

- ① **Kritische Bestandsaufnahme  
bisheriger Forderungen und  
Lösungsansätze**

# Das bisschen Umwelt oder nachhaltig die Welt verändern? Zukunftsfähigkeit als Gesellschaftspolitik

**Zukunftsfähigkeit heißt, die Grenzen des Wirtschaftens zu akzeptieren. Positiv formuliert: Es geht um die Bewahrung der Schöpfung und ein Leben in Würde für alle durch die Verwirklichung der Menschenrechte. Wie so oft ist vor allem die Umsetzung das Problem. Auf einen breit angelegten Dialog der unterschiedlichen Interessengruppen zu setzen, hat sich meist als trügerische Hoffnung erwiesen. Die Suche nach einem Ausgleich von wirtschaftlichen Interessen einerseits und sozialen und ökologischen Belangen andererseits führt offenbar nur zu eng begrenzten Ergebnissen. Zudem werden ökologische Belange zwar zunehmend berücksichtigt, gleichzeitig jedoch ökonomischen Interessen unterworfen. Angesichts der globalen Herausforderungen greift dies zu kurz. Letztlich geht es nicht nur um „ein bisschen Umwelt“, sondern um den radikalen Umbau der gesamten Gesellschaft – um eine Umstellung auf Produktions- und Konsummuster, die soziale Gerechtigkeit und ökologische Tragfähigkeit als Grenzen des Wirtschaftens anerkennen.**

---

## Michael Frein

---

Punktuelle Verbesserungen haben sie gebracht. Von vielen wurden sie dennoch belächelt. Eine Busspur, ein Fahrradweg, kommunale Unterstützung für den Weltladen – das waren nicht selten die Erfolge anstrengender und langwieriger Agenda-Prozesse.

Den Königsweg zu einer zukunftsfähigen Politik, so wurde schnell klar, hatte man in den neunziger Jahren nicht gefunden. Wie hätte das auch sein können? Der Gedanke, dass Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft nur einmal ordentlich miteinander reden müssen, und sich dann quasi automatisch, wie von unsichtbarer Hand, die Einsicht durchsetzt, dass es so nicht weiter gehen kann, dieser Gedanke war, vorsichtig formuliert, auch etwas gewagt. Und im Grunde gab es außer einem dicken UN-Dokument, der Agenda 21, wenig Anlass zu der Vermutung, dass der Unternehmer, gestählt durch die neuen Einsichten, das Prinzip der Gewinnmaximierung aufgeben und stattdessen zum sozial-ökologischen Vorkämpfer werden würde. Dies war ebenso wahrscheinlich wie die Hoffnung, dass eherne Verwaltungsgrundsätze sich in ökologische Politik verwandeln würden. Und natürlich konnte sich auch der Umweltaktivist weder für die Belange der Verwaltung noch für die Anliegen der Wirtschaft wirklich erwärmen.

Das Missverständnis bestand darin, zu glauben, dass die jeweiligen Partikularinteressen mit Hilfe von Dialog und Einsicht hätten überwunden werden können, so dass sich neue Horizonte für eine nachhaltige Politik öffnen. „Es gibt keine Interessen, daher auch keine Gegensätze, folglich nur noch Menschen, die sich der überzeugendsten Leitbilder zur Rettung aus dem ökologischen Schlamassel bedienen können“, kritisierte Elmar

Altwater Mitte der 1990er Jahre.<sup>1</sup> Und in der Tat hielten sich die Erfolge der Runden Tische meist in Grenzen. Für viele Umweltschützer und entwicklungspolitisch Engagierte hat sich der Runde Tisch als kantiges Möbelstück erwiesen.

Nicht unschuldig daran war das Nachhaltigkeitsdreieck. Mit diesem Bild wurde suggeriert, nachhaltige oder zukunftsfähige Entwicklung sei das Ergebnis eines Interessenausgleichs zwischen Ökonomie, Ökologie und Sozialem. Ein solches Gleichgewicht herzustellen, galt als Schlüssel zum Erfolg. Die Hoffnung trug. Tatsächlich erlaubte das Dreieck jedem Akteur, in seiner Ecke zu verharren und die jeweils anderen zu konstruktiven Beiträgen zu mahnen, um das – vorgeblich gemeinsame – Ziel zu erreichen.

Aber schon über dieses Ziel, eine nachhaltige Entwicklung, herrschte Unklarheit. Der Begriff ‚Nachhaltigkeit‘ trat ab Mitte der 90er Jahre einen famosen Siegeszug an. Alles musste nachhaltig sein, von der Rentenversicherung über die Atomkraft bis zur Friedhofsordnung. Nicht selten diente das Wort auch schlicht als Synonym für Umweltschutz. Nachhaltigkeit war modern, über eine Funktion als schmückendes Beiwerk oder zusätzliche Legitimation kam der Begriff jedoch kaum hinaus.

Denn der Preis der Popularität war die Beliebigkeit. Jeder drehte, formte und quetschte das Nachhaltigkeitskonzept so lange, bis es passte. Unternehmen druckten Nachhaltigkeitsberichte in Hochglanz, die Bundesregierung formulierte eine Nachhaltigkeitsstrategie, nachhaltige

Geldanlagen wurden attraktiv, Entwicklungs- und Umweltorganisationen forderten von der Politik mehr Nachhaltigkeit. Nachhaltig verändert hat all das wenig, jedenfalls zu wenig.

Das muss künftig anders werden. Denn die Probleme, die die Nachhaltigkeitsdebatte in den neunziger Jahren lösen wollte, sind keineswegs vom Tisch. Im Gegenteil: Die Klimakrise hat sich verschärft, Armut und Ungerechtigkeit haben zugenommen, die biologische Vielfalt ist stärker bedroht denn je. Patentrezepte, wie die Probleme zu lösen wären, gibt es nach wie vor nicht. Aber die Debatte um Nachhaltigkeit oder, wie es auch heißt, Zukunftsfähigkeit, hat sich weiterentwickelt. Einen wichtigen Beitrag hierzu hat das Wuppertal Institut geliefert, das im Oktober 2008 im Auftrag von Brot für die Welt, BUND und dem Evangelischen Entwicklungsdienst die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt“ vorlegte.<sup>2</sup>

## Leitplanken statt Dreieck

Ob das Bild einer Straße, das bevorzugte Feindbild vieler Umweltschützer, für die Beschreibung von Nachhaltigkeit oder Zukunftsfähigkeit glücklich gewählt ist, sei dahin gestellt. Jedenfalls kann ihm eine gewisse Erklärungskraft nicht abgesprochen werden.

In der Studie des Wuppertal Instituts symbolisiert die Straße – oder vielleicht schöner, der Weg – die sozio-ökonomische Entwicklung, also, wenn man so will, menschliches Leben und Wirtschaften. Allerdings hat die Straße auch Grenzen, an der einen wie an der anderen Seite befinden sich Leitplanken. Diese Leitplanken stehen einerseits für die Umwelt, die natürlichen Lebensgrundlagen. Die begrenzte Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgas stellt zugleich auch eine Grenze für menschliches Wirtschaften dar. Zwar ist es möglich, diese Grenze zu verschieben – etwa durch effizientere Nutzung von Energieträgern und anderen Ressourcen. Der entscheidende Punkt aber ist: Eine Grenze bleibt. Wir haben nur einen Planeten.

Auf der anderen Seite wird der Weg durch die Menschenrechte markiert, wobei hier sowohl die

<sup>1</sup> Elmar Altwater: Der Traum vom Umwelttraum. Zur Studie des Wuppertal Instituts über ein „zukunftsfähiges Deutschland“. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 1/1996, S. 89. Altwater bezieht seine Kritik hier auf die erste 1996 erschienene Studie: Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Eine Studie im Auftrag von BUND und Misereor. Basel 1996.

<sup>2</sup> Wuppertal Institut: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Hg. von Brot für die Welt, EED, BUND. Frankfurt 2008.

bürgerlich-politischen wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gemeint sind, wie sie in den beiden UN-Pakten von 1966 völkerrechtlich verbindlich verankert sind. Um Beispiele zu nennen: Es geht also sowohl um das Recht auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit als auch um das Recht auf Nahrung, Bildung und Gesundheit.

Zukunftsfähig ist eine Entwicklung, die nicht mit den Leitplanken kollidiert, die mithin nicht mit Menschenrechtsverletzungen oder einer übermäßigen Nutzung der natürlichen Ressourcen einhergeht. So, wie jeder Mensch auf einer Straße Unfälle zu vermeiden sucht, so sollte eine nachhaltige Entwicklung die Rechte der Natur wie die Rechte des Menschen beachten.

Das Nachhaltigkeitsdreieck ist damit passé. Das neue Bild verstellt auch einer gern benutzten Argumentationsfigur den Raum, wonach das Nachhaltigkeitsdreieck dynamisch zu interpretieren sei. Demnach könnte, entsprechend der aktuellen Erfordernisse, eine Ecke Vorfahrt gegenüber den anderen erhalten. Die Balance zwischen den drei Ecken könnte dann im Zeitverlauf hergestellt werden. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten (also praktisch immer) hätten demnach soziale und ökologische Belange zurückzustehen, was dann in besseren Zeiten (also praktisch nie) wieder auszugleichen wäre.

Solcher Beliebigkeit sucht das Bild der Leitplanken zu begegnen. Der derzeitige Ausstoß an Treibhausgasen etwa ist – global wie in den Industrieländern – eindeutig zu hoch, die Kollision mit der Leitplanke Umwelt kann im Sinne nachhaltiger Entwicklung weder geleugnet noch damit entschuldigt werden, dass, etwa wegen der Wirtschaftskrise, der Klimaschutz vorübergehend von nachrangiger Bedeutung wäre. Eine solche Politik kollidiert mit den Leitplanken, sie ist nicht nachhaltig.

## Vorreiter statt Runde Tische

Die mit der Flexibilität des Dreiecks verbundenen Probleme verweisen darauf, dass Zukunftsfähigkeit durchgesetzt werden muss – auch gegen widerstrebende Interessen. Das Instrument der Runden Tische, das letztlich auf konsensuale Lösungen setzt, weicht damit einem Ansatz, der von einem konfliktiven Prozess ausgeht.

Der Hintergrund ist offensichtlich: In den 90er Jahren mangelte es nicht an Akteuren, die die Dialoge der Agendaprozesse vorwiegend dazu nutzten, eine wirklich nachhaltige Entwicklung zu vermeiden, indem sie mit Hilfe des Nachhaltigkeitsdreiecks die Leitplanken wegzudiskutieren versuchten.

Als erfolgreicher hat sich dagegen der Ansatz der Vorreiter erwiesen. Die ersten, die Solarpanels auf ihren Dächern installierten, galten in den Augen ihrer Nachbarn vermutlich als komische Vögel. Inzwischen haben die Pioniere sich durchgesetzt. Solarpanels gelten als schick, die Einspeisung der Energie ins Netz wird gesetzlich gefördert, das Ganze ist eine kluge Investition.

Nun mag man einwenden, dass auf diese Art und Weise mit einem zukunftsfähigen Verhalten auch noch Geld zu verdienen sei, sich mithin in gewisser Weise das *win-win-Versprechen* des Nachhaltigkeitsdreiecks bewahrheitete. Jedoch ist ein ökonomischer Vorteil für Nachhaltigkeits-Pioniere keinesfalls unabdingbar. Eindrucksvolles Beispiel sind die Bezieher von Öko-Strom. Was vor über zehn Jahren einige Unentwegte begannen, verbreitet sich heute zusehends – und zwar trotz meist höherer Kosten.

Ein anschauliches Beispiel für einen konfliktiven Prozess, der mit dem Durchsetzen von Zukunftsfähigkeit verbunden ist, liefert auch der Kampf gegen Kohlekraftwerke. Die Erfolge der Klima-Allianz sind immer auch Ergebnis eines Konflikts mit den Stromkonzernen.<sup>3</sup> Ein Runder Tisch, der über einen Dialog von Umweltschützern, Entwicklungsorganisationen und den großen Energieversorgern zu dem Ergebnis kommt, dass aus Gründen des Klimaschutzes auf neue Kohlekraftwerke zu verzichten sei, ist fürwahr eine abwegige Vorstellung.

## Staat statt Neoliberalismus

Bei all dem spielt die Lenkungsfunktion des Staates eine wichtige Rolle. Ohne das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das die Energieversorger zur Abnahme des produzierten Stroms zu garantierten Preisen zwingt, wären die Solardächer vermutlich nicht annähernd so verbreitet, wie dies heute der Fall ist. Denn ohne das EEG wäre Öko-Strom sicherlich nicht konkurrenzfähig.<sup>4</sup>

3 <www.klima-allianz.de>.

4 Dies gilt im Übrigen auch für nicht nachhaltige Energieversorgung. Ohne die – offene und versteckte – Förderung der Kernenergie würden die Energiekonzerne auf ihrem Atomstrom sitzen bleiben.

Das heißt, der Staat muss die richtigen Anreize setzen, damit Zukunftsfähigkeit sich durchsetzen kann oder zumindest Rückenwind bekommt.

Die Notwendigkeit staatlicher Lenkung besteht auch für die andere Leitplanke, die Menschenrechte. So ist das Verhältnis von Patentrecht und Menschenrechten – auf globaler Ebene wie auch in Deutschland – keinesfalls widerspruchsfrei.<sup>5</sup> Beispiele sind der Zugang zu bezahlbaren Medikamenten oder zu Saatgut.<sup>6</sup>

Gleichzeitig befördert das Patentrecht Biopiraterie. Es sanktioniert in keiner Weise Verstöße gegen die UN-Konvention über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD), die die Erlaubnis zur Nutzung von Wirkstoffen aus ausländischen Heilpflanzen, etwa für Medikamente und Kosmetika, an die vorherige, informierte Zustimmung der Betroffenen knüpft. Das sind in aller Regel Regierungen aus Entwicklungsländern und indigene Völker, die sich durch Biopiraterie zusätzlich ihres traditionellen Wissens beraubt sehen.<sup>7</sup>

Mit anderen Worten: Das Patentrecht kollidiert mit beiden Leitplanken, mit – auf der Ebene der Vereinten Nationen – völkerrechtlich verbindlich kodifiziertem Umwelt- und Menschenrecht. Die Staaten sind gefordert, diesen Rechtsbereich so zu regeln, dass Unfälle in Form eines Abweichens vom Weg nachhaltiger Entwicklung künftig unterbleiben.

Dies gilt letztlich für die gesamte Wirtschaft. Die Liberalisierungsprozesse der Vergangenheit haben zu einem globalen Standortwettbewerb geführt, der durch die Externalisierung ökologischer und sozialer Kosten vorangetrieben wird. Mit anderen Worten: Das Ringen um globale Wettbewerbsfähigkeit führt zu einem unablässigen Raubbau an der biologischen Vielfalt, wie es etwa im Amazonasgebiet mannigfaltig zu beobachten ist. In Entwicklungsländern herrschen vielfach unerträgliche Arbeitsbedingungen, in Deutschland Sozialdumping, Lohndruck, Kinderarmut und eine sich weiter öffnende Schere zwischen Arm und Reich.<sup>8</sup>

5 Michael Frein: Patentrechte und Menschenrechte. Fragezeichen, Widersprüche und Probleme aus entwicklungspolitischer Sicht. Hg. vom EED. Bonn 2009.

6 Zoe Goodman: *Seeds of Hunger; Intellectual Property on Seeds and the Human Right Response*. Hg. von 3DThree. Genf 2009.

7 Michael Frein, Hartmut Meyer: Die Biopiraten. Milliardengeschäfte der Pharmaindustrie mit dem Bauplan der Natur. Berlin 2008.

8 vgl. etwa Kirchlicher Herausgeberkreis Jahrbuch Gerechtigkeit (Hg.): Reichtum, Macht, Gewalt. Sicherheit in Zeiten der Globalisierung. Jahrbuch Gerechtigkeit II. Oberursel 2006.

Auch hier ist staatliche Lenkung gefordert. Was eine Politik anrichtet, die Marktversagen nicht einkalkuliert, zeigt die aktuelle Wirtschaftskrise. Der Liberalisierungsprozess der vergangenen Jahrzehnte muss umgekehrt werden. Dabei geht es nicht um einen einfachen Protektionismus zum Wohle der nationalen Wirtschaft, wohl aber um staatliche Lenkung anstelle von *Laissez-fair*.

Zölle, Sozial- und Umweltstandards, Subventionen – all dies können hilfreiche Instrumente sein, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Allerdings dürfen sie von den Industrieländern nicht als Handelshemmnisse zum bloßen Schutz der heimischen Wirtschaft eingesetzt werden. Von daher sind im internationalen Handelssystem vor allem zwei Ungleichheiten anzugehen: Zum einen ist anzuerkennen, dass Entwicklungsländern faktisch nur Zollerhöhungen als Instrumente für die Importsteuerung zur Verfügung stehen. Deshalb müssen Industrieländer darauf verzichten, Entwicklungs- und Schwellenländer im Rahmen der Welthandelsorganisation und in bilateralen Freihandelsverträgen zu Zollsenkungen zu drängen. Zweitens müssen Maßnahmen zur Importkontrolle in Industrieländern, die auf die Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards zielen, immer von Maßnahmen begleitet werden, die entsprechende Wohlfahrtsverluste in Entwicklungsländern ausgleichen und sie gleichzeitig in die Lage versetzen, die geforderten Standards zu erfüllen.

Nachhaltigkeit erfordert einen aktiv lenkenden Staat. Wenn die Regierungen sich durch weitere Liberalisierung der Instrumente berauben, die Märkte zu steuern, so kann man von einem gleichzeitigen Politik- und Marktversagen sprechen. Die Kollision mit den Leitplanken eines nachhaltigen Entwicklungspfades ist zwangsläufig.

