

Von Heiligendamm aus die Welt im Blick

Was die G 8 kann und was nicht / Von Fredrik Erixon und Andreas Freytag

Wenn die G 8 ihr jährliches Gipfeltreffen abhält, sind die Erwartungen hoch. Immerhin treffen sich die Staatschefs sieben führender Industrienationen und einer der größten strategischen Mächte, Russland. Somit blicken viele Beobachter nach Heiligendamm und fragen sich, ob dieser Gipfel gute Nachrichten für die Weltwirtschaft bereithält. Eine Hilfestellung bietet die Agenda der deutschen Präsidentschaft für den Gipfel.

Für die Bundesregierung bietet der Gipfel die Chance, wirtschaftspolitische Kompetenz zu beweisen und zur nachhaltigen Stabilisierung der Weltwirtschaft beizutragen. Die deutsche G-8-Präsidentschaft nutzt diese Chance bei der Formulierung des Leitmotivs "Wachstum und Verantwortung", das einmal auf die Weltwirtschaft und einmal auf Afrika bezogen wird. Mit Blick auf die Weltwirtschaft werden zunächst globale Ungleichgewichte, das heißt hohe Leistungsbilanzdefizite in den Vereinigten Staaten und entsprechende Überschüsse in China, Japan und einigen Erdöl exportierenden Ländern, thematisiert. Des Weiteren steht der Schutz geistigen Eigentums auf der Tagesordnung. Hier werden vor allem in Nichtmitgliedsländern der G 8 Schwierigkeiten gesehen. Ähnlich wird die Ausgangslage beim dritten Thema, dem Investitionsschutz, eingeschätzt. Auch hier will die deutsche Präsidentschaft zu fairen Bedingungen in vielen Ländern außerhalb der G 8 gelangen. Weitere Kapitalmarktakteure im Blick der Bundesregierung sind Hedge-Fonds, deren Transparenz und Kontrolle erhöht werden sollen. Sehr am Herzen liegt der Bundesregierung offenbar auch die "soziale Gestaltung der Globalisierung". Die abschließenden Komplexe befassen sich mit Klimaschutz, Energieeffizienz und Rohstoffsicherheit.

Die in der Agenda aufgezeigten Probleme sind in der Tat nicht von der Hand zu weisen. Da fällt zunächst Afrika ins Auge. An diesem Kontinent ist der wirtschaftliche Aufschwung - wieder einmal - größtenteils vorbeigegangen. Es ist zwar richtig, dass rohstoffreiche Länder ein Konjunkturhoch verzeichnen. Allerdings ist der Schuldenberg weiterhin groß, die Einbindung in die Weltwirtschaft sehr gering, und die institutionellen Defizite sind überwältigend. Nach wie vor regieren in vielen Ländern Despoten, in anderen tobt ein Bürgerkrieg. Dauerhaft muss es gelingen, institutionelle Reformen zu schaffen und Afrika in die Weltwirtschaft einzubinden. Sollte die Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) endgültig scheitern, steht eine Zementierung der schlechten Lage zu befürchten.

Markttöffnung ist besser als Schuldenerlass

Günstiger stellt sich die Situation in der OECD dar. In vielen Ländern verbessert sich die wirtschaftliche Lage. Die Arbeitslosigkeit sinkt, staatliche Haushaltsnöte werden weniger dringlich. Die gute Konjunktur täuscht allerdings über viele unerledigte Aufgaben hinweg. Das lässt sich am Beispiel Deutschland erkennen. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt erreicht die Problemgruppen nicht. Daneben sind die altbekannten Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Strukturwandels zu nennen, die beispielsweise im nach wie vor exzessiv betriebenen und vor dem Hintergrund der Besorgnis um Afrika zynisch anmutenden Agrarprotektionismus und im neuen Textilprotektionismus ihren Ausdruck finden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass viele der Schwächen hausgemacht sind. Lösen die G-8-Länder ihre Strukturprobleme, erledigen sich Teile der deutschen Agenda quasi von selbst. Schließlich sei auf die deutliche Tendenz der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten zum Bilateralismus in der Handelspolitik hingewiesen. Höhepunkt dieser Entwicklung ist der mehrfach explizit geäußerte Wunsch der Bundesregierung, einen transatlantischen Binnenmarkt zu errichten; immerhin ist dieser Wunsch von der G-8-Agenda verschwunden. Nun sind bilaterale Handelsabkommen nicht grundsätzlich negativ zu beurteilen. Sind sie offen für neue Mitglieder, können sie Bausteine einer multilateralen Liberalisierung werden. Zunehmender Bilateralismus könnte jedoch auch als Signal verstanden werden, dass die größten Handelsnationen kein Interesse

mehr an der WTO haben; damit könnten die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer noch verschärft werden.

Die dritte große Herausforderung der Weltwirtschaft ist der Klimawandel in Verbindung mit der Sicherstellung der globalen Energieversorgung. Das Wachstum in Indien und China führt zu einer starken Zunahme der weltweiten Energienachfrage. Sollte es nicht gelingen, erneuerbare Ressourcen für die Energiegewinnung nutzbar zu machen, droht zum einen das Klimaproblem zu eskalieren und zum anderen ein globaler Konflikt um Energie.

