ihm auch ein stichhaltiges Argument an die Hand, um Liberalisierungsfortschritte von entwicklungspolitischen Zugeständnissen abhängig zu machen. Die WTO wurde so nicht zu der von vielen so gescholtenen „Liberalisierungsdampfwalze“, sondern zu einem Terrain der Formierung neuer, sachbezogener Allianzen des Südens, sei es zu Fragen des künftigen Agrarhandels (G20), sei es zur Regulierung des Handels mit Industriegütern (NA-MA-11) oder auch zur Wahrung der Interessen der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs). Im klugen Zusammenspiel mit einer gut organisierten und kompetenten Lobbyfront von Nichtregierungsorganisationen aus Nord und Süd entstand in dieser Konstellation eine beträchtliche Vetomacht, die der Verhandlungsstrategie der nördlichen Regierungen an zentralen Punkten einen Strich durch die Rechnung machte.

Vor allem fiel dieser Vetomacht in der WTO das zentrale Element der „neuen handelspolitischen Agenda“ zum Opfer, die so genannten Singapurthemen, vor allem Investitionen und internationale Wettbewerbspolitik. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass es gelungen ist, die Verhandlungen über die Liberalisierung grenzüberschreitender Investitionsströme auch in der WTO zu stoppen, nachdem 1999 bereits die Verhandlungen in der OECD über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) gescheitert waren. In seiner Bedeutung war dieses Scheitern vergleichbar mit dem Abrücken des IWF vom Gebot der Kapitalverkehrsliberalisierung – „capital account liberalisation“ – nach der Asienkrise. Immer mehr Entwicklungsländer sahen durch derartige neue Investitions- und Handelsregeln ihre wirtschafts- und industriepolitischen Spielräume zusehends eingeschränkt, was schließlich in einem neuen Schlachtruf des Südens gipfelte, den noch verbliebenen „Policy Space“ um jeden Preis zu bewahren.

Unterdessen schrumpfte zwischen dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún (2003) und der „Battle of Hongkong“ (2005) die Verhandlungsagenda der WTO-Runde auf

die Frage der Liberalisierung des Agrarhandels zusammen, für die die Entwicklungsländer Zugeständnisse bei der Liberalisierung des Handels mit nichtagrarisches Gütern (NAMA) machen sollen, während die Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels mehr oder weniger auf der Stelle treten. Auch diese Konstellation birgt noch viele Fallstricke für die Interessen der Entwicklungsländer. So verlegen sich die Industrieländer immer stärker auf die Durchsetzung von WTO-Plus-Bestimmungen in bilateralen Handelsabkommen (vgl. dazu den Beitrag von Ebenau/Schmalz).

Eigentlich sollte die Doha-Runde in drei Jahren abgeschlossen werden, dauert inzwischen aber schon länger als die meisten Verhandlungsrunden unter dem GATT, dem Vorläufer des WTO-Vertrags. So ist für die WTO-Ebene ist inzwischen ziemlich klar geworden, dass es nur noch die Alternative zwischen einem offenen Scheitern der Doha-Runde, der mühevollen Bewerkstellung einer abgespeckten Runde mit Minimalergebnissen und einer weit über den ursprünglichen Zeitplan verlängerten Runde gibt. Nur letzteres Szenario birgt die Chance, aus der Doha-Runde wirklich noch eine Entwicklungsrunde werden zu lassen bzw. zu machen.

## Literatur

*Auf Belege für viele empirische Entwicklungen wird in diesem Beitrag verzichtet. Wir verweisen dafür auf die fortlaufende Berichterstattung im Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung ([www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)).*

- \* Falk, Rainer (2005): Entwicklungspolitische Herbstberichte: Die Wiederentdeckung der Ungleichheit, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung (W&E) 17:9, 2
- \* Falk, Rainer (1997): Handelspolitik an der UNO vorbei? Deutscher „Weltmarktfundamentalismus“ und Vereinte Nationen, in: UN-williges Deutschland. Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik, Bonn.
- \* IMF (2007): World Economic Outlook: Globalization and Inequality, Washington/DC.
- \* Krugman, Paul (2007): Trouble With Trade. New York Times, 28.12
- \* Kuczynski, Pedro-Pablo/John Williamson (Hg.) (2003): After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, Washington/DC.
- \* Lawrence, Robert Z. (2008): Blue Collar Blues: Is Trade to Blame for US Income Inequality?, Peterson Institute: Washington DC
- \* O'Brien, Robert/Anne Marie Goetz/Jan Aart Scholte/Marc Williams (2000): Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Social Movements, Cambridge.
- \* OECD (2007): Employment Outlook 2007, Paris.
- \* Schalatek, Liane (2008): Bob Zoellick's Newest Blueprint for the World Bank, in: World Economy & Development in Brief. 3:2, URL: [www.wdev.eu](http://www.wdev.eu) [14.5.08].
- \* Scheve, Kenneth F./Matthew J. Slaughter (2007): A New Deal for Globalization, in: Foreign Affairs 86:4, URL: [www.foreignaffairs.org](http://www.foreignaffairs.org).
- \* Stiglitz, Joseph E. (1998): More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2, Helsinki.
- \* Summers, Lawrence (2008): A strategy to promote healthy globalization, in: Financial Times, 5.05.2008.
- \* Summers, Lawrence H./José A. Lutzenberger (1992): W&E-Washington-Report: Verrückte Logik, in: W&E, Bonn 4:2, 2.
- \* Tan, Celin (2008): No Additionality, New Conditionality: A Critique of the World Bank's Proposed Climate Investment Funds, Third World Network Briefing Paper: Penang/Malaysia, 31 March
- \* UN Department of Economic and Social Affairs (2005): Report on the World Social Situation 2005: The Inequality Predicament, New York.

- \* UNDP (2005): Bericht über die menschliche Entwicklung 2005. Internationale Entwicklungszusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt, Bonn.
- \* Wade, Robert (2007): Das Weltbank-Problem: Dramatischer Wandel des Marktes, in: W&E 19:10, 2.
- \* Wallerstein, Immanuel (2008) The Demise of Neoliberal Globalization, in: YaleGlobal Online 4:2, URL: [www.yaleglobal.yale.edu](http://www.yaleglobal.yale.edu) [14.5.08].
- \* Weisman, Robert (2008): IMF: The Times They Are A-Changing, URL: [www.hufftingtonpost.com](http://www.hufftingtonpost.com) [14.4.08].
- \* Weltbank (2006): Weltentwicklungsbericht 2006. Chancengerechtigkeit und Entwicklung, Düsseldorf.
- \* Williamson, John (2002): Did the Washington Consensus Fail?, Washington/DC.
- \* Williamson, John (1990): What Washington Means By Policy Reform, in: Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Edited by John Williamson, Washington/DC.

Es handelt sich um einen Beitrag zur Festschrift für Dieter Boris (Stefan Schmalz/Anne Tittor (Hg.), *Jenseits von Subcommandante Marcos und Hugo Chávez. Soziale Bewegungen zwischen Autonomie und Staat*, VSA-Verlag: Hamburg 2008).