Es kann deshalb nicht länger darum gehen, einen Ausgleich von wirtschaftlichen Interessen einerseits und sozialen und ökologischen Interessen andererseits zu suchen; vielmehr hat die Wirtschaft gegenüber den ökologischen Erfordernissen und den in den Menschenrechten kodifizierten sozialen Bedürfnissen eine dienende Funktion. Dies sicherzustellen, ist Aufgabe staatlicher Lenkungs politik.

### **Gesamtgesellschaftlicher Veränderungsprozess statt Umweltschutz**

Die notwendigen Veränderungen, so zeigt sich, gehen über den Tellerrand der Umweltpolitik

weit hinaus. Wer Nachhaltigkeit als Synonym für Umweltschutz benutzt, redet die Herausforderung – wissentlich oder unwissentlich – klein.

Beispiel Klimaschutz: Bei den internationalen Klimaverhandlungen geht es nicht nur um Umwelt, sondern gleichzeitig um Wirtschaft. Denn die Kehrseite der Verpflichtung zur Emissionsminderung sind Emissionsrechte, die – bei einem gegebenen Stand der technischen und sozialen Entwicklung – eine Obergrenze für wirtschaftliches Handeln markieren. Mit anderen Worten: Im Rahmen der Klimaverhandlungen werden – unter anderem – die Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Entwicklung verteilt.

Diese Grenzen bilden dann auch die Grenzen wirtschaftlichen Wachstums. Wie aber wäre eine Gesellschaft ohne Wachstum vorzustellen? Das hieße dann, um einige Stichworte zu nennen, eine Veränderung der Lebensstile, weg von der Konsumgesellschaft eines „Schneller – höher – weiter“ hin zu einem genügsamen Lebensstil des „Anders – besser – weniger“.

### **Fazit: Radikale Umkehr ist nötig!**

Das Letztgenannte, das Weniger, ist eine entscheidende Komponente. Allein durch Effizienzsteigerungen qua technologischer Entwicklung wird die Menschheit den Erfordernissen des Klimawandels offenbar nicht gerecht. Hinzu kommt, dass die Menschen in Industrieländern ihr Konto erheblich überstrapazieren. Das heißt, es führt für die Einwohner von Deutschland und anderen Industrieländern kein Weg daran vorbei, weniger zu konsumieren.

Suffizienz in den Lebensstilen und der Abschied vom Wirtschaftswachstum hat jedoch weitere Konsequenzen, etwa die Forderung nach einer sozialen Grundsicherung für alle und einer gerechten Verteilung der Arbeit. Kurze Vollzeit für alle, so lautet das Schlagwort, das für eine Verkürzung der Regelarbeitszeit auf etwa dreißig Stunden wöchentlich steht. Daran schließt sich unmittelbar die Frage des Lohnausgleichs an, wobei die Antwort wiederum in einem (bedingungslosen) Grundeinkommen gesucht wird.

Der Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung ist also (noch) steiler und steiniger, als man zunächst vielleicht vermuten mag. Letztlich geht es nicht nur um „ein bisschen Umwelt“,

sondern um den radikalen Umbau der gesamten Gesellschaft, um eine Umstellung auf Produktions- und Konsummuster, die soziale Gerechtigkeit und ökologische Tragfähigkeit als Grenzen des Wirtschaftens anerkennen.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat nur dann eine Chance, wenn er mit einem umfassenden sozialen Wandel einhergeht. Deutlich wurde dies, als um die Jahreswende 2007/2008 eine hitzige Debatte über Sozialtarife für Energie losbrach. Hintergrund waren – angetrieben durch Spekulationen und Monopole – extrem steigende Energiepreise, die befürchten ließen, dass sich die ärmeren Bevölkerungsgruppen in absehbarer Zukunft weder Strom noch Heizung würden leisten können. Einer breiten Öffentlichkeit wurde deutlich, dass höhere Preise zu extremen sozialen Schiefen führen können: Die Armen bleiben zu Hause und frieren, wer es sich (noch) leisten kann, dreht die Heizung auf beziehungsweise flüchtet per Auto oder Flugzeug in wärmere Gefilde. Mit anderen Worten: Eine Lenkungs funktion allein über den Markt verstärkt soziale Ungleichheiten, indem er die weniger Kaufkräftigen ausschließt.

Vieles spricht dafür, dass dies, wie es in der genannten Situation zumindest ansatzweise der Fall war, zu Protesten und einer Debatte über den gerechten Zugang zu Energie führt. Seinerzeit wurde das Problem durch die Weltwirtschaftskrise gelöst, die Spekulationsblasen platzen, die (künstlich erzeugte) Knappheit war damit beendet, die Preise fielen wieder.

Der Unterschied zu dem Szenario, das uns bevorsteht, besteht im Wesentlichen darin, dass die Knappheit künftig nicht durch Marktversagen erzeugt wird, sondern echt ist. Sie ist sowohl in der Verknappung der Ressourcen, etwa fossiler Brennstoffe, als auch in der Überbelastung der Atmosphäre durch Treibhausgase begründet. Hinzu kommt, dass mit den Schwellenländern wie China und Indien neue Akteure auf den Plan treten, die sich anschicken, die Produktions- und Konsummuster der Industrieländer zu übernehmen – das heißt, die Konkurrenz um knappe Güter wächst. Eine alle Interessen befriedigende Lösung, die durch Marktmechanismen herbeigeführt wird, ist nicht zu erwarten. Technische Lösungen alleine reichen nicht aus. Daher bedarf es zusätzlich politischer Lösungen, die den Zugang zur Nutzung der natürlichen Ressourcen regeln und neuer gesellschaftlicher Organisationsformen, die die Nutzung der weniger werden Ressourcen so organisieren, dass sie jedem

Menschen, ob in Deutschland, in China oder in Tansania, in größtmöglicher Weise dienlich sind.

Zukunftsfähigkeit reicht weit über Hybridautos oder Energiesparlampen hinaus. Auf der Tagesordnung steht der Umbau der Konsum- und Wegwerfgesellschaft. Dies kann nur gelingen, wenn man diejenigen ins Boot holt, die am Rande ihrer Gesellschaften leben oder ausgeschlossen sind. Angesichts begrenzter Ressourcen, großer sozialer Ungleichheit auch in den reichen Ländern und – globaler gesehen – einer Übernutzung

der natürlichen Ressourcen durch die Menschen in Industrieländern, ist dabei mit erheblichen Konflikten zu rechnen. Dass konsensuale Problemlösungsstrategien an Runden Tischen zum Erfolg führen, ist unwahrscheinlich. Stattdessen muss der Umbau mit demokratischen Mitteln, durch Protest, Überzeugung und Pioniertätigkeit vorangetrieben werden. Negativ formuliert, geht es dabei darum, den ökologischen Kollaps und die absehbaren Konflikte um die Nutzung der letzten Ressourcen zu vermeiden. Positiv formuliert, geht es um die Frage: „Wie wir leben

wollen und wie alle Menschen in Einklang mit dem, was wir selbst schätzen, leben können.“<sup>9</sup>

**Michael Frein** ist Referent der Arbeitsstelle Handel und Umwelt des Evangelischen Entwicklungsdienstes.

<sup>9</sup> Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland Gütersloh 2009, S. 145.

# Finanz- und Wirtschaftskrise: Die Politik der Bundesregierung versus Forderungen der Zivilgesellschaft

**Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise ist die schwerste seit der großen Depression in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Bundesregierung hat – teilweise auch in internationaler Abstimmung – ein ganzes Bündel von Maßnahmen ergriffen, um die schlimmsten Folgen der Krise zu mindern. Doch die Kritik daran ist vielfältig und kommt von bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen. In der Zivilgesellschaft ist die Sorge groß, dass im Zuge der Krise Gewinne privatisiert, Verluste aber sozialisiert – also von den Steuerzahler gegenfinanziert werden.<sup>1</sup>**

## Uwe Kerkow

Obwohl deutsche Banken zum Teil erheblichen Risiken aus US-amerikanischen Ramschkrediten ausgesetzt waren (und sind), hat die Bundesregierung die Brisanz der Krise für Deutschland offensichtlich lange unterschätzt.<sup>2</sup> Auch hat man in Berlin wohl noch eine ganze Zeit gehofft, dass sich die Auswirkungen des Finanzcrashs auf die deutsche Wirtschaft trotz deren starker Exportorientierung in Grenzen halten würden. So ließ sich der damalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos im März 2008 im Handelsblatt mit der Einschätzung zitieren: „Wir haben bisher noch keine Anzeichen dafür, dass die Probleme in den USA auf die Konjunktur in Deutschland überspringen.“<sup>3</sup> Und auch Ex-Bundesaußenminister Steinmeier betonte im April 2008 in der gleichen Zeitung: „Wir haben in Europa keine wirtschaftliche Rezession.“<sup>4</sup>

Bundeskanzlerin Angela Merkel stellte am 2. Juni 2009 überdies fest: „Der zweite Punkt ist, dass sich das Ganze international abgespielt hat. Das heißt, es war dem Zugriff einzelner Nationalstaaten weitestgehend entzogen.“ Und im gleichen Vortrag sprach sie von der „Weigerung, an den großen Börsen dieser Welt überhaupt irgendwelche Regeln anzunehmen“.<sup>5</sup> Eine solche Sicht der Dinge verkennt – ob unabsichtlich oder vorsätzlich – die Tatsache, dass die Bundesregierungen die Regeln für die Finanz-

marktakteure in den letzten beiden Legislaturperioden systematisch gelockert oder gänzlich abgeschafft hatten. Zu nennen sind hier besonders die Erleichterungen für den Verbriefungsmarkt, bei Firmenübernahmen und die Zulassung von Hedgefonds.<sup>6</sup>

## Die monetären Maßnahmen der Bundesregierung

Trotz ihrer skeptischen Haltung gegenüber aktiver Konjunkturpolitik<sup>7</sup> hat die Bundesregierung – teilweise auch in internationaler Abstimmung – eine ganze Reihe von Schritten unternommen, um die schlimmsten Folgen der Krise zu mindern. Die monetären Maßnahmen teilen sich folgendermaßen auf:<sup>8</sup>

- 400 Milliarden Euro wurden für den »Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung« (SoFFin) zur Rettung angeschlagener Banken zugesichert.
- Zusätzlich wurden 80 Mrd. Euro direkt für Kapitalhilfen und Risikoübernahmen eingestellt.
- 100 Milliarden Euro beträgt das zugesicherte Bürgschaftsvolumen für Unternehmenskredite und –anleihen (»Schutzschirm« für Unternehmen mit starker Komponente für die Autoindustrie).

- Das Kurzarbeitergeld wurde auf 18 Monate verlängert.<sup>9</sup>
- Elf Milliarden Euro wurden für das »Konjunkturpaket I« eingestellt, das Steuerleichterungen beinhaltet sowie Infrastrukturprojekte mit Schwerpunkt Straßenverkehr.
- 50 Milliarden Euro stehen für das »Konjunkturpaket II« zur Verfügung, aus dem die »Abwrackprämie« finanziert wurde und woraus neben einem »Kinderbonus«<sup>10</sup> und Investitionen in die Infrastruktur weitere Steuersenkungen bestritten werden.

Angesichts der Höhe der Ausgaben werden die Präferenzen der Bundesregierung schon auf den ersten Blick deutlich: Für die Absicherung von Schulden (»bailout«) wird eine neun- bis zehnmal so hohe Summe mobilisiert wie für die Förderung wirtschaftlicher Tätigkeit mittels der beiden Konjunkturpakete. Ein anderer Vergleich erlaubt es, die Dimensionen der Stützungsmaßnahmen in den Blick zu nehmen: Die Arbeitsmarkt-Aufwendungen des Bundes schlugen 2007 mit etwa 42,2 Mrd. Euro zu Buche. Mit den für SoFFin sowie Kapitalhilfen und Risikoübernahmen eingestellten 480 Milliarden Euro hätte die Arbeitsmarktpolitik des Bundes über elf Jahre lang finanziert werden können.<sup>11</sup>

Das globalisierungskritische Netzwerk Attac kritisierte das Gesetz zur Finanzmarktstabilisierung als „unsozial und undemokratisch“ und forderte die Regierung auf, das „Rettungspaket nur zusammen mit einer Sonderabgabe auf Vermögen zu verabschieden“. Die Regierung verlange vom Parlament einen „Blankoscheck“ – „ohne jegliche demokratische Kontrolle, welche Banken das Geld zu welchen Bedingungen erhalten und wer die Kosten trägt“.<sup>12</sup>

1 Die gender-politischen Implikationen der aktuellen Wirtschaftskrise hat Christa Wichterich für den diesjährigen Social Watch Report Deutschland zusammengefasst.

2 Vgl. etwa Bundestagsdrucksache 16/6546 vom 28.9.2007, <www.bundesfinanzministerium.de/nr\_53848/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Finanz\_und\_Wirtschaftspolitik/230409\_UA\_HRE\_BTD3a.property=publicationFile.pdf>.

3 Siehe <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Interview/2008/03/2008-03-27-interview-glos-handelsblatt.html>.

4 Siehe <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Interview/2008/04/2008-04-10-handelsblatt-frank-walter-steinmeier.html>.

5 Siehe <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Rede/2009/06/2009-06-02-merkel-insm.html>. Bundeskanzlerin Merkel hat im Zusammenhang mit der Finanzkrise sogar vom „Erpressungspotential einzelner Akteure“ gesprochen. Siehe <businesscrime.de/?p=400>.

6 Eine gute Übersicht über die Deregulierungsmaßnahmen der rot-grünen Regierung und der Regierung der großen Koalition im Finanzbereich ist unter <www.bundesfinanzministerium.de/nr\_1928/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Geld\_und\_Kredit/Aufgaben\_und\_Ziele/Das\_Ziel\_fest\_im\_Blick.html> zu finden. Vgl. dazu auch <www.nachdenkseiten.de/?p=3692>.

7 So heißt es etwa in „Schlaglichter der Wirtschaftspolitik“ Monatsbericht 08/2009 des BMWi: „Wenngleich Deutschland (...) eher gemischte Erfahrungen mit aktiver Konjunkturpolitik gesammelt hat, sind (...) in dieser Ausnahmesituation (...) zeitlich begrenzte Stabilisierungsmaßnahmen des Staates dringend erforderlich.“ Siehe <www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-08-2009.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

8 Siehe <wissen.spiegel.de/wissen/image/show.html?did=61741287&ref=Image039/2009/01/23/BERTEL\_SPW\_22429326.jpg>. Vgl. auch <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Regierungserklaerung/2008/2008-10-15-merkel-bl-regierk-finanzmarktstabilisierungsgesetz.html>.

9 Siehe <www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A06-Schaffung/A062-Beschaeftigungsverhaeltnisse/Publikation/pdf/VO-Bezugsfrist-Kug-27112008.pdf>.

10 Vgl. dazu auch den Beitrag von Verena Liessem im diesjährigen Social Watch Report Deutschland.

11 Vgl. Finanzplan des Bundes 2008 – 2012, <www.bundesfinanzministerium.de/nr\_67914/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Finanz\_und\_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt\_2009/Finanzplan\_08\_012.templateId=raw.property=publicationFile.pdf> und eigene Berechnung.

12 Siehe <www.attac.de/aktuell/krisen/pressemitteilungen/detailansicht/datum/2008/10/15/banken-rettungspaket-mit-sonderabgabe-auf-vermoegen-koppeln>.

## Ein Glaubwürdigkeitsproblem

Im Unterschied dazu „würdigte“ der Präsident des Diakonischen Werkes, Klaus-Dieter Kottnik, das Finanzpaket zur Bankenrettung zwar, warnte aber gleichzeitig entschieden davor, die dafür aufgewandten Milliarden „bei den Armen in Deutschland und weltweit“ einzusparen. Es gebe ein „Glaubwürdigkeitsproblem der Bundesregierung angesichts eines noch nie da gewesenen Gegensatzes von Arm und Reich in Deutschland“. Konkret bezog sich Kottnik auf das Bildungs- und Gesundheitssystem und mahnte an, dass Ressourcen in einer Weise verteilt werden müssten, die „die Bürger als gerecht erkennen können“. In keinem Fall dürfe die Angst von Bürgern instrumentalisiert werden.<sup>13</sup>

Doch nicht nur im Hinblick auf die Rettung der Finanzbranche – auch in Bezug auf die Ausgabenprogramme der Bundesregierung fiel die Kritik deutlich aus. Nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes sollen die Gemeinden in Deutschland aus beiden Konjunkturprogrammen 11,51 Milliarden Euro erhalten. Allerdings werden in den nächsten Jahren gleichzeitig Steuersenkungen wirksam, die die Etats der Kommunen um sechs Milliarden Euro schmälern. Es bleibe „am Ende nicht einmal die Hälfte der versprochenen Summe. (...) Ob so Jobs gerettet werden können, ist fraglich“, zweifelte der DGB.<sup>14</sup> Der bayrische Landes-Caritasdirektor Karl-Heinz Zerrle kritisierte, dass die Möglichkeiten, die das Konjunkturpaket II für den Ausbau und die Modernisierung der sozialen Einrichtungen biete, viel zu gering seien. Gar kein Geld sei darin für die Beratungsstellen vorgesehen, die in Krisenzeiten besonders stark in Anspruch genommen würden.<sup>15</sup>

## Gesetzgeberische Maßnahmen zur Stützung von Banken...

Im Fortgang der Krise verabschiedete die Bundesregierung im März 2009 – gegen den Widerstand der Banken und Teile der Anhängerschaft von CDU/CSU – das »Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung (Rettungsübernahmegesetz)«. Dieses enthält Komponenten, die eine Verstaatlichung von Banken möglich machen.<sup>16</sup>

13 Siehe <[www.diakonie.de/pressemitteilung-dw-ekd-1330-diakonische-konferenz-fordert-mehr-gerechtigkeit-in-4834.htm](http://www.diakonie.de/pressemitteilung-dw-ekd-1330-diakonische-konferenz-fordert-mehr-gerechtigkeit-in-4834.htm)>.

14 Siehe <[dgb.de/themen/themen\\_a\\_z/abisz\\_doks/k/klartext05\\_2009.pdf](http://dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/k/klartext05_2009.pdf)>.