Dies sind Schwierigkeiten, die man nicht an einem Wochenende lösen kann. Das Leitmotiv "Wachstum und Verantwortung" klingt aber hoffnungsvoll. Darum geht es in der Tat: Wirtschaftliches Wachstum ist zentral für die Beschäftigung in den G-8-Ländern selber und für die Entwicklung der Länder in Schwarzafrika wie anderswo. Außerdem erhöht Wachstum die Spielräume in den Industrieländern; zum Beispiel für den Klimaschutz, für die Entwicklungshilfe sowie für soziale Abfederung der Globalisierung - sämtlich Themen auf der deutschen Agenda. Globale Verantwortung zu übernehmen ist ehrenwert. Leicht ist dies jedoch nicht, denn es gibt erheblichen Dissens darüber, was unter globaler Verantwortung zu verstehen ist. Geht es um mehr Geld für Entwicklungshilfe, geht es um mehr soziale Errungenschaften, geht es um mehr Marktöffnung? Für welche wirtschaftspolitischen Fragen ist die G 8 überhaupt zuständig?

Vier Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit Politikkoordination - und nichts anderes betreibt die G 8 - sinnstiftend ist. Zunächst erfordert die internationale Koordination grenzüberschreitende Spillovers, das heißt, private oder staatlich gesetzte Maßnahmen in einem Land müssen Auswirkungen auf andere Länder haben. Es muss sich zweitens um ein klar definiertes ökonomisches Problem mit einer ebenso klar formulierten Strategie als Antwort handeln. Ist die Unsicherheit über den besten Weg hoch, sollte anstatt eines koordinierten Vorgehens der Wettbewerb der Wirtschaftspolitiken nach einer geeigneten Lösung suchen. Ansonsten könnte eine Lösung festgeschrieben werden, die starke Partner bevorzugen, die aber nicht die beste ist. Drittens und eng damit verbunden sollten sich die Partner so nahe sein, dass sie ähnliche Probleme und ähnliche Lösungsansätze dafür haben; das könnte für die G 8 als gültig angenommen werden. Viertens muss die Ländergruppe, die Politikkoordination betreiben will, überhaupt die nötigen Politikinstrumente zur Verfügung haben.

Diese Voraussetzungen sind nicht leicht zu erfüllen. Dennoch muss sich die G 8 daran messen lassen. Ein vorsichtiger Blick in die Vergangenheit zeigt, dass bei vielen der vergangenen Gipfeltreffen diese Voraussetzungen nicht bedacht wurden. Dazu mag ein Beschluss des letzten Gipfels in Deutschland, des Treffens in Köln 1999, als Beispiel dienen: Der Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative der Vereinten Nationen trug gerade nicht zu Reformen bei, sondern ließ die Steuerungsstrukturen (governance) in einigen Entwicklungsländern weitgehend unberührt und die Entwicklungsprobleme konsequenterweise ungelöst. Andere Maßnahmen, die den Entwicklungsländern hätten helfen können - zum Beispiel Marktöffnung für Agrargüter und Textilien -, unterblieben. Die G 8 zog daraus nicht die Lehre, die Politik zu ändern und die Marktöffnung voranzutreiben; vielmehr gab es eine weitere Initiative zum Schuldenerlass im schottischen Gleneagles 2005. Zusammenfassend kann davon gesprochen werden, dass die G 8 ihrer globalen Verantwortung in der Vergangenheit nicht oder nur unzureichend gerecht geworden ist.

Ist dies in diesem Jahr anders? Die aktuelle Agenda adressiert einige der drängenden Fragen der Weltwirtschaft. Dies ist deutlich geworden. Allerdings wird auch schnell deutlich, dass die G 8 nicht das ideale Gremium zur Lösung vieler dieser Probleme ist. Es zeigt sich außerdem, dass nicht jedes Problem, das die Bundesregierung identifiziert, tatsächlich eines ist. Beginnen wir mit dem, das vermutlich keines ist: globale Ungleichgewichte.

Ein Saldo der Leistungsbilanz ist keineswegs immer ein Problem. Er ist vielmehr - saldenmechanisch zwingend - Ausdruck einer Differenz zwischen Ersparnis und Investition in einem Land. Ein Defizit der Leistungsbilanz wird durch einen Netto-Kapitalimport gespiegelt; einem Überschuss in der Leistungsbilanz steht ein Netto-Kapitalexport oder wie im chinesischen Fall eine Zunahme der Devisenreserven gegenüber, also in jedem Fall ein Vermögensaufbau gegenüber dem

Ausland. Nur wenn diesen Salden keine freiwilligen Entscheidungen der Bürger zugrunde liegen und/oder wenn sie - im Falle eines Leistungsbilanzdefizits - nicht von langfristig orientierten Investitionen begleitet sind, stellen sie ein Problem dar, weil sie nicht nachhaltig sind. Eine Analogie zum privaten Haushalt liegt nahe: Wenn ein Haushalt sich verschuldet, um in die Bildung der Kinder zu investieren, ist