15 Siehe Pressemitteilung des Caritas Landesverbandes vom 4. März 2009, <[www.caritas.de/2338.asp?detail=true&id=19969](http://www.caritas.de/2338.asp?detail=true&id=19969)>.

16 Siehe <[www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_3378/DE/Presse/Reden\\_20und\\_20Interviews/115\\_M\\_Bundestag\\_060309.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/Presse/Reden_20und_20Interviews/115_M_Bundestag_060309.html)>.

Im Zuge der Finanzkrise musste die Bundesregierung bisher in drei größeren Fällen die Stützung respektive Rettung angeschlagener Banken aktiv managen. Das Vorgehen der Bundesregierung in solchen Krisen nahm ab Mitte 2007 zunächst im Umgang mit der Industriebank (IKB) Gestalt an, an der auch die in Staatshand befindliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beteiligt war. Zunächst hatte die Bundesregierung 1,2 Milliarden Euro direkt zugeschossen und die KfW ist nun einer „bilanziellen Gesamtbelastung“ von rund acht Mrd. Euro ausgesetzt.<sup>17</sup> Dennoch wurde das Institut ein Jahr später für einen – nicht offiziell bestätigten – Kaufpreis von rund 100 Mio. an den Hedgefonds *Lone Star* verkauft.<sup>18</sup> Fall zwei: Anfang 2009 beschloss die Bundesregierung eine 25-prozentige Beteiligung an der Commerzbank zu erwerben.<sup>19</sup> Insgesamt hat die Bundesregierung für die Transaktion etwa zehn Mrd. Euro aufgewandt – 1,77 Mrd. Kaufpreis für ein entsprechendes Aktienpaket und 8,2 Mrd. als so genannte stille Einlage.<sup>20</sup> Dennoch verzichtet die Bundesregierung ausdrücklich auf jeglichen Einfluss auf die geschäftlichen Aktivitäten der Bank.<sup>21</sup> Zudem hat die Bundesregierung die Hypo Real Estate (dritter Fall) am 5. Oktober 2009 – als erste Bank in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – verstaatlicht. Zuvor hatte die Bundesrepublik für das Institut in einer beispiellosen Stützungsaktion Bürgschaften von über 100 Mrd. Euro übernommen.<sup>22</sup> Noch ist allerdings nicht deutlich geworden, welche Pläne die Bundesregierung mit dem Institut hat.

Auch diese Maßnahmen zogen zum Teil heftige Kritik auf sich. Attac etwa verlangte: Wenn der Staat – und damit die Steuerzahler – die Risiken übernehmen, müssten sie auch von etwaigen künftigen Gewinnen profitieren können – das habe man in Schweden schon erfolgreich praktiziert. Als Eigentümer müsse der Staat zudem das Management austauschen können, das das Desaster verantwortete. Um das Ausmaß des Schadens transparent zu machen, solle

17 Siehe <[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_53848/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Geld\\_und\\_Kredit/016\\_Verkauf\\_der\\_KfW-Anteile\\_FAQ.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Geld_und_Kredit/016_Verkauf_der_KfW-Anteile_FAQ.html?__nnn=true)>.

18 Süddeutsche Zeitung vom 21. Aug. 2008, siehe <[www.sueddeutsche.de/finanzen/198/307153/text/](http://www.sueddeutsche.de/finanzen/198/307153/text/)>.

19 Siehe <[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_53848/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/013a\\_Commerzbank.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/013a_Commerzbank.html?__nnn=true)>.

20 Siehe etwa Spiegel Online <[www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,600218,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,600218,00.html)>.

21 Bundestagsdrucksache 16/11999, <[dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/119/1611999.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/119/1611999.pdf)>.

22 Siehe <[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_69116/DE/Buergerinnen\\_und\\_Buerger/Gesellschaft\\_und\\_Zukunft/finanzkrise/090715\\_hre.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_69116/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Gesellschaft_und_Zukunft/finanzkrise/090715_hre.html?__nnn=true)>.

zudem ein Mitglied des Bundesrechnungshofes in das Management delegiert werden. Die verstaatlichten Banken müssten darüber hinaus ihre Niederlassungen in Steueroasen schließen und jegliche Geschäfte mit oder über solche Territorien unterlassen.<sup>23</sup> Ganz ähnlich äußerte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund in diesem Zusammenhang: „Öffentliches Geld darf es nur gegen Eigentumsrechte und direkte Einflussnahme auf die Geschäftspolitik geben“.<sup>24</sup>

Insgesamt beliefen sich die Stabilisierungshilfen für Banken zum Stichtag 8. Oktober 2009 auf 155,6 Milliarden Euro. Davon entfielen 127,7 Milliarden Euro auf Garantien, 21,9 Mrd. dienten der Aufstockung der Eigenkapitalmittel verschiedener Institute und 5,9 Mrd. Euro entfielen auf Risikoübernahmen. Anträge auf Hilfen haben bisher 24 Unternehmen aus der Finanzbranche gestellt. Zusammen genommen geht es dabei um 232,9 Milliarden Euro.<sup>25</sup>

## ... und gleichzeitig zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben

Im Juni 2009 schließlich verabschiedeten Bund und Länder die so genannte »Schuldenbremse«. Dabei handelt es sich um eine de facto Kreditaufnahmebeschränkung für die öffentliche Hand mit deren Hilfe die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) beschränkt wird. Das Gesetz hat Verfassungsrang, bietet aber eine Reihe von Ausnahmeregelungen – so etwa in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Die Bundesländer dürfen ab 2020 überhaupt keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Der damalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück wurde von der Frankfurter Allgemeinen mit der Feststellung zitiert, dass der Beschluss auch ein Signal an die Bürger sei, dass der Staat die Staatskassen nach der Finanzkrise wieder konsolidieren werde. Auch für den ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger kam die Regelung „gerade in der Krise zum richtigen Zeitpunkt“. Seiner Meinung nach könne die Schuldenlast der Bundesrepublik in den nächsten Jahren auf bis über 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen.<sup>26</sup>

23 Siehe <[www.attac.de/aktuell/krisen/pressemitteilungen/detailansicht/datum/2009/01/30/verluste-fuer-steuerzahler-gewinne-fuer-aktionaere](http://www.attac.de/aktuell/krisen/pressemitteilungen/detailansicht/datum/2009/01/30/verluste-fuer-steuerzahler-gewinne-fuer-aktionaere)>.

24 Standpunkt 1/2008, „Die Banken, nicht die Bankiers retten“, <[www.dgb.de/themen/themen\\_a\\_z/abisz\\_doks/s/standpunkt012008.pdf](http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/s/standpunkt012008.pdf)>. Diese Auffassung bekräftigte der DGB ein halbes Jahr später in Standpunkt 1/2009, <[www.dgb.de/themen/themen\\_a\\_z/abisz\\_doks/s/standpunkt012009.pdf](http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/s/standpunkt012009.pdf)>.

25 Pressemitteilung des SofFin vom 6. Okt. 2009, <[www.soffin.de/downloads/20091009\\_PN\\_SofFin.pdf](http://www.soffin.de/downloads/20091009_PN_SofFin.pdf)>.

26 Siehe <[www.faz.net/s/Rub09EEF84AC1E4A389ABDC6C23161FE44/Doc-E467E486A0B3D424C3BE06E5DFA836CA5-ATpl-Ecommon-Sccontent.html](http://www.faz.net/s/Rub09EEF84AC1E4A389ABDC6C23161FE44/Doc-E467E486A0B3D424C3BE06E5DFA836CA5-ATpl-Ecommon-Sccontent.html)>.

Demgegenüber macht der DGB geltend, dass die Schuldenbremse der Finanzpolitik soziale und demokratische Handlungsspielräume sowie „Krisenreaktionsmöglichkeiten“ raube. Schon heute betrage der Investitionsstau allein in den Kommunen rund 704 Milliarden Euro. Dieser werde nun in Bund, Ländern und Kommunen weiter wachsen. Das sei „fahrlässig und schlicht kontraproduktiv“ und führe dazu, dass künftige Generationen „eine dramatisch schlechtere Infrastruktur“ erben werden.<sup>27</sup>

Insgesamt ist die Furcht bei Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen (NRO) groß, dass die Bundesregierung versuchen wird, die sinkenden finanzpolitischen Spielräume durch Kürzungen bei den sozialen Leistungen aufzufangen. Der bayrische Landes-Caritasdirektor Zerrle etwa fürchtet, dass die Krise vermutlich dazu führen werde, dass der Staat und die Kostenträger in den kommenden Jahren weniger Geld für soziale Aufgaben zur Verfügung stellen werden. Gleichzeitig entstünde aber zusätzlicher Bedarf: „Die Krise trifft die Caritas gleich zweifach.“ Immer mehr Menschen kämen und bäten um eine finanzielle Beihilfe. Sozialhilfe und Hartz IV reichten einfach nicht. Andere bekämen Probleme, „weil ihre Löhne zu niedrig sind“. Zerrle forderte ein „staatliches Rettungspaket für die Armen und Schwachen“.<sup>28</sup>

Die Bedenken werden auch von Wissenschaftlern geteilt. Christoph Butterwegge, Professor für Politologie an der Uni Köln, warnt: „Perspektivisch droht das Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen.“ Auf dem Wohlfahrtsmarkt würden sich die BürgerInnen, die es sich finanziell erlauben können, künftig soziale Sicherheit (etwa private Altersvorsorge und Krankenversicherung) kaufen. Dagegen stelle der Sozialstaat bald „nur noch euphemistisch »Grundsicherung« genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren“. Ansonsten würden die Betroffenen jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter überlassen.<sup>29</sup>

## Woher soll das Geld kommen?

Das finanzielle Dilemma der öffentlichen Hand beschäftigt auch die Wirtschaftswissenschaftler:

27 DGB, 5. März 2009, <[www.dgb.de/2009/03/05\\_matecki\\_schuldenbremse](http://www.dgb.de/2009/03/05_matecki_schuldenbremse)>.

28 Pressemitteilung des Caritas Landesverbandes vom 4. März 2009.

29 Siehe <[www.nachdenkenseiten.de/?p=4215](http://www.nachdenkenseiten.de/?p=4215)>.

Hohen Ausgaben für die Bankensanierung und etwaige Konjunkturmaßnahmen stehen heute schon sinkende Steuereinnahmen<sup>30</sup> und bald auch noch die selbst auferlegte Schuldenbremse gegenüber. Die meisten Empfehlungen von Volkswirten halten an einer angebotsorientierten Ausrichtung der Finanzpolitik fest: Sie empfehlen die Entlastung der Unternehmen und gestehen Steuererhöhungen allenfalls bei indirekten Steuern zu.

So rieten das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) der Bundesregierung schon im Mai 2009, eine „deutliche“ Mehrwertsteuererhöhung für 2011 anzukündigen.<sup>31</sup> Noch drastischer sind die Vorstellungen von Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitutes (HWWI). Er verlangt eine Mehrwertsteuererhöhung nicht, um Haushaltslöcher zu stopfen. Straubhaar möchte die Einnahmen dazu verwenden, die Lohnnebenkosten zu senken, indem die Sozialversicherungssysteme künftig über Steuern finanziert werden.<sup>32</sup>

Doch scheinen die Meinungen über die Finanzierung staatlicher Aktivitäten unter Ökonomen nicht einhellig zu sein: Die Financial Times Deutschland zitierte das DIW mit einer unveröffentlichten Studie, in der vorgeschlagen wurde, der deutsche Fiskus könnte durch eine stärkere Besteuerung von Vermögen rund 25 Milliarden Euro mehr im Jahr einnehmen. Dazu müsste die künftige Bundesregierung die Vermögenssteuern lediglich auf das Durchschnittsniveau der OECD-Staaten anheben.<sup>33</sup>

Einig sind sich NRO, Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften mit der Wissenschaft, dass die Einnahmen erhöht werden müssen. In der Zivilgesellschaft besteht allerdings weitgehend Konsens darüber, dass Wohlhabende und Unternehmen künftig wieder mehr zur Finanzierung gemein-

schaftlicher Aufgaben beitragen müssen. So hält der DGB fest, dass „die hohen und sehr hohen Einkommen, Vermögen und Erbschaften von Privaten wieder deutlicher für eine gerechte Sozialstaatsentwicklung“ herangezogen werden müssten. Auch Unternehmen müssten wieder stärker besteuert und der Steuervollzug gestärkt werden.<sup>34</sup> Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di geht davon aus, dass höhere Vermögens- und Unternehmenssteuern die Steuereinnahmen um jeweils circa 20 Milliarden Euro erhöhen würde, ein höherer Erbschaftsteuersatz zusätzlich sechs und ein konsequenterer Steuervollzug weitere zwölf Mrd. Euro Einnahmen für die Staatskassen erbringen würde.<sup>35</sup>

Über die Frage »Wer soll zahlen?« hinaus haben sich die KritikerInnen des Krisenmanagements der Bundesregierung auch Gedanken darüber gemacht, wie man die Steuereinnahmen besser sichern und etwa Steuerflucht künftig besser einschränken könne. In einem Aufruf des Netzwerks Steuergerechtigkeit „zur konsequenten Austrocknung von Steueroasen“ wandten sich im März 2009 eine Vielzahl deutscher NRO an die Bundesregierung. Ihre Begründung: Die Finanzkrise habe „in dramatischer Zuspitzung deutlich gemacht, in welchem Ausmaß Gesellschaften weltweit ökonomisch und sozial von der Intransparenz und Regellosigkeit der globalen Finanzmärkte bedroht sind.“ Die Steueroasen trügen daher „eine Mitschuld an der derzeitigen Krise“. Steuer- und Kapitalflucht sowohl aus Industrie- als auch aus Entwicklungsländern habe „katastrophale Folgen für öffentliche Haushalte“.<sup>36</sup>

## Ökologie? Kaum ein Thema

Ökologische Fragestellungen haben in den Reaktionen der Bundesregierung auf die Finanzkrise – sowie in der Diskussion um dieses Thema – nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Allerdings zogen etwa die starke Orientierung der

30 Ex-Bundesfinanzminister Steinbrück hatte im Mai von 48 Mrd. Euro in 2009 und 305 Mrd. kumuliert bis 2013 gesprochen. Seitdem ist das Thema weitgehend aus der Berichterstattung verschwunden. Siehe <[www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,623869,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,623869,00.html)>. Den Rückgang der Steuereinnahmen in 2009 gegenüber dem Vorjahr beziffert das Bundesfinanzministerium auf 6,3 %. Siehe <[www.bundesfinanzministerium.de/mn\\_53848/DE/BMF\\_\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2009/08/statistiken-und-dokumentationen/finanzwirtschaftliche-entwicklung/Tabellen/Tabelle\\_\\_S04.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/mn_53848/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/08/statistiken-und-dokumentationen/finanzwirtschaftliche-entwicklung/Tabellen/Tabelle__S04.html?__nnn=true)>. Das sind Mindereinnahmen von 15,1 Mrd. Euro (eigene Berechnung).

31 Siehe <[www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ibV66m-BN-1ivTudAX4r7iebTWgA](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ibV66m-BN-1ivTudAX4r7iebTWgA)>.

32 Siehe <[www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,649734,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,649734,00.html)>.

33 Siehe <[www.ftd.de/politik/deutschland/studie-des-diw-reiche-sollen-schulden-abtragen/543148.html](http://www.ftd.de/politik/deutschland/studie-des-diw-reiche-sollen-schulden-abtragen/543148.html)>.

34 DGB 5. März 2009.

35 Konzept Steuergerechtigkeit vom Januar 2009: <[wipo.verdi.de/broschueren/konzept\\_steuergerechtigkeit\\_1\\_](http://wipo.verdi.de/broschueren/konzept_steuergerechtigkeit_1_)>.

36 Tax Justice Net, Aufruf 20. März 2009, <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Aufruf\\_090320\\_Steueroasen-unterzeichnet.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Aufruf_090320_Steueroasen-unterzeichnet.pdf)>. Die interessantesten Forderungen in Bezug auf Deutschland lauten: Ein automatischer Informationsaustausch zwischen nationalen Steuerbehörden – wie er im Rahmen der EU-Zinsrichtlinie praktiziert wird. Länderbezogene Offenlegungspflichten für alle für eine effektive Besteuerung notwendigen Angaben. Auflagen für Banken und Unternehmen, sich im Gegenzug für öffentliche Unterstützung aus Steueroasen zurückzuziehen oder zumindest ihre diesbezüglichen Geschäftsbeziehungen vollkommen offen zu legen.



Konjunkturpakete auf den Ausbau des Straßen- und Individualverkehrs zum Teil deutliche Kritik auf sich. Besonders in die Kritik geriet die so genannte Abwrackprämie. Durch sie kamen Halter von mindestens neuen Jahre alten Autos zeitweilig in den Genuss einer staatlichen Einmalzahlung von 2.500 Euro, wenn sie einen Neuwagen anschafften und den alten Wagen nachweislich verschrotteten. Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) bemängelte an diesem Konzept vor allen, dass man für den Klimaschutz viel mehr hätte erreichen können, wenn man die Prämie an Umweltkriterien gebunden oder das Geld in alternative Verkehrsmittel investiert hätte. Zudem hätte nach Meinung des VCD „die Förderung des Öffentlichen Verkehrs, der Nachrüstung von Partikelfiltern in Lieferfahrzeugen und neuer Umwelttechnik in Lkw höhere Beschäftigungseffekte und eine bessere Umweltbilanz erzielt“.<sup>37</sup>

Eine vollständige Analyse der Konjunkturpakete in Hinblick auf deren ökologische Auswirkungen hat der *World Wildlife Fund* (WWF) vorgelegt. Die Ergebnisse sind augenfällig: „Nur sechs von 32 Maßnahmen“, so die Studie, hätten positive ökologische Effekte. Bezogen auf die Mittelverwendung könnten „bestenfalls 13 Prozent (...) als nachhaltig eingestuft werden.“ Der einzige »grüne« Schwerpunkt seien die Investitionen in energetische Sanierungen im Haus- und Wohnungsbereich, die jedoch mit circa „neun Milliarden Euro einen zu geringen Anteil am Gesamtvolumen“ aufwiesen. Gänzlich fehlten „innovative Ansätze zur Verkehrsvermeidung, zur Förderung ökoeffizienter Produkte oder ressourcen-schonender Produktionsverfahren“. Auch ökologische Förderrichtlinien für die Mittelverwendung gebe es kaum.<sup>38</sup>

37 Siehe <[www.vcd.org/688.html?&tx\\_cwtpresscenter\\_pi1\[showUid\]=636](http://www.vcd.org/688.html?&tx_cwtpresscenter_pi1[showUid]=636)>.

38 *World Wildlife Fund* (WWF) 2009: J. Cottrell, A. Görres, F. Prange, K. Schlegelmilch und S. Schmidt: Sind die deutschen Konjunkturpakete nachhaltig? <[www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf\\_neu/Konjunkturpaket\\_D\\_V25\\_12-06-2009.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf_neu/Konjunkturpaket_D_V25_12-06-2009.pdf)>.

## Entwicklungspolitik: Mehr als nur Almosen?

Direkt aus dem Mitteln des Konjunkturpakets II hat die Bundesregierung dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) außerplanmäßig 100 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittel fließen in den Infrastrukturfonds der Weltbank.<sup>39</sup> Der Schritt wurde vom Verband entwicklungspolitischer NRO (VENRO) begrüßt, die Höhe dieses „Konjunkturpaketes für Entwicklungsländer“ jedoch gleichzeitig als „nicht ausreichend“ kritisiert. „Die Ärmsten der Armen werden mit Almosen abgespeist, obwohl sie von den Folgen der Krise am meisten betroffen sind“, beanstandete VENRO-Vorstandsvorsitzende Claudia Warning.<sup>40</sup> Tatsächlich machen die genannten 100 Mio. Euro nur 0,2 Prozent des Umfangs des Konjunkturpaketes II aus.<sup>41</sup>

Über die Finanzspritze für die Weltbank hinaus hat sich die Entwicklungsbank der KfW mit 130 Millionen US-Dollar an frischem Geld an einem Fonds beteiligt, der „Refinanzierungsengpässe bei Mikrofinanzinstitutionen in Entwicklungs- und Transformationsländern“ abfedern hilft.<sup>42</sup> Auch hat das BMZ auf die sich mit den steigenden Nahrungsmitteln bereits 2007 abzeichnende Hungerkrise reagiert: Im Rahmen der auf dem G8-Gipfel 2008 in Toyako vereinbarten „Globalen Partnerschaft für Landwirtschaft und Ernährungssicherung“ hat das Ministerium 600 Millionen Euro für Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung zugesagt. Auf dem Gipfel in L’Aquila haben die G-8 insgesamt sogar 20 Milliarden US-Dollar in den kommenden drei Jahren für ländliche Entwicklung zugesagt. Die Bundesregierung will hierzu drei Milliarden US-Dollar

39 Regierungserklärung 29. Jan. 2006, S.6, <[www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/20090129\\_Regierungserklaerung.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/20090129_Regierungserklaerung.pdf)>.

40 Siehe <[www.venro.org/404.html](http://www.venro.org/404.html)>.

41 Eigene Berechnung.

42 Entwicklungspolitische Bilanz der 16. Legislaturperiode des BMZ, siehe <[www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/Entwicklungspolitische\\_Bilanz\\_16\\_Legislatur.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/Entwicklungspolitische_Bilanz_16_Legislatur.pdf)>.

beitragen. Wie viel davon jedoch frisches Geld sein wird, muss sich erst noch erweisen.<sup>43</sup>

## Fazit

Auch nachdem das ganze Ausmaß der Finanz- und Wirtschaftskrise sichtbar geworden ist, hat sich die Bundesregierung als äußerst zurückhaltend erwiesen, auf Forderungen einzugehen, den Finanzsektor stärker zu regulieren. Obwohl die Bundesregierung finanzielle Verpflichtungen in noch nie da gewesener Höhe übernommen hat, verzichtet sie darauf, die wirtschafts- und ordnungspolitischen Spielräume gegenüber der Finanzwirtschaft zu nutzen, die ihr aus der Situation erwachsen. Damit vergibt sie nach Auffassung vieler ihrer KritikerInnen die Chance, künftige Wirtschafts- und Finanzkrisen beherrschbarer zu machen.

Andererseits wurden – vielleicht mit Ausnahme der Verlängerung des Kurzarbeitergeldes – auch keine sozial- oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ergriffen, die wesentlich dazu hätten beitragen können, die sozialen Auswirkungen der Krise insbesondere auf arme Menschen in Deutschland zu mindern. Im Gegenteil: Durch haushaltspolitische Selbstbeschränkungen könnte sich die Bundesregierung in eine Lage manövrieren, die einen forcierten sozialpolitischen Sparkurs – und damit letztlich die Sozialisierung privater Zahlungsverpflichtungen zwecks Verhinderung eines erneuten Crashes – nahe legt. Doch nicht nur soziale, auch ökologische und entwicklungspolitische Aspekte spielen bei der Krisenbewältigung lediglich eine untergeordnete Rolle.

**Uwe Kerkow** ist freier entwicklungspolitischer Fachjournalist. In dieser Eigenschaft betreut er den Social Watch Report Deutschland seit 2002.

43 Ebenda, vgl. auch die Rede von Bundesministerin Wieczorek-Zeul vom 11. Juli 2008, <[www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/juli/rede\\_20080711.html](http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/juli/rede_20080711.html)>.

# Europas Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise

**Zur Begründung ihrer Vorreiterrolle auf der Weltbühne verweisen europäische Regierungschefs auf die Leistungen der EU und ihr Engagement für soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Doch in ihrer Reaktion auf die Finanzkrise signalisieren weder die EU noch die europäischen Regierungen ein entschlossenes Eintreten für eine Reform der globalen Finanzarchitektur. Vielmehr scheinen sie entschlossen, bestehende Strukturen und Konzepte zu erhalten und die durchgesetzten globalen Wirtschafts- und Finanzmodelle besser umzusetzen. Sie hoffen, auf diesem Weg Stabilität wiederzugewinnen.**

## Miriam van Reisen und Simon Stocker

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Europäische Union immer wieder als Schlüsselfigur in der globalen Reaktion auf die Krise und jeglicher Neugestaltung der globalen Finanzarchitektur präsentiert. Zur Begründung ihrer Vorreiterrolle auf der Weltbühne verweisen europäische Regierungschefs auf die Leistungen der EU während der letzten 50 Jahre und ihr Engagement für soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Wie der britische Premierminister Gordon Brown vor dem Europäischen Parlament am 24. März 2009 feststellte, ist die EU „einzigartig positioniert“, in den Anstrengungen „zum Aufbau einer wahrhaft globalen Gesellschaft, die für alle nachhaltig, für alle sicher und für alle gerecht ist“, eine Führungsrolle zu übernehmen. Im gleichen Sinne äußerten sich auch andere europäische Regierungschefs. Wie das jedoch in der Praxis aussieht, zeigt sich schon in der Art und Weise, wie die EU und Regierungen der Mitgliedsländer mit der Krise und ihren Folgen umgehen. Trotz klarer Indizien für ein systemisches Versagen gegenwärtiger Konzepte zur Förderung gerechter und nachhaltiger Entwicklung gibt es bisher keine Anzeichen dafür, dass man wirklich etwas ändern möchte.

## Europas Haltung zur Reform der globalen Finanzarchitektur

Europas Regierungschefs erkennen zwar an, dass es Versäumnisse im globalen Finanzsystem gegeben hat. Die von ihnen geplanten Korrekturmaßnahmen sind jedoch weit von einer radikalen Umwandlung des Systems entfernt. Zwar sind nicht alle EU-Regierungschefs Mitglied der G-20, aber die führende Rolle der G-20 bei der Bewältigung der Krise ist weitgehend akzeptiert. Die vom Londoner Gipfel der G-20 im April 2009 verabschiedeten Maßnahmen zeigen, wie die EU mit der Wirtschaftskrise und der Reform des globalen Finanzsystems zur Vermeidung zukünftiger Krisen umgehen wird. Es handelt sich unter anderem um

die Empfehlung, weitere 1.100 Milliarden US-Dollar für die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) bereitzustellen, wobei nur ein kleiner Teil von 50 Mrd. „zur Sicherstellung der Entwicklung einkommensschwacher Länder“ vorgesehen wurde. Von den erwähnten 1,1 Billionen US-Dollar gehen 750 Milliarden an den Internationalen Währungsfonds (IWF), 100 Mrd. an die Weltbank und 250 Mrd. werden zur Abstützung des Welthandels verwendet. Europas Regierungschefs beschlossen zusammen mit anderen Mitgliedern der G-20 eine Kapitalspritze von circa 5.000 Milliarden US-Dollar für ihre Volkswirtschaften bis Ende 2010, um die Wirtschaft anzukurbeln und Beschäftigung zu sichern.

Natürlich geht es der EU auch um eine Stärkung der Finanzaufsicht und –regulierung, wobei man sich unterschiedlich stark für eine Überwachung der Rating-Agenturen, Einführung von Regulierungsstandards (zur Beendigung von Steueroasen und Bankgeheimnis) und für – zur Kontrolle von gezahlten Boni notwendig – neue Rechnungslegungsstandards einsetzt.

Einige dieser Maßnahmen sind zwar zu begrüßen, solange sie umfassend genug sind. Aber sie signalisieren kein entschlossenes Eintreten für eine Umwandlung der globalen Finanzarchitektur. Vielmehr zeigt sich in ihnen die Entschlossenheit, bestehende Strukturen und Konzepte möglichst vollständig zu erhalten und die derzeitigen globalen Wirtschafts- und Finanzmodelle besser umzusetzen, um Stabilität wiederzugewinnen. Damit soll gewährleistet werden, dass die wichtigsten Wirtschaftsakteure der Welt, einschließlich Europa, bei jeglicher Veränderung die Kontrolle behalten. Da sich die G-20 aus Ländern zusammensetzt, die vornehmlich vom derzeitigen globalen System profitiert haben, besteht kein wirklicher Anreiz zu grundlegenden Veränderungen. Und da die globale Finanzarchitektur Ungleichheiten häufig nicht nur nicht korrigiert, sondern sogar verstärkt, kann man sich nicht wirklich darauf verlassen, dass die Beibehaltung des gegenwärtigen Modells zu dem von Gordon Brown und anderen europäischen Regierungschefs propagierten Ergebnis führen wird.

Eine wirklich globale und wirkungsvolle Reaktion auf die Krise sollte nicht nur von den mächtigsten Staaten und großen Schwellenländern, sondern der Weltgemeinschaft insgesamt – auch allen Entwicklungsländern – getragen werden. Die Expertenkommission für Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems unter Vorsitz des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz vertritt den Standpunkt, dass „das Wohlergehen der Industrie- und Entwicklungsländer sich in einer zunehmend integrierten Ökonomie gegenseitig bedingt“. Deshalb „kann die globale wirtschaftliche Stabilität und wirtschaftliches Wachstum nicht wieder gewonnen werden und die Bekämpfung der Armut weltweit wird gefährdet, wenn nicht alle Länder wirklich eingebunden und in ihrer Bedeutung für den Reformprozess gewürdigt werden.“<sup>1</sup>

Europas fehlende Bereitschaft, die Entwicklungsländer tatsächlich in globale Anstrengungen zur Bewältigung der Krise einzubinden, wird daran deutlich, dass man für den G-20-Prozess eintritt, anstatt für andere internationale Foren, allen voran die Vereinten Nationen. Generell ging es in Europas Konzept darum, die Rolle der UN auf die Bewältigung der Krisenfolgen für Entwicklungsländer zu begrenzen. Für europäische Regierungen ist die G-20 das Forum, in dem bei irgendwelchen Veränderungen des globalen Systems ihre Interessen am besten aufgehoben sind. Die UN-Konferenz zur Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Folgen für die Entwicklung war bei den meisten von ihnen unerwünscht.

Deutlich werden diese Präferenzen auch in der mangelnden Unterstützung europäischer Regierungschefs zugunsten einer besseren Vertretung der Entwicklungsländer in den Organen der IFI. Zwar hatte man sich im Rahmen der G-20 auf 750 Milliarden US-Dollar für den IWF geeinigt, um den von der Krise betroffenen Ländern zu helfen. Doch unterließ man es, sich gleichzeitig deutlich für Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen der IFI und eine Korrektur ihrer demokratischen Defizite auszusprechen. Das Kommuniqué der G-20 forderte eine Reform von „Aufgaben, Zuständigkeiten und Verwaltung [der IFI] als Reaktion auf Veränderungen der Weltwirtschaft und die neuen Herausforderungen der Globalisierung“ und fügte hinzu, dass „Schwellen- und Entwicklungsländer, auch die ärmsten von ihnen, mehr Stimme und Gewicht haben sollen“. Ihre Mitglieder bekräftigten ihre Unterstützung für die Umsetzung der vom IWF-Vorstand im April 2008 verabschie-

<sup>1</sup> Die Expertenkommission für Reformen des Internationalen Währungs- und Finanzsystems (2009), Empfehlungen vom 19. März 2009. Auf Engl. unter: <[www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf)>.

deten Stimmrechtsreform und kamen überein, dass „die Direktoren und Führungskräfte“ der IFI in einem „offenen, transparenten und leistungsorientierten Auswahlverfahren“ berufen werden sollten. Das aber ist weit entfernt von einem entschlossenen Eintreten für Veränderungen der Institution zugunsten einer besseren Vertretung und Einbindung der Entwicklungsländer in Entscheidungsprozesse.

Mehrheitlich stammen die öffentlichen Bemerkungen und Vorschläge zur Verwaltungsreform des IWF von Regierungen aus Teilen der Welt, die wenig Gewicht haben. Europäische Regierungschefs haben sich für den Status Quo ausgesprochen. Der belgische Finanzminister Didier Reynders sagte in einem Interview mit Reuters: „Die europäischen Länder müssen viel Geld in den Fonds stecken, und die Höhe des Beitrags einzelner Länder muss deshalb auch entsprechend berücksichtigt werden“. Anders gesagt: Es ändert sich im Prinzip nichts daran, dass Stimmrechte nach finanziellen Beiträgen vergeben werden. Veränderungen der Verwaltungsstrukturen sollen nur Veränderungen des globalen Wohlstands widerspiegeln, das heißt, nur wenn sich die Schwellenländer finanziell beteiligen, können sie mitreden. Die Armen bleiben weiterhin ausgeschlossen.

Die Haltung der Europäer zur „Governance“ des IWF sowie der Rolle der UN macht deutlich, dass sie die Architektur des globalen Finanzsystems fast unangetastet lassen wollen. Tatsächlich nutzen die Regierungen die Chance, im Zuge von Veränderungen die Position ihrer eigenen Wirtschaft im Finanzsystem zu stärken, etwa wenn es um Steueroasen und das Bankgeheimnis geht und gleichzeitig weitergehenden Veränderungen aus dem Weg zu gehen.

## Soziale Folgen der Krise in Europa

In den letzten Jahren geriet das Europäische Sozialmodell infolge wachsender Deregulierung und Privatisierung im Finanzbereich unter Druck. In diesem neuen Paradigma kommen Vorsorgeleistungen für die Bürger zunehmend vom Markt und weniger vom Staat mit der Folge, dass sich der Staat immer weiter aus einer Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Bereichen zurückzieht. Zwar hat die Marktwirtschaft erfolgreich dazu beigetragen, dass sich die Lebensbedingungen der meisten europäischen Bürger verbesserten, aber sie hat auch Probleme mit sich gebracht. Ein gutes Beispiel ist dafür die Deregulierung und Privatisierung der Rentensysteme. Zur Entlastung des staatlichen Rentensystems haben viele europäische Länder auf Pri-

vatisierung und Liberalisierung zurückgegriffen. Die Bürger wurden aufgefordert, sich stärker auf private Rentenfonds einzulassen, die wiederum vom Auf und Ab des Marktes abhängen. Vor der Krise ging es den Rentenfonds gut, da der Wert ihres Vermögens ständig zunahm. Rentenfonds sind inzwischen zu bedeutsamen Akteuren auf dem Aktienmarkt geworden. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise haben jedoch viele Rentenfonds erheblich an Wert verloren und damit die zukünftigen Renten vieler Europäer in Gefahr gebracht.

Auch die von der Krise ausgelöste Wirtschaftsrezession bedroht Europas Sozialstaatskonzept. Für 2009 hat die EU eine vierprozentige Rezession in der Eurozone vorausgesagt und Schätzungen sprechen von 8,5 Millionen Menschen in der EU, die 2009 und 2010 ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent für 2010 die damit den höchsten Stand seit dem 2. Weltkrieg erreicht. Die Krise hat auch erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Man erwartet einen Anstieg des Staatsdefizits in der Eurozone um 5,3 Prozent im Jahr 2009 und 6,5 Prozent 2010.<sup>2</sup>

Wie reagiert Europa darauf? Von Beginn der Krise an haben die Europäische Kommission und ihre Mitgliedsstaaten verschiedene Gegenmaßnahmen, hauptsächlich Stützungsprogramme und Rettungspakete, ergriffen, um den Konjunkturabschwung abzufedern. Ein Großteil galt dem Finanzsektor. Im April 2009 hieß es von Seiten der EU, dass sich die Kosten der Maßnahmen, die die Kommission zur Stützung von Finanzinstituten gebilligt habe, auf geschätzte drei Billionen Euro beliefen. Diese Zahl umfasst die Bürgschaften insgesamt (von bis zu 2.300 Milliarden Euro), Rekapitalisierungsprogramme (300 Mrd. Euro) und Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen für einzelne Banken und Finanzinstitute (400 Mrd. Euro).<sup>3</sup>

Die Hilfen für den Finanzsektor gehen von der Annahme aus, dass die Staatsbürgschaften und Kapitalumschichtungen den Banken eine großzügigere Kreditvergabe ermöglichen und damit Anreize für Investitionen schaffen, wodurch Arbeitsplätze geschaffen und erhalten werden sollen. Es ist jedoch keinesfalls sicher, ob den meisten Bürgern damit gedient ist, wenn Staats-

gelder in solchem Umfang zur Stützung des Bankensystems eingesetzt werden. Skepsis ist aus vielerlei Gründen angebracht. Erstens werden Banken mit Steuergeldern von Bürgern finanziert und unterstützt, deren eigene Lage aufgrund des Abschwungs unsicherer geworden ist. Zweitens soll mit den meisten Maßnahmen die Kreditvergabe verbessert werden. Dem gleichen Zweck dient die Zinssenkung durch die Europäische Zentralbank auf ein historisches Tief von unter einem Prozent. Doch es ist schon merkwürdig, wenn Steuerzahler, von denen viele selber stark von der Krise betroffen sind, für angeschlagene Institute – und für viele ihrer leitenden Manager – zahlen, die zum Zusammenbruch des Systems beigetragen haben.

Die wachsende Krise auf dem Arbeitsmarkt spricht dafür, dass man sich stärker um die sozialen Auswirkungen der Krise kümmern muss. Erforderlich sind Maßnahmen zur Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen, Investitionen in Sozial- und Gesundheitsdienste und verbesserte Systeme sozialer Sicherheit. Der Umfang staatlich finanzierter Rettungspakete und die erheblich gestiegenen Defizite der öffentlichen Haushalte europäischer Regierungen reduzieren jedoch nicht nur kurzfristig, sondern auf lange Zeit den Spielraum zur Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen und Investitionen in die soziale Infrastruktur.

Der Krise zum Opfer fiel auch eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates zu Fragen der Beschäftigung, an der die Arbeitsminister aller EU-Mitgliedsländer teilnehmen sollten. Statt dessen gab es ein Treffen der so genannten „sozialen Troika“ (Tschechische Republik, Schweden und Spanien), der Kommission und Sozialpartnern. Auf die „Herabstufung“ des Beschäftigungsgipfels wurde von denen, die die Krise direkt durch Verlust des Arbeitsplatzes zu spüren bekamen, negativ reagiert. Wie der Präsident des Europäischen Gewerkschaftsbundes John Monks dazu bemerkte, lässt der Verzicht „den Eindruck entstehen, dass sich europäische Politiker nicht gebührend Sorgen über die Arbeitslosigkeit machen.“<sup>4</sup>

Die Krise hat unter europäischen Politikern unerwartete Reaktionen ausgelöst. Befürworter eines ungebremsten freien Marktes bemühen sich jetzt aktiv um staatliche Rettungsmaßnahmen. Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes, die als glühende Verfechterin einer Politik des freien Marktes galt, stellte fest: „die letzten sechs Monate haben gezeigt, dass die Kontrolle staatlicher Hilfe

2 Europäische Kommission. Wirtschaftsprognosen Frühjahr 2009. Auf Englisch unter: <ec.europa.eu/economy\_finance/publications/publication15048\_en.pdf>.

3 Europäische Kommission (2009). Anzeigetafel der Staatshilfe – Frühjahr 2009 – aktualisiert. Auf Englisch unter: <ec.europa.eu/competition/state\_aid/studies\_reports/2009\_spring\_en.pdf>.

4 Anon. „Exit le sommet sur l'emploi“. *Le Soir* 21./22. März 2009, S.17.

eine Schlüsselrolle spielt, wenn es darum geht, auf die Herausforderungen der Wirtschaftskrise in koordinierter Form zu reagieren (...). Es ist jetzt Aufgabe des Finanzsektors, die Bilanzen in Ordnung zu bringen und umzustrukturieren, um für die Zukunft gewappnet zu sein.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang wird staatliche Intervention nicht mehr als Hindernis für Entwicklung und Wirtschaftswachstum betrachtet. Man ist im Gegenteil fast einhellig der Meinung, dass es Aufgabe der Staaten sei, sich in der jetzigen Rezession aktiv in den Markt einzumischen. Dieser Paradigmenwechsel legt nahe, dass ein Rückzug des Staates erwünscht ist, solange die Leistungen und Wachstum garantiert sind, während in Zeiten der Rezession staatliche Intervention als Lösung favorisiert wird. Anders gesagt: Gewinne sind weiterhin privat und Verluste sind öffentlich. Das widerspricht eindeutig den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit und Solidarität, die von der Vorstellung ausgehen, dass Gewinne und Verluste von allen gleichermaßen getragen werden sollten.

Auf anderer Ebene könnte die Krise ein Erstarren des „Europeanismus“ ausgelöst haben. Eine Umfrage der Kommission von Mitte Januar bis Mitte Februar 2009 ergab, dass fast zwei Drittel der Bevölkerung der EU der Meinung waren, dass koordiniertes Handeln der Mitgliedsstaaten die Europäer besser schützen würde, während nur 39 Prozent glaubten, dass die gegenwärtige Koordinierung ausreiche.<sup>6</sup> Das weist darauf hin, dass weitgehend Einigkeit herrscht über die Notwendigkeit der Kooperation auf EU-Ebene zur Bewältigung der Finanzkrise.

Jüngste Wahlergebnisse aus Island lassen darauf schließen, dass diese verstärkte Europeanigung nicht auf Bürger der EU beschränkt ist. Nachdem sie dem Konkurs des Landes nur knapp entgangen waren, wählten die Isländer mit großer Mehrheit eine Präsidentin, die für einen Beitritt zur EU eintritt. Kommissionspräsident Barroso vertritt den Standpunkt, dass es für Länder wie Irland, Großbritannien, Frankreich oder Deutschland im Alleingang weniger Instrumente zur Krisenbewältigung gebe als bei gemeinsamem Handeln: „Sollte sich die Krise in irgendeiner Weise auf die Einstellung zum Vertrag von Lissabon

auswirken, kann dies meines Erachtens eher zugunsten des Vertrages von Lissabon sein.“<sup>7</sup>

## Europas Rolle bei der Förderung von Entwicklung

Die EU beansprucht auch eine Vorreiterrolle bei Bemühungen zur Eindämmung der sozialen Folgen der Krise in den Entwicklungsländern. Kommissionspräsident Barroso meinte dazu: „Europa ist Vorreiter, wenn es um die Sicherstellung der Grundlagen für einen gerechten und nachhaltigen Aufschwung in allen Ländern, auch den Entwicklungsländern, durch die G-20 geht.“<sup>8</sup> Es gibt jedoch eine Schiefelage zwischen den Maßnahmen der Kommission zur Bewältigung der Krisenfolgen nach innen und solchen, die die Entwicklungsländer dabei unterstützen sollen – wie man deutlich sieht beim Vergleich der Finanzspritzen für europäische Volkswirtschaften und den Hilfgeldern zur Unterstützung der Entwicklungsländer. Dieses Ungleichgewicht zeigt sich auch in der Unterstützung der Kommission für den IWF, der strenge Auflagen an Kredite für arme Länder knüpft und sie daran hindert, antizyklische Konjunkturmaßnahmen gegen die Krise zu ergreifen.

Angesichts der Einbrüche bei Exporterlösen, ausländischen Investitionsströmen und Geldsendungen aus dem Ausland trifft die globale Finanz- und Wirtschaftskrise Entwicklungsländer besonders hart. Nach Schätzungen der Weltbank könnten die Entwicklungsländer 2009 einer Finanzierungslücke von zwischen 270 und 700 Milliarden US-Dollar entgegensehen und bis zu 53 Millionen Menschen werden wahrscheinlich verelenden.<sup>9</sup> Der Präsident der Bank, Robert Zoellick, sagte am Vorabend des Treffens der G-20 in London, dass schätzungsweise „200.000 bis 400.000 Babys dieses Jahr allein aufgrund des nachlassenden Wachstums sterben werden“.<sup>10</sup> Die UN schätzt, dass bis zu 1.000 Milliarden US-Dollar erforderlich sein könnten, um die Krisenfolgen einzudämmen. Den meisten Entwicklungsländern fehlt es aber an finanziellem Spielraum, um auf die Krise zu reagieren, so dass Hilfe von außen von entscheidender Bedeutung ist.

Obwohl Europa die erdrückende Finanzierungslücke erkennt, die den Entwicklungsländern ins Haus steht, ist das Engagement in der staatlichen Entwicklungshilfe weiterhin unzulänglich. Mit etwas unter 50 Milliarden Euro, die 2008 gezahlt wurden, nimmt sich der Umfang der Hilfe bescheiden aus gegenüber den Finanzspritzen für die europäischen Volkswirtschaften zur Rettung der Banken und Förderung des Wachstums. Wenn 300 Mrd. US-Dollar so schnell zur Unterstützung von Finanzinstituten bereitgestellt werden können, ist es schwer verständlich, warum europäische Regierungen nicht in der Lage sein sollten, ihre Entwicklungshilfe aufzustocken.

Im Mai 2009 bekräftigten die Mitgliedsländer der EU ihre Absicht, der gemeinsamen Verpflichtung zur Zahlung von 0,56 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU im Jahr 2010 und 0,70 Prozent in 2015 für die staatliche Entwicklungshilfe nachzukommen.<sup>11</sup> Italien, Irland, Lettland und Estland haben ihre Entwicklungshilfe aber schon wegen der Krise zusammengestrichen.

Gleichzeitig hat die Kommission eine beschleunigte Auszahlung der Hilfe vorgeschlagen, indem man einen erheblichen Teil der Finanztransfers an Entwicklungsländer in Höhe von 4,3 Milliarden Euro für 2009 „vorzieht“. Dabei geht es um drei Milliarden Euro in Form von Budgethilfe, 800 Millionen Euro für die Nahrungsmittelfazilität und weitere 500 Millionen Euro im Rahmen eines flexiblen Sofortprogramms zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Länder. Es handelt sich dabei aber nicht um neue Gelder und so lässt sich vermuten, dass entsprechend weniger für die Zukunft bleibt, falls der Vorschlag angenommen wird. Außerdem regt sich schon Widerstand unter den Mitgliedsländern, die die Gelder zur Verfügung stellen müssten.

Parallel dazu haben europäische Länder ungefähr 100 Milliarden US-Dollar zu den zusätzlichen 1.100 Mrd. für die IFI beigesteuert. Die bereitgestellten 50 Milliarden US-Dollar zur Stützung der Entwicklung einkommensschwacher Länder haben aber anscheinend nicht zu einer flexibleren Fiskal- und Geldpolitik des IWF bei der Kreditvergabe geführt. Trotz der „Modernisierung“ der IWF-Kreditkonditionen in jüngster Zeit gelten scheinbar noch immer die altbekannten Konditionalitäten wie stramme Fiskaldisziplin und Einschnitte bei den Staatsausgaben. Unter solchen Umständen bleibt wenig für Investi-

5 Europäische Kommission. Staatshilfe: jüngste Zahlen zu den Maßnahmen der Mitgliedsländer zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise. 2009. Auf Englisch unter: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

6 Europäisches Parlament. Eurobarometer des Europäischen Parlaments erhält Forderungen nach koordinierten Aktionen der EU im Kampf gegen die Finanzkrise. 2009. Auf Englisch unter: <www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\_page/042-54004-110-04-17-907-20090420IPR54003-20-04-2009-2009-false/default\_en.htm>.

7 Smyth, J. „Crisis likely to favour Lisbon Yes – Barroso“. *The Irish Times* vom 8. Mai 2009. Unter: <www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/05/08/1224246132086.html>.

8 Europäische Kommission. *Commission first to act on G20 with strategy to support developing countries*. 2009. Unter: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/550&format=HTML>.

9 Weltbanknachrichten, 12. Februar 2009.

10 Eurodad. *Not much on offer for poor countries to counter the crisis*. 2009. Unter: <www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3599&LangType=1036>.

11 Rat der Europäischen Union, 18./19. Mai 2009, Pressemitteilung. Unter: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/en/gena/1107921.pdf>.

tionen im Sozialbereich übrig.<sup>12</sup> Wieder einmal sieht man hier einen eklatanten Widerspruch zwischen den innerhalb Europas angewandten antizyklischen Maßnahmen und den fiskalischen Zwängen, denen die Entwicklungsländer ausgesetzt werden.<sup>13</sup> Wenn die Europäer der Meinung sind, dass der Weg aus der Krise in einer expansionistischen Finanz- und Geldpolitik besteht, warum fördern sie dann genau gegenteilige Maßnahmen in den ärmeren Ländern?

### Die Krise als willkommener Anlass zur Förderung europäischer Interessen?

Die Krise scheint sich auf Europas Beziehungen zu den Entwicklungsländern auch dadurch auszuwirken, dass kontroverse Maßnahmen wie Budgethilfen und Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) beschleunigt umgesetzt werden.

### Budgethilfe

Aufgrund der Tatsache, dass ärmere Volkswirtschaften infolge der Krise dringend auf Finanzhilfe von außen angewiesen sind, sehen die Kommissionsvorschläge mehr Spielraum für Budgethilfen vor – unter anderem annähernd 500 Millionen Euro aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds zur Unterstützung der am stärksten betroffenen afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Länder. Die Kommission kündigte ebenfalls an, dass laufende Budgethilfverfahren in den meisten hilfebedürftigen Ländern überprüft würden, um die Möglichkeiten für eine vorgezogene Auszahlung zu sondieren. Für Budgethilfen spricht nach Ansicht der Kommission, dass es sich dabei um ein schnell einsetzbares Instrument zur langfristig überschaubaren Finanzierung von Staatsausgaben, auch in sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit, handelt.

Aber die Budgethilfe wirft auch einige Fragen auf. Erstens fehlen in den meisten Ländern die für eine demokratische Kontrolle entscheidenden internen Strukturen und Möglichkeiten zur Überprüfung

der Budget- und Ressourcenallokation. Werden internationale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften eingesetzt, um die Umsetzung zu überwachen, könnten Regierungen zwar eher zur Rechenschaft gezogen werden (*accountability*). Doch nach innen untergräbt man damit sowohl die Identifikation mit den Maßnahmen (*ownership*) wie auch die demokratische Kontrolle durch nationale Parlamente. Zweitens hat die Kommission eine Anzahl von Bedingungen gestellt, die erfüllt sein müssen, bevor Budgethilfen erwogen werden, einschließlich Demokratie und Achtung der Menschenrechte. In Untersuchungen einer Reihe von Budgethilfeabkommen fanden sich aber nur wenige Beweise dafür, dass umfassend geprüft worden war, ob derartige Bedingungen auch erfüllt wurden.<sup>14</sup> Schließlich wird die Budgethilfe von der Kommission in Kalkulationen eingerechnet, nach denen auf Drängen des Europäischen Parlaments 20 Prozent der Entwicklungshilfe in die Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungsbereich fließen müssen. Die Kommission verfährt so, obwohl der für die Klassifizierung der einzelnen Entwicklungshilfeleistungen zuständige Entwicklungsausschuss der OECD der Meinung ist, dass Budgethilfe nicht zu den Entwicklungsausgaben für Gesundheit und Bildung gezählt werden sollte.

### Handel oder Hilfe?

Der Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs) als Grundlage für Freihandelsregime zwischen der EU und den AKP-Staaten ist einer der wesentlichen Streitpunkte im Cotonou-Abkommen. Die EPAs sollen an die Stelle der Handelsabkommen treten, die im Rahmen der Lomé-Übereinkommen vereinbart wurden und als unvereinbar mit den WTO-Regeln über Handelsbarrieren gelten. Ursprünglich sollten die EPAs schon Anfang 2008 in Kraft getreten sein, sorgen aber auch Mitte 2009 noch für erhebliche Irritationen.<sup>15</sup>

Die Kommission hat die EPAs immer als Entwicklungsabkommen dargestellt, aber dem

widersprechen die Konditionen: Erstens führen sie wahrscheinlich in vielen AKP-Ländern, deren wichtigster Handelspartner die EU häufig ist, zu größeren Ausfällen bei den Zolleinnahmen. Zweitens fehlt es in den AKP-Staaten oft an der Infrastruktur, um in einem System offener Märkte bestehen zu können. Anpassungshilfen für die EPAs (*aid for trade*) sind zur Ergänzung des ursprünglich von der Kommission angebotenen Finanzpakets geplant, aber schon jetzt ist zu erkennen, dass viele Mittel nicht zusätzlich bereitgestellt werden. Drittens wird die Aufnahme von Handelsbereichen in die EPAs – etwa Dienstleistungen –, für die kein Abkommen besteht, Teile der Märkte in AKP-Staaten für Unternehmen aus der EU öffnen.

Trotz dieser Bedenken vertritt die Kommission den Standpunkt, dass EPAs in der gegenwärtigen Krise zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Entwicklung in den Partnerländern beitragen werden. João Aguiar Machado, einer der Chefunterhändler der Kommission für die EPAs, stellt dazu fest, dass durch die Abkommen Entwicklung gefördert werde, weil sie einen berechenbaren Handelsrahmen bieten, wodurch wiederum Investitionen angekurbelt und Arbeitsplätze geschaffen würden. Um misstrauische AKP-Regierungen zu beruhigen, sprach die Handelskommissarin Catherine Ashton von der Notwendigkeit größerer Flexibilität in den Verhandlungen und sicherte zu, dass die regionalen Besonderheiten der Vertragsparteien in den abschließenden EPA-Verhandlungen aufgegriffen und beachtet würden. In ihrer Rede vor der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung im April 2009 in Prag äußerte sie jedoch den Wunsch, dass ein alle Parteien zufrieden stellendes Abkommen bald erreicht und alle vorläufigen EPAs vor Ende der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission im Oktober 2009 unterzeichnet sein sollten. Nachdem die EPA-Verhandlungen so lange festgefahren waren, scheint der dringende Handlungsbedarf aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise jetzt als Vorwand zu dienen, um den Prozess zu beschleunigen und die AKP-Regierungen nachdrücklich zum Einlenken zu bewegen.

**Miriam van Reisen** ist die Gründerin von *Europe External Policy Advisors* (EEPA). Seit über 20 Jahren arbeitet sie zur Außen- und Entwicklungspolitik der EU. **Simon Stocker** ist Direktor der *Advocacy-NRO Eurostep*.

<sup>12</sup> Ebenda.

<sup>13</sup> Zwar sind auch Übergangsländer wie Lettland und Rumänien zur Aufnahme von IWF-Krediten gezwungen, aber sie sind in einer besseren Lage, da die Kommission eine Kreditfazilität von 50 Milliarden Euro bereitgestellt hat, um europäischen Ländern außerhalb der Eurozone bei ihren Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu helfen.

<sup>14</sup> Alliance2015, "The EU's contribution to the Millennium Development Goals Poverty Eradication: From Rhetoric to Results?" EEPA (Hrsg.), Brüssel, September 2008.

<sup>15</sup> Im Juni 2009 haben nur die CARIFORUM-Länder (15 Länder in der Karibik) abschließende EPA unterzeichnet und nur Botswana, Kamerun, Elfenbeinküste, Lesotho und Swasiland haben vorläufige EPA unterzeichnet.

# Globales Krisenmanagement zwischen G-20 und G-192

**Die Regierungen haben auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise mit einem bislang einmaligen Gipfelmarathon reagiert. Im Zentrum stand dabei die G-20, die Gruppe der wirtschaftsstärksten Industrie- und Schwellenländer. Sie bescherte mit ihren Beschlüssen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Renaissance. Die Vereinten Nationen entwickelten sich dagegen immer mehr zum Sprachrohr derer, die vom G-20-Prozess ausgeschlossen blieben. Dies sind die überwiegende Mehrzahl der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, aber auch die Organisationen der Zivilgesellschaft. Fest steht: Durch die Krise ist das Institutionengefüge der globalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bewegung geraten. Wer am Ende die Gewinner und Verlierer der Reformprozesse sind, ist ungewiss.<sup>1</sup>**

## Jens Martens

Die dramatische Zuspitzung der globalen Finanzkrise im Herbst 2008 machte deutlich, dass die internationalen Gremien, die gerade eine solche Krise verhindern sollten, versagt haben. Dies gilt insbesondere für den Rat für Finanzmarktstabilität (FSF).<sup>2</sup> Es war 1999 nach der asiatischen Finanzkrise auf Initiative des damaligen Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer von der G-7 gegründet worden, um Schwachstellen im internationalen Finanzsystem zu identifizieren und die Koordination der Aufsichtsorgane zu verbessern.

Ebenfalls bereits 1999 hatten die Regierungen der G-7 die G-20<sup>3</sup> ins Leben gerufen. Sie sollte die internationale Koordination der Finanz- und Währungspolitik zwischen der G-7 und weiteren wichtigen Industrie- und Schwellenländern verbessern. Die G-20 tagte seitdem auf Ebene von Finanzministern und Zentralbankchefs. Das erste Treffen dieser Gruppe fand unter deutschem Vorsitz 1999 in Berlin statt.

Die G-20 war in den folgenden Jahren von WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen immer wieder als repräsentativere Alternative zur G-7/8 ins Spiel gebracht worden, allen voran vom ehemaligen kanadischen Premier Paul Martin. Er hatte bereits 2003 vorgeschlagen, die G-20 sollte sich auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs als L-20 (Leaders 20)<sup>4</sup> formieren.

Der damalige US-Präsident George W. Bush griff diese Idee auf und nutzte die G-20 als willkommenes

Format für das erste Gipfeltreffen zur aktuellen Finanzkrise, das am 15. November 2008 in Washington, D.C. stattfand. Mit zwei weiteren Gipfeln am 2. April 2009 in London und am 24.-25. September 2009 in Pittsburgh wurde die G-20 zum zentralen Forum für das globale Krisenmanagement.

## Aufwertung der G-20

In Washington verabschiedete die G-20 einen 47 Punkte umfassenden Aktionsplan,<sup>5</sup> der vor allem Beschlüsse zur verbesserten Regulierung und zur Reform des internationalen Finanzsystems enthielt. Die darin vorgesehenen kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sollten in erster Linie die Funktionsfähigkeit der globalen Finanzmärkte wiederherstellen. Unter anderem beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den FSF in eine *Financial Stability Board* (FSB) mit größeren Kompetenzen und einer erweiterten Mitgliedschaft umzuwandeln. Die Folgen der Krise für die Entwicklungsländer wurden in Washington nur am Rande erwähnt.

Beim Londoner Gipfel<sup>6</sup> stand die Überbrückung der weltweiten Liquiditätsengpässe im Mittelpunkt. Die Staats- und Regierungschefs kündigten Finanzspritzen von insgesamt mehr als einer Billion US-Dollar an, die hauptsächlich über den IWF kanalisiert werden sollten. Der Währungsfonds erlebte durch diese Entscheidung ein politisches Comeback.

Mit dem Pittsburgh-Gipfel<sup>7</sup> ernannte sich die G-20 endgültig selbst zum zentralen Forum internationaler Wirtschaftskooperation. „Wir haben heute den G20-Rahmen zum ausschlaggebenden Forum für unsere internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit bestimmt,“ erklärten die Staats- und Regierungschefs zum Abschluss des Gipfeltreffens.<sup>8</sup> Ihre

Beschlüsse wurden diesem hohen Anspruch aber kaum gerecht. Sie blieben weitgehend vage und unverbindlich. Gegenüber den ärmsten Ländern bekräftigten sie zwar ihre Zusage, neue Schritte zu unternehmen, um deren Zugang zu Nahrung, Kraftstoffen und Finanzen zu steigern,<sup>9</sup> konkrete Verpflichtungen gingen sie aber nicht ein. Mit Blick auf die Reform von IWF und Weltbank einigten sie sich auf die Empfehlung, den Stimmrechtsanteil von Schwellen- und Entwicklungsländern im IWF um fünf und in der Weltbank um drei Prozentpunkte zu erhöhen. Davon profitieren hauptsächlich größere Schwellenländer wie China.

Bemerkenswerterweise widmeten die Regierungen einen eigenen Abschnitt des Pittsburgh-Statements dem Thema Arbeit und Beschäftigung. Sie unterstützen darin die Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für einen globalen Beschäftigungspakt (*Global Jobs Pact*), bleiben in ihren Formulierungen aber schwammig, indem sie beispielsweise lediglich empfehlen: „Die internationalen Institutionen sollten die Normen der ILO und die Ziele des Paktes für Beschäftigung in ihre Analysen der Krise und der Krisenfolgen ebenso einbeziehen wie in ihre Politik insgesamt.“<sup>10</sup>

Zugleich verabredeten sie für Anfang 2010 ein Treffen der G-20-Arbeitsminister, um nach ihren Worten den kontinuierlichen Fokus der Gruppe auf die Beschäftigungspolitik sicherzustellen. Damit geht die G-20 weiter über ihren ursprünglichen Zuständigkeitsbereich internationaler Finanz- und Währungspolitik hinaus und macht die G-7/8 als eigenständige Struktur mehr und mehr überflüssig.

Als normativen Rahmen vereinbarten die Mitglieder der G-20 ein Set von Kernprinzipien und Werten für nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten. Sie sollen die Grundlage für die von Bundeskanzlerin Merkel vorgeschlagene Charta für nachhaltiges Wirtschaften bilden, mit der sich die G-20 weiter befassen wird. Die Regierungen verpflichteten sich in ihrer Erklärung von Pittsburgh, acht grundsätzliche Kernprinzipien zu befolgen, darunter die folgenden:

- „Wir tragen Verantwortung dafür, Finanzmärkte zu schaffen, die den Bedürfnissen von Haushalten, Unternehmen und produktiven Investitionen Rechnung tragen, indem wir Aufsicht, Transparenz und Rechenschaftspflicht stärken.

1 Dieser Artikel erscheint im Dezember 2009 in erweiterter Form in einem Report des Global Policy Forums zur globalen Wirtschaftskrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklungsländer, siehe <[www.globalpolicy.eu](http://www.globalpolicy.eu)>.

2 <[www.financialstabilityboard.org](http://www.financialstabilityboard.org)>.

3 <[www.g20.org](http://www.g20.org)>.

4 <[www.l20.org](http://www.l20.org)>.

5 <[www.G20.org/Documents/G20\\_summit\\_declaration.pdf](http://www.G20.org/Documents/G20_summit_declaration.pdf)>.

6 <[www.londonsummit.gov.uk](http://www.londonsummit.gov.uk)>.

7 <[www.pittsburghsummit.gov](http://www.pittsburghsummit.gov)>.

8 G-20 (2009): *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, Pkt. 50

<[www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm](http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm)>, dt. Übersetzung: <[www.bundesfinanzministerium.de/nrnn\\_53510/DE/BMF/\\_Startseite/Klartext/2009/008/Pittsburgh\\_\\_Erklaerung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_53510/DE/BMF/_Startseite/Klartext/2009/008/Pittsburgh__Erklaerung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf)>.

9 Ebenda., Präambel, Pkt. 22.

10 Ebenda., Pkt. 46.

- Wir tragen Verantwortung dafür, unsere eigene Zukunft zu sichern, indem wir Verbrauch, Produktion und Ressourceneinsatz nachhaltig gestalten und so unsere Umwelt bewahren und der Herausforderung durch den Klimawandel begegnen.
- Wir tragen Verantwortung dafür, in die Menschen zu investieren, indem wir ihnen Bildung, Qualifizierung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Gesundheitsfürsorge und soziale Sicherheitsnetze bieten und gegen Armut, Diskriminierung und sämtliche Formen sozialer Ausgrenzung vorgehen.
- Wir tragen Verantwortung dafür anzuerkennen, dass sich alle Volkswirtschaften, arme wie reiche, partnerschaftlich am Aufbau einer nachhaltigen und ausgewogenen Weltwirtschaft beteiligen, in der die Früchte des wirtschaftlichen Wachstums gerecht an alle verteilt werden. Wir tragen ferner Verantwortung dafür, die international vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen.<sup>11</sup>

Die G-20 stellen rund zwei Drittel der Weltbevölkerung und erwirtschaften knapp 90 Prozent des weltweiten Bruttonationaleinkommens (BNE). Die Gruppe ist damit zweifellos repräsentativer als der exklusive Club der G-7/8. Die Selbsternennung der G-20 zum zentralen Forum globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik<sup>12</sup> ist aus folgenden Gründen dennoch problematisch:

**Mangelnde Repräsentativität:** Die G-20 bleibt ein selbsternannter Club von Staaten, in dem weite Regionen der Welt unterrepräsentiert sind. Von den 54 Ländern Afrikas ist lediglich Südafrika vertreten, von den 35 Ländern Lateinamerikas und der Karibik sind es mit Argentinien, Brasilien und Mexiko lediglich drei. Die Mitglieder der G-20 sind sich dieses Defizits durchaus bewusst. Tatsächlich haben an den bisherigen Gipfeltreffen der Gruppe auch wesentlich mehr als 20 Länder teilgenommen. Neben den 19 offiziellen Mitgliedsländern der G-20 und der jeweiligen Präsidentschaft der EU als der Nr. 20 waren die Vorsitzenden von NEPAD und ASEAN, der Präsident der Europäischen Kommission sowie die Spitzenvertreter von UN, IWF, Weltbank, WTO, FSF/FSB und ILO (bisher nur in Pittsburgh) anwesend. Als „Beobachter“

11 Ebenda., Annex: *Core Values for Sustainable Economic Activity*, Pkt. 5.

12 Vgl. dazu auch Rainer Falk, Die Selbstintronisierung der G20 in Pittsburgh. Zur Neuformatierung ökonomischer Global Governance, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Luxemburg, W&E 29.9.2009 <[www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)>.

nahmen außerdem die Regierungschefs von Spanien (immerhin die achtgrößte Volkswirtschaft der Erde) und den Niederlanden teil. Tatsächlich war die G-20 also eher eine G-30. Dies änderte nichts an der schwachen Interessenvertretung der ärmeren Länder, die sich auch in den Beschlüssen der bisherigen Gipfel widerspiegelt.

**Mangelnde Transparenz:** Die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse der G-20 vollziehen sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Selbst über die Arbeitsstrukturen der Gruppe ist wenig bekannt. Medien, Zivilgesellschaft, Parlamente und die Länder, die nicht Mitglied im Club sind, erfahren von den diskutierten Themen und den Entscheidungen meist erst im Nachhinein, wenn die Gipfelerklärung präsentiert wird. Während sich in der internationalen Politik der letzten Jahre Prozesse hin zu mehr Transparenz vollzogen haben – selbst in Organisationen wie Weltbank, IWF und WTO – bedeutet die mangelnde Offenheit der G-20 einen erheblichen Rückschritt.

**Zivilgesellschaft ausgeschlossen:** Zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem wichtigen und weithin anerkannten Akteur in der internationalen Politik. Ihre Beteiligung fördert den demokratischen Pluralismus und die Artikulation von Interessen und Positionen, die bei reinen Regierungsveranstaltungen unterrepräsentiert blieben. Die meisten internationalen Organisationen, allen voran die UN, haben sich der Zivilgesellschaft mehr und mehr geöffnet. Selbst die G-8 hat in den vergangenen Jahren einen, wenn auch umstrittenen, Dialogprozess mit zivilgesellschaftlichen Gruppen etabliert. Die G-20 ist bislang gegenüber der Zivilgesellschaft blind. Systematische Konsultations- und Beteiligungsverfahren existieren nicht und selbst rudimentäre Formen des Informationsaustauschs oder sporadische Treffen fanden bisher nicht statt.

**Keine Umsetzungskapazitäten:** Als informeller Club verfügt die G-20 weder über ein eigenes Sekretariat noch über die Infrastruktur, um die Umsetzung ihrer Beschlüsse zu überwachen und zu koordinieren. Selbst die Website der G-20 ändert sich mit dem jährlich wechselnden Vorsitz der Gruppe (2009: Großbritannien, 2010: Südkorea). Das Verhältnis zwischen der ursprünglichen G-20 der Finanzminister und Notenbankchefs und der neuen G-20 der Staats- und Regierungschefs ist ebenso unklar wie das Verhältnis zwischen G-20 und G-7/8. Auch wenn die G-20 formell keine Arbeitsaufträge erteilen kann, wird der IWF

zunehmend zur „Durchführungsorganisation“ der Gruppe. Daneben spielen auch die OECD und der FSB eine wachsende Rolle bei der Umsetzung von G-20-Beschlüssen. Die Interessen der Entwicklungsländer sind dort kaum vertreten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben wiederholt auf die Grenzen und Defizite der G-20 hingewiesen.<sup>13</sup> Und selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel hat eingeräumt:

„Die G 20 sind natürlich ein Fortschritt; aber sie sind längst nicht das ganze Bild der Welt. Deshalb brauchen wir, so wie wir für die Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte die Vereinten Nationen und einen UN-Sicherheitsrat haben, nach meiner festen Überzeugung auch für die Wirtschaft einen Weltwirtschaftsrat. Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO. Wir können feststellen: Wir müssen gar nicht bei null anfangen; denn die Gründungsväter der Vereinten Nationen haben bereits einen Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen installiert, der allerdings heute ein jämmerliches Schattendasein führt. Deshalb muss sich etwas ändern: Wir müssen eine Weltwirtschaftsordnung mithilfe eines solchen Weltwirtschaftsrates bauen.“<sup>14</sup>

Dieser Appell blieb jedoch bislang folgenlos – auch in der deutschen Politik. Stattdessen schreiten die Institutionalisierung der G-20 und ihre Fusion mit der G-8 voran. Der Gipfelfahrplan für die kommenden zwei Jahre steht bereits fest: Im Juni 2010 wird die G-20 in Kanada und im November 2010 in Südkorea zusammenkommen. Ab 2011 soll der Gipfel dann im jährlichen Turnus stattfinden, zunächst in Frankreich.

## Renaissance des IWF

Der IWF gehört zu den Profiteuren der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise. In der weltwirtschaftlichen Schönwetterperiode der Jahre 2002-2007 war er als Krisenmanager weitgehend überflüssig geworden. Nach der schweren Finanzkrise in der Türkei (2001) hatte kein Land mehr einen größeren Stand-by-Kredit des IWF in Anspruch nehmen müssen. Einige Länder, insbesondere Brasilien und

13 Vgl. z.B. die Stellungnahme der internationalen *Women's Working Group on Financing for Development* zum G-20-Gipfel in Pittsburgh: „G20 & the IMF: Peddling Cosmetic Changes while hounded by Illegitimacy“, <[blog.socialwatch.org/g20-the-imf-peddling-cosmetic-changes-while-hounded-by-illegitimacy/#more-669](http://blog.socialwatch.org/g20-the-imf-peddling-cosmetic-changes-while-hounded-by-illegitimacy/#more-669)>.

14 Angela Merkel am 1. Dezember 2008 in ihrer Rede auf dem CDU-Parteitag in Stuttgart, <[www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf](http://www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf)>, S. 21).

Argentinien, zahlten ihre IWF-Kredite sogar vorzeitig zurück, um die damit verbundenen politischen Konditionen abzuschütteln und ihre wirtschaftspolitische Souveränität zurück zu gewinnen. Im Oktober 2008 hatten die bewilligten Stand-by-Kredite des IWF einen Umfang von gerade einmal 1,8 Mrd. US-Dollar (1,2 Mrd. Sonderziehungsrechte).<sup>15</sup> Ein Jahr später betrug der Kreditrahmen für insgesamt 21 Länder (Stand-by-Kredite für 18 Länder und die neugeschaffene Flexible Kreditlinie für Kolumbien, Mexiko und Polen) 169 Mrd. US-Dollar (106 Mrd. Sonderziehungsrechte).<sup>16</sup>

Nach den Beschlüssen des Londoner G-20-Gipfels sollten die IWF-Mittel im Rahmen der sogenannten *New Arrangements to Borrow (NAB)* um bis zu 500 Milliarden US-Dollar aufgestockt werden. Zugleich rief die G-20 den IWF auf, neue Sonderziehungsrechte (SZR) im Umfang von 250 Milliarden US-Dollar auszugeben.<sup>17</sup> Dies geschah am 28. August 2009. Hinzu kam eine einmalige Zuteilung von weiteren SZR im Umfang von 33 Milliarden US-Dollar, die bereits 1997 beschlossen, aber bislang von den USA blockiert worden war.<sup>18</sup> Von den insgesamt 283 Milliarden US-Dollar stehen den Schwellen- und Entwicklungsländern etwa 110 Mrd. zur Verfügung, davon rund 20 Mrd. den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen.<sup>19</sup> Wollen die Länder die ihnen zugeteilten Mittel nutzen, müssen sie einen, wenn auch derzeit niedrigen, Zins bezahlen (Oktober 2009: 0,25 Prozent).

Von der allgemeinen Aufstockung der IWF-Mittel profitieren die armen Länder nur in geringem Maße. 2009 und 2010 sollen für sie lediglich jeweils bis zu vier Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen. Da diese Mittel als Kredite vergeben werden, besteht die Gefahr, dass sie in einigen Ländern zur Verschärfung der Schuldenprobleme beitragen. Zudem sind diese Mittel (im Gegensatz zur Inanspruchnahme von Sonderziehungsrechten) weiterhin mit makroökonomischen Auflagen verknüpft, die die betroffenen Länder erneut in eine wirtschafts-

politische Abhängigkeit vom IWF bringen. Eine umfangreiche Untersuchung des Washingtoner *Center for Economic and Policy Research* vom Oktober 2009 kommt zu dem Schluss, dass 31 von 41 Kreditvereinbarungen zwischen dem IWF und Entwicklungs- oder Schwellenländern mit prozyklischen Konditionalitäten, wie dem Einfrieren der Staatsausgaben, verknüpft wurden, die die wirtschaftliche Rezession in vielen dieser Länder eher noch verschärften.<sup>20</sup> Der IWF hat zwar als Reaktion auf die Wirtschaftskrise die Auflagen in einigen Ländern abgeschwächt und nach eigenen Angaben in einer Reihe betroffener Länder gezielt Sozialausgaben vor Kürzungen bewahrt,<sup>21</sup> eine systematische Abkehr von den Politikrezepten der Vergangenheit ist aber bisher nicht zu erkennen.

Dennoch haben die Mitglieder der G-20 dem IWF eine zentrale Rolle im gegenwärtigen Krisenmanagement zugewiesen, wenngleich sie in ihrer Erklärung von Pittsburgh durchaus kritisch „die Notwendigkeit eines besser legitimierten und effektiveren IWF“ betonen.<sup>22</sup> Ihre Schlussfolgerung: „Die Modernisierung der Leitungsstrukturen des IWF ist ein Kernstück unserer Bemühungen zur Steigerung der Glaubwürdigkeit, Legitimität und Effizienz des IWF.“<sup>23</sup>

Zur „Modernisierung“ des IWF soll der Quotenanteil der unterrepräsentierten Entwicklungs- und Schwellenländer bis Januar 2011 um mindestens fünf Prozentpunkte erhöht werden. Diese Empfehlung geht nicht über den Grundsatzbeschluss des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses des IWF vom April 2008 hinaus. Größter Nutznießer einer solchen Reform wäre China, dessen Quotenanteil sich nach neuesten Kalkulationen des IWF von derzeit 3,7 auf 7,4 Prozent verdoppeln könnte.<sup>24</sup> Die verstärkt im Verbund auftretenden Länder Brasilien, Russland, Indien und China (BRICs), würden ihren gemeinsamen Quotenanteil von derzeit 9,8 Prozent auf rund 14 Prozent erhöhen. Dies geht ihnen nicht weit genug. Sie forderten bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank Anfang Oktober 2009 in Istanbul eine Aufstockung der Anteile für Schwellen- und Entwicklungsländer um sieben Prozent. Mit über 15 Prozent der Quoten hätten sie dann, ebenso wie die USA, bei wichtigen Entscheidungen des Fonds eine Sperrminorität.

Ein bemerkenswerter Aspekt des gegenwärtigen Reformprozesses ist die Öffnung des IWF gegenüber Nichtregierungsorganisationen.<sup>25</sup> Unter Federführung seines geschäftsführenden Direktors, des französischen Sozialisten Dominique Strauss-Kahn, bildeten Konsultationen mit der Zivilgesellschaft 2009 die sogenannte vierte Säule im Reformprozess.<sup>26</sup> Der 43-seitige Abschlussbericht über diese Konsultationen vom September 2009 enthält eine umfassende Liste von Reformempfehlungen. Sie zielen unter anderem auf eine weitergehende Umverteilung von Quoten und Stimmrechten zugunsten der Entwicklungsländer, die Einführung des Abstimmungsverfahrens der Doppelten Mehrheiten (Mehrheit der Mitglieder und Mehrheit des Kapitals), die stärkere Rechenschaftspflicht des IWF für seine Programme auf Länderebene und die Abkehr von einseitigen Politikrezepten zur Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen im Interesse ausländischer Gläubiger.<sup>27</sup>

Ob der nun abgeschlossene Konsultationsprozess ein Einzelfall bleibt oder den Beginn einer systematischeren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Arbeit des IWF markiert, bleibt abzuwarten. Ebenso ungewiss ist, ob die Ergebnisse dieser Konsultationen irgendeinen Einfluss auf den weiteren Reformprozess im IWF haben werden.

## Ambivalente Rolle der UN

Die Vereinten Nationen haben in der akuten Krisendiplomatie nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 keine Rolle gespielt. Sie blieben Zaungast im hektischen Krisenmanagement, das von G-20 und IWF dominiert wurde. Gleiches galt für die überwiegende Mehrheit ihrer 192 Mitgliedsstaaten. Sie fanden ein Forum in der zweiten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die vom 29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha stattfand. Dort warnten viele Redner vor den dramatischen Folgen der Krise für die Entwicklungsländer und kritisierten, dass diese Problematik in den politischen Reaktionen der Industrieländer auf die Krise

15 IMF *Financial Activities*, Update October 2, 2008, <[www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm)>.

16 IMF *Financial Activities*, Update October 8, 2009, <[www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/100809.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/100809.htm)>.

17 Sonderziehungsrechte (SZR) sind eine künstliche Währung, die vom IWF 1969 eingeführt wurde. Ihr Wechselkurs wird durch einen Währungskorb der wichtigsten Weltwährungen bestimmt. SZR werden den Mitgliedern des IWF entsprechend ihrer Quote im IWF zugeteilt. Sie sind Teil der Währungsreserven eines Landes und sollen vor allem dazu dienen, kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Vgl. dazu <[www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm)>.

18 Vgl. <[www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL082809A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL082809A.htm)>.

19 Der Anteil Deutschlands an den SZR-Zuteilungen beträgt rund 11,8 Milliarden Euro (10,8 Milliarden SZR zum Kurs vom 1. September 2009).

20 Vgl. <[www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf)>.

21 Vgl. <[www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm)>.

22 G-20 (2009): *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*. Pkt. 20.

23 Ebenda., Pkt. 21.

24 Vgl. <[www.imf.org/external/np/fin/quotas/2009/091509.htm](http://www.imf.org/external/np/fin/quotas/2009/091509.htm)>.

25 Vgl. Dazu <[www.imf.org/external/np/exr/cs/Index.aspx](http://www.imf.org/external/np/exr/cs/Index.aspx)>.

26 Vgl. <[thefourthpillar.ning.com](http://thefourthpillar.ning.com)>. Die anderen drei „Säulen“ des Reformprozesses waren ein Report des *Independent Evaluation Office* des IWF vom Mai 2008, der Bericht einer Arbeitsgruppe des IWF-Verwaltungsrates unter Leitung des schweizerischen Exekutivdirektors Thomas Moser sowie der Bericht des *Committee of Eminent Persons on IMF Governance Reform* unter dem Vorsitz des damaligen südafrikanischen Finanzministers Trevor Manuel vom März 2009. Siehe <[www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW062509A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW062509A.htm)>.

27 Vgl. Lombardi (2009).



kaum eine Rolle spielte. Gerade die in der G-77 zusammengeschlossenen Länder des Südens werten es daher als Erfolg, dass die Regierungen sich in Doha auf eine weitere internationale Konferenz verständigten, die sich speziell mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer befassen sollte. Sie fand vom 24. bis 26. Juni 2009 in New York statt.

Die Vorzeichen für diese Konferenz waren denkbar ungünstig: Während die westlichen Industrieländer den UN die Kompetenzen für die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik grundsätzlich absprachen und auf die aus ihrer Sicht dafür zuständigen Organisationen verwiesen, nahm die G-77 unter dem Vorsitz des Sudan und der Wortführerschaft von Ländern wie Nicaragua, Venezuela und Kuba bei den Verhandlungen fundamentale Gegenpositionen ein, die Kompromisse fast unmöglich erscheinen ließen.

Umso überraschender kam die Einigung auf ein Abschlussdokument, das einige bemerkenswerte Aussagen zur künftigen Rolle der UN in Wirtschafts- und Finanzfragen enthält.<sup>28</sup> Der zentrale Satz in dem Ergebnisdokument lautet:

„Wir erkennen die Beschlüsse der G20 an, sind aber gleichzeitig entschlossen, die Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten, einschließlich ihrer Koordinierungsrolle, zu stärken.“<sup>29</sup>

Unter der Überschrift „Der Weg nach vorne“ enthält das Abschlussdokument unter anderem zwei auf den ersten Blick unspektakuläre Beschlüsse zum institutionellen Folgeprozess, die für die Vereinten Nationen von großer Bedeutung sein können:

1. Die Generalversammlung wird aufgefordert, eine „Ad-hoc Open-ended Working Group“ zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise einzurichten. Sie soll der Generalversammlung bis zum September 2010 einen Fortschrittsbericht vorlegen.<sup>30</sup> Diese Arbeitsgruppe wurde im Juli 2009 ins Leben gerufen.

2. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) soll der Generalversammlung Empfehlungen vorlegen zur Einrichtung eines Ad-hoc Expertenpanels zur Weltwirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf Entwicklung.<sup>31</sup> Das Panel soll unabhängige Expertisen erstellen und den Dialog zwischen Politikern, Wissenschaftlern und Zivilgesellschaft fördern.

Diese Entscheidungen bedeuteten, dass die UN im globalen Diskurs über die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht völlig marginalisiert wurden. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler hatten im Vorfeld freilich wesentlich weitergehende Forderungen formuliert.

Eine wichtige Rolle spielte dabei eine internationale Expertenkommission, die vom Präsidenten der UN-Generalversammlung, dem Nicaraguaner Miguel d'Escoto Brockmann, Ende 2008 eingesetzt worden war.<sup>32</sup> Die Kommission unter Leitung des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz sollte Vorschläge zu Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems ausarbeiten. Ihr gehörten 18 international renommierte Finanzexperten und Politiker an, darunter auch die damalige Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiezcorek-Zeul. Ein Zwischenbericht der Kommission wurde im März 2009 veröffentlicht, der Abschlussbericht erschien am 21. September 2009. Darin hat die Kommission auf 140 Seiten neben Empfehlungen für kurzfristige Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung und der Wirtschaftspolitik Vorschläge für weitreichende Reformen im internationalen Finanzsystem formuliert. Ihr grundsätzlicher Appell lautet:

„Als Erstes und Wichtigstes müssen die Entscheidungen, die die nötigen Reformen in den globalen Institutionenarrangements betreffen, von allen Ländern der Welt in konzentrierter Arbeit gefällt werden und nicht von einer selbsternannten Gruppe (sei es nun die G-7, die G-8, G-10, G-20, oder die G-24). Diese inklusive globale Antwort bedarf der Partizipation der gesamten internationalen Gemeinschaft; sie muss Repräsentanten des gesamten Planeten umfassen, die G-192.“<sup>33</sup>

Die Vorschläge der Stiglitz-Kommission gehen weit über die Beschlüsse der G-20-Gipfel und der Finanzkrisenkonferenz der UN hinaus. Dazu zählen unter anderem:

- Die Schaffung eines neuen globalen Währungsreservesystems, das den US-Dollar als zentrale Reservewährung ablöst.
- Die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs für Umschuldung (*International Debt Restructuring Court*).
- Die Aufwertung des UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zu einer Zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen sowie die Unterstützung der deutschen Initiative für einen *International Tax Compact* zur Stärkung internationaler Steuerkooperation.

## Literaturhinweise

**Commission of Experts (“Stiglitz Kommission”) (2009):** *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York. Download unter <[www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf)>.

**Lombardi, Domenico (2009):** *Report on the Civil Society (Fourth Pillar) Consultations with the International Monetary Fund on Reform of IMF Governance*. Washington, D.C.: *New Rules for Global Finance Coalition*. <[api.ning.com/files/TYrle\\*Afvd8Gp2qiDyQAttPBdV3VsV-PctGv-hx6FAhvRRro2Vclv7iJoRluuvFdfR0syXbAP-KntBYIhnr8mtfAlgrXqPH3z/Report\\_IMFCconsultationswithCivilSociety\\_Lombardi\\_FINAL.pdf](http://api.ning.com/files/TYrle*Afvd8Gp2qiDyQAttPBdV3VsV-PctGv-hx6FAhvRRro2Vclv7iJoRluuvFdfR0syXbAP-KntBYIhnr8mtfAlgrXqPH3z/Report_IMFCconsultationswithCivilSociety_Lombardi_FINAL.pdf)>.

**Weisbrot, Mark et al. (2009):** *IMF Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty One Borrowing Countries*. Washington, D.C.: *Center for Economic and Policy Research*. <[www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf)>.

28 Vgl. *Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*, UN Dok. A/RES/63/303 vom 13. Juli 2009, Annex, <[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E)>, dt. Übersetzung: <[www.un.org/depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf)>.

29 Ebenda., Pkt. 16.

30 Ebenda., Pkt. 54.

31 Ebenda., Pkt. 56e).

32 Für nähere Informationen über die *Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, siehe <[www.un.org/ga/president/63/commission/financial\\_commission.shtml](http://www.un.org/ga/president/63/commission/financial_commission.shtml)>.

33 *Commission of Experts (2009)*, Pkt. 19; dt. Übersetzung die Red.

- Die langfristige Gründung eines Globalen Wirtschaftskordinationsrates (*Global Economic Coordination Council*) unter dem Dach der Vereinten Nationen auf einer Ebene mit Generalversammlung und Sicherheitsrat.
- Die kurzfristige Schaffung eines Internationalen Expertenpanels nach dem Vorbild des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Das Panel soll die systemischen Risiken in der Weltwirtschaft beobachten und bewerten und damit auch eine Frühwarnfunktion für die politischen Entscheidungsorgane übernehmen.

Eine solche Rolle hatte auch die G-20 den UN ansatzweise zugestanden. In Kommuniqué ihres Londoner Gipfels riefen sie die UN auf, „einen effizienten Mechanismus einzurichten, um die Auswirkungen der Krise auf die Ärmsten und Verletzlichsten zu überwachen.“<sup>34</sup>

Auf der operativen Ebene haben die UN darauf bereits reagiert und mit der Einrichtung eines *Global Impact and Vulnerability Alert System* (GIVAS) begonnen.<sup>35</sup> GIVAS soll nicht nur die Finanzkrise und ihre Auswirkungen in den Blick nehmen sondern die diversen globalen Krisenerscheinungen (Finanzen, Hunger, Klima, Krankheiten etc.) in ihrer Komplexität und Interdependenz beobachten. Es soll bestehende Frühwarnsysteme verknüpfen und „in Echtzeit“ Daten zu akuten Krisen liefern.

<sup>34</sup> Siehe <[www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue](http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue)>, Pkt. 25; dt. Übersetzung die Red.

<sup>35</sup> <[www.voicesofthevulnerable.net](http://www.voicesofthevulnerable.net)>.

Auf diese Weise soll es die tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen von Krisen, insbesondere für besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen, sichtbar machen – und damit auch Entscheidungsgrundlagen für die Politik liefern.

Die Reaktionen der Vereinten Nationen auf die Krise lassen sich damit zu drei Punkten zusammenfassen:

- Auf der **politischen Ebene** schufen sie mit der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung ein neues Gremium, das sich mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklungsländer befassen wird.
- Auf der **wissenschaftlichen Ebene** sind sie im Begriff, ein Internationales Expertenpanel einzusetzen, das sich mit den systemischen Risiken in der Weltwirtschaft befassen soll.
- Auf der **operativen Ebene** installieren sie mit dem *Global Impact and Vulnerability Alert System* (GIVAS) ein neues Krisenfrühwarnsystem.

Den Referenzrahmen für diese Aktivitäten bilden das Abschlussdokument der UN-Konferenz zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 und der Bericht der Stiglitz-Kommission.

Ob die Vereinten Nationen damit künftig eine signifikante Rolle in der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik spielen, wird davon abhängen, welchen politischen Stellenwert die Regierungen – allen voran die Regierungen der G-20 – ihnen einräumen. Eine Schlüs-

selrolle kommt dabei den G-20-Mitgliedern aus dem Süden zu. Die politischen Trends seit dem Herbst 2008 sprechen allerdings eher für eine Machtverlagerung hin zur G-20 mit dem IWF als „Durchführungsorganisation“.

Dennoch markieren die Entscheidungen des Jahres 2009 für die Vereinten Nationen einen wichtigen Fortschritt. Sie haben mit den neuen Gremien das Potential erhalten, den politischen und gesellschaftlichen Diskurs im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik zu beeinflussen und den Interessen der Länder und Gruppen ein Forum zu bieten, die in der G-20 nicht zu Wort kommen. Eine Stärke der Vereinten Nationen ist ihre Trendsetter-Rolle. Unter dem Dach der UN werden immer wieder Themen auf die internationale Agenda gesetzt, die erst später zum gesellschaftlichen Mainstream werden. Das gilt für den Nachhaltigkeitsdiskurs ebenso wie für die Gender-Thematik oder die langjährigen Debatten über die Besteuerung der Finanzmärkte (Stichwort: Tobin-Steuer). Als Nebeneffekt der gegenwärtigen Krise besteht für die UN nun die Chance, diese Rolle auch auf den Bereich globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik auszudehnen. Angesichts der fortbestehenden Defizite von G-20 und IWF bleibt zu hoffen, dass sie diese Chance nutzen können.

**Jens Martens** ist Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe und langjähriges Mitglied des internationalen Koordinierungsausschusses von Social Watch.

# Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements. Sechs Thesen

Die folgenden Thesen sind nicht mehr als ein höchst subjektiver erster Orientierungsversuch, der – zuspitzend und überzeichnend – eine Debatte über die institutionelle Verfasstheit zivilgesellschaftlichen Engagements angesichts der globalen Krisen anstoßen möchte. Er ist bewusst angreifbar gehalten, in der Überzeugung, dass Antworten auf neue Herausforderungen nur gefunden werden können, wenn schmale Pfade jenseits der durch gesicherte Erkenntnis breit gewordenen Wege erprobt werden – selbst dann, wenn sie sich als irreführend erweisen sollten.

Klaus Heidel

## I. Globale Krisen als Ausdruck eines globalen Transformationsprozesses

Krisen prägten seit jeher Prozesse der menschlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, warfen sie zurück oder trieben sie voran. In diesem Sinne unterscheidet sich die gegenwärtige Krisensituation nicht von früheren. Neu aber scheint die globale Gleichzeitigkeit der systemisch aufeinander bezogenen und sich wechselseitig verschärfenden Finanz- und Wirtschafts-, Klima-, Wasser-, Ernährungs-, Biodiversitäts- und (im Süden) Energiekrisen zu sein. Wenn nicht alle Zeichen trügen, ist die globale Gleichzeitigkeit der Krisen nichts weniger als der Ausdruck eines Transformationsprozesses der kapitalistischen Produktions- und Konsumtionsweisen. Träfe dies zu, stünde die Menschheit vor der Notwendigkeit, einen radikalen Wandel gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ordnungen zu gestalten. Allerdings fehlen noch die Begriffe zur Beschreibung und Analyse von Wesen und Struktur des Transformationsprozesses (der Transformationsprozesse?), dessen (deren?) Ende in keiner Weise abzusehen ist.

## II. Regionale Unterschiede trotz globaler Gemeinsamkeiten der Krisen

Offensichtlich ist nur, dass die gegenwärtigen Krisen zugleich globale Gemeinsamkeiten wie deutlich unterschiedliche regionale Ausprägungen aufweisen, und dies gilt auch für ihren systemischen Zusammenhang. So werden im Süden die alten Ernährungs- und Wasserkrisen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar verschärft und durch die Klimakrise auf Dauer gestellt, wenn nicht unverzüglich Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Im Norden aber wirken sich die Finanz- und Wirtschaftskrise und die Klimakrise nur kaum beziehungsweise nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung beziehungsweise noch nicht auf die

Ernährungssituation und Wasserversorgung aus. (Oder, um genauer zu sein: die Auswirkungen werden noch nicht als solche unmittelbar erfahrbar.)

## III. Scharfe Interessenkonflikte verhindern systemische Antworten

Angesichts der systemischen Zusammenhänge der globalen Krisen ist es weniger denn je möglich, alternative nachhaltige Pfade menschlicher, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung zu beschreiten, wenn lediglich geographisch und sektoral fragmentierte Antworten auf eine der Krisen gesucht werden. Einerseits. Andererseits steht diese Notwendigkeit in einem scharfen Gegensatz zu den geographisch und sektoral höchst unterschiedlichen Interessenlagen. So wenig von transnationalen Unternehmen erwartet werden darf, aus bloßer Überzeugung nachhaltige Wirtschaftsweisen gegen eigene betriebswirtschaftliche Interessen ins Werk zu setzen, so wenig kann erwartet werden, dass China von sich aus seinen nachholenden Entwicklungspfad zugunsten eines grundsätzlich alternativen nachhaltigen Pfades verlässt. Genau so wenig ist es wahrscheinlich, dass die Europäische Union – aller anders lautenden Rhetorik zum Trotz – ihre Freihandelspolitik gegenüber Ländern des Südens durch eine Entwicklungspartnerschaft ersetzt, die zu Lasten der eigenen Interessen, und das heißt auch, der Interessen von Teilen ihrer Bevölkerung, ginge. Die Tatsache, dass die deutsche Bundesregierung im Konfliktfall „Absatzkrise der Automobilindustrie versus nachhaltige Entwicklung“ mit der Abwrackprämie auf die „Bewältigung“ einer Krise zu Lasten einer anderen Krise setzte, illustriert diese Widersprüche selbst für ein Land, in dem der Begriff Nachhaltigkeit zur Gütemarke für alles und jedes geworden ist (daher auch der bemühte Versuch, mit dem Hinweis auf die höhere Umweltverträglichkeit der Neuwagen den Verschrottungsprozess zu rechtfertigen). Schon allein aufgrund solcher Interessenkonflikte muss jede Beschwörung der Notwendigkeit systemisch-ganzheitlicher Antworten ins Leere laufen.

## IV. Spaltungen „der“ Zivilgesellschaft

Die systemischen Zusammenhänge der globalen Krisen und die geographisch und sektoral unterschiedlichen Interessenlagen stellen die Zivilgesellschaften weltweit und national vor strukturelle Herausforderungen, die durch Dilemmata geprägt sind. So findet schon auf kleinstem Raume die euphorische Rede von der historischen Mission der globalen Zivilgesellschaft ihren praktischen Widerpart in der Unterschiedlichkeit von sozial- wie wirtschaftsgeographisch geprägten Interessen: Während angesichts der Herausbildung einer neuen europäischen Arbeitsteilung durch die Osterweiterung der Europäischen Union zivilgesellschaftliche Organisationen in den alten EU-Mitgliedsländern auf das beträchtliche soziale Ost-West-Gefälle mit der Verteidigung sozialer Standards antworten, gibt es in den neuen EU-Mitgliedsländern zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit Blick auf (vermeintliche oder tatsächliche, dies ist in diesem Zusammenhang ohne Belang) Entwicklungsinteressen ihres Landes eine Flexibilisierung der Regeln für die Setzung sozialer Standards in der EU fordern. Auch im Blick auf nationale Situationen verdeckt die harmonisierende Rede von „der“ Zivilgesellschaft scharfe Interessenkonflikte – erinnert sei nur an die durch unterschiedliche Interessen geprägte Auseinandersetzung über die Zukunft des Kohlebergbaues in Deutschland. Angesichts solcher regionaler und sektoraler Interessenkonflikte innerhalb der Zivilgesellschaft ist der Begriff der Zivilgesellschaft so fortzuentwickeln, dass er die komplexen Interessenkonflikte erfasst. Denn: So wenig, wie die Welt durch die Globalisierung zum „globalen Dorf“ geworden ist, so wenig ist durch sie eine „globale Zivilgesellschaft“ entstanden.

## V. Institutionelle Dilemmata des (deutschen) zivilgesellschaftlichen Engagements für soziale und ökologische Gerechtigkeit<sup>1</sup>

Die institutionelle Verfasstheit des deutschen<sup>2</sup> zivilgesellschaftlichen Engagements für soziale und ökologische Gerechtigkeit ist durch historisch begründete Dilemmata geprägt, die die Entwicklung von Strategien zur Überwindung der globalen Krisen strukturell erschweren.

<sup>1</sup> Der Hilfsbegriff soziale und ökologische Gerechtigkeit umfasst hier soziale, entwicklungspolitische, friedenspolitische und ökologische Dimensionen – er soll an dieser Stelle für den Nachhaltigkeitsbegriff stehen, der durch seine Verallgemeinerung unscharf geworden ist.

<sup>2</sup> Was im Folgenden für Deutschland ausgeführt wird, dürfte auch für viele andere Industrieländer zutreffend sein.

a) Der Institutionalisierungsprozess der sogenannten sozialen Bewegungen<sup>3</sup> der 1970er und 1980er Jahre war die unvermeidbare Begleiterscheinung eines Professionalisierungsprozesses zivilgesellschaftlichen Engagements für soziale und ökologische Gerechtigkeit, der spätestens nach dem Verschwinden einer potentiellen Systemalternative (denn diese hatte sich mit dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus – wiewohl nicht identisch mit demselben – selbst als denkbare Möglichkeit aufgelöst) unabdingbar erschien. Denn jetzt stand auf der zivilgesellschaftlichen Agenda, jenseits von durch Ideologien konsolidierten globalen Erklärungsmustern ebenso pragmatisch wie professionell Antworten auf konkrete zentrale ökologische, soziale, entwicklungs- und friedenspolitische Herausforderungen zu finden. Dies setzte nicht nur die Erarbeitung von präziser Expertise – ohne die selbst Kampagnen nicht mehr zu führen waren – und organisatorischer Kompetenz voraus, sondern zugleich auch die institutionelle Absicherung einer solchen Erarbeitung. Damit aber entstand ein neuer Alimientierungsbedarf für dieses Engagement – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Professionalisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements zwangsläufig dessen Verberuflichung erforderte.<sup>4</sup> Auf diese Weise entstand mit der Professionalisierung der Nicht-Profit-Organisationen der neue Wirtschaftszweig der Nichtregierungsorganisationen.<sup>5</sup>

b) Professionalisierung in einer komplexen Welt, für die die Rede von der „neuen Unübersichtlichkeit“ stand, bedeutete zwangsläufig die Entwicklung eines Spezialistentumes. Gefördert wurde diese Entwicklung durch den Umstand, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, politischer Globalziele beraubt und auf die praxistaugliche Operationalisierung ihrer Zielvorstellungen setzend, von der Regierung, aber auch von Unternehmen und Interessenorganisationen derselben ernst genommen

werden wollten: Im Vertrauen auf Strukturprinzipien des aufgeklärten Diskurses trat die Hoffnung auf eine Qualifizierung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse häufig (keinesfalls immer) an die Stelle einer (zumindest tendenziell) Machtmittel mobilisierenden Auseinandersetzung. Dieser Prozess führte unvermeidbar zur Fragmentierung des zivilgesellschaftlichen Engagements: Wo Expertenwissen gefragt war, blieb für Globalanalysen kein Raum mehr, zumal der pragmatische Aushandlungsprozess mit politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsinstitutionen in hohem Maße Energien durch die Bereitstellung und Umsetzung organisatorischer Kompetenz band. Erinnert sei nur an die außerordentlich zeitaufwendigen Runde-Tische-Projekte und Begleitungen der deutschen Mitarbeit in internationalen Organisationen (etwa durch die Erarbeitung von Schattenberichten im Rahmen des Staatenberichtswesens der Vereinten Nationen).

c) Trotz der Professionalisierung als Spezialisierung blieb das Bewusstsein von der Notwendigkeit vorhanden, das je eigene Expertenwissen in einen größeren Kontext zu stellen. Häufig aber verrutschte dieser Kontext zur bloßen Dekoration des eigenen Engagements, zumal auf Umsetzungsebene zwangsläufig eine Konzentration auf das Spezielle gefordert war. Von daher ist die spöttische Rede, man beginne bei der Analyse globaler Strukturprobleme und Ende bei der Tasse fair gehandelten Kaffees, zwar nicht gänzlich unzutreffend, sie unterschätzt aber die hinter diesem Dilemma liegende Strukturproblematik – zumal die globale Analyse nicht von sich aus Handlungsoptionen vergleichbarer Reichweite freisetzt.

d) Von Anfang an versuchten zivilgesellschaftliche Organisationen, der Fragmentierung des zivilgesellschaftlichen Engagements durch Netzwerkbildung zu begegnen. Es entstand eine komplexe zivilgesellschaftliche Vernetzungsstruktur, die zunehmend nationale Grenzen sprengte und bis hin zur Bildung globaler Netzwerke führte, wobei in der Regel der Formalisierungsgrad mit der geographischen Ausdehnung abnahm. Diese Vernetzungsstruktur konnte im Blick auf die Umsetzung konkreter Zielvorstellungen beträchtliche Erfolge erzielen. Sie geriet aber durch die Ökonomisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements an ihre Grenzen.

e) Spätestens seit Mitte der 2000er Jahre wurde unübersehbar, dass auch der neue Wirtschafts-

zweig der Nichtregierungsorganisationen den Gesetzen des Marktes unterworfen war. Neue Wettbewerber traten seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf – etwa US-amerikanische Non-Profit-Wohlfahrtskonzerne mit aggressiver Spendenwerbung –, teilweise gingen Spendenaufkommen zurück; jedenfalls lösten sich ehemals stabile Spender-Nichtregierungsorganisation-Beziehungen, Alimientationsfragen drängten also in den Vordergrund. Kurzum: Das institutionell verfasste zivilgesellschaftliche Engagement hatte sich mit seiner Professionalisierung unter den Bedingungen der Wettbewerbsverschärfung seine Ökonomisierung eingehandelt.

f) Angesichts der globalen Gleichzeitigkeit und systemischen Verknüpftheit der gegenwärtigen globalen Krisen ist aber mehr denn je eine Vernetzung fragmentierter Expertise und konkurrierender Gestaltungspotentiale gefragt.

## VI. Herausforderungen für die Verfasstheit zivilgesellschaftlichen Engagements

Vor diesem Hintergrund und angesichts der globalen Krisensituation ist es unabdingbar, die institutionelle Verfasstheit des zivilgesellschaftlichen Engagements in Deutschland neu zu strukturieren. Ihre Form kann diese Neustrukturierung nur durch einen zivilgesellschaftlichen Diskurs finden, dessen Ergebnisse an dieser Stelle nicht antizipiert werden können. Wohl aber sollen einige Anforderungen an diese neue Strukturierung formuliert werden:

a) Zu finden ist eine Struktur, die sowohl die Erarbeitung von Expertenwissen erlaubt als auch zugleich einer Fragmentierung der Wahrnehmung von Problemen und der Suche nach Lösungsansätzen wehrt. Da die bisherigen Netzwerkstrukturen nicht ausreichen, eine zentrale zivilgesellschaftliche Großorganisation aber weder denkbar ist noch wünschenswert wäre, sind neue Formen der Arbeitsteilung zu entwickeln.

b) Hierbei ist realistisch in Rechnung zu stellen, dass der Non-Profit-Wirtschaftsbereich unter den Gesetzen der Wettbewerbswirtschaft steht, dies auch mit Blick auf begründete Alimientationsinteressen unvermeidbar ist, dass aber genau diese Ökonomisierung der Entwicklung einer neuen institutionellen Verfasstheit zivilgesellschaftlichen Engagements entgegensteht.

3 Inwiefern der Bewegungsbegriff einen Euphemismus darstellte, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Jedenfalls erfassten die seinerzeitigen sozialen Bewegungen ebenso wenig die Mehrheit der Bevölkerung, wie dies heute Organisationen tun, die sich als Ausdruck „der“ Zivilgesellschaft verstehen.

4 Diese tautologische Formulierung soll andeuten, dass betriebswirtschaftliche und arbeitsrechtliche Implikationen der Professionalisierung zumindest anfänglich nicht ausreichend bedacht wurden, wenn wir einmal von den großen schon älteren Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen absehen.

5 Auf die sachlich gebotene Abgrenzung der Begriffe Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen wird an dieser Stelle verzichtet, um nicht den Hauptgedankengang zu sehr zu unterbrechen.

- c) Angesichts der scharfen Interessengegensätze muss sich zivilgesellschaftliches Engagement von harmonisierenden Versuchen der Qualifizierung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse verabschieden. Wo es um den Austrag von Interessenkonflikten geht, ist immer auch die gesellschaftliche Machtfrage gestellt. Aus dieser Einsicht sind neue, konfliktbereite Aktionsformen zu entwickeln.
- d) Die Komplexität der globalen Krisensituation erfordert eine neue zivilgesellschaftliche Ehrlichkeit, zu der zuallererst das Eingeständnis gehören muss, nicht nur keine umfassenden Antworten, sondern noch nicht einmal alle Fragen zu kennen. Allerdings darf dieses Eingeständnis nicht zu dem Missverständnis führen, angesichts der Schwierigkeit der Aufgabe reiche es aus, sich auf Einzelfragen zu beschränken: So ehrenwert zum Beispiel Produktkampagnen sind, zur Lösung der großen Herausforderungen durch die globale Krisensituation tragen sie nur wenig (oder nur unter bestimmten Umständen) bei.
- e) Zur geforderten neuen Ehrlichkeit gehört, der Tendenz zur Fetischisierung bestimmter Zentralbegriffe zu wehren: So notwendig eine zivilgesellschaftliche Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen von der örtlichen bis zur globalen Ebene ist, so wenig reicht es aus, „der“ Zivilgesellschaft unhinterfragt Problemlösungskompetenz zuzusprechen. So zentral die Forderung nach menschenrechtlichen Ansätzen ist, so wenig werden diese durch bloße Beschwörung der Formel Menschenrechte erreicht. So richtig die Forderung nach kohärenter Politikgestaltung ist, so wenig eröffnet sie von sich aus Lösungsperspektiven.
- f) Erforderlich sind also neue gesellschaftliche Diskursformen und neue Mechanismen des Konfliktaustrages: Gerade weil noch niemand den zu beschreitenden Weg kennt, ist es umso wichtiger, über eine Strukturierung erforderlicher Prozesse nachzudenken. Mit anderen Worten: Die globale Krisensituation fordert zu einem neuen prozessorientierten Ansatz zivilgesellschaftlichen Engagements heraus.

**Klaus Heidel** ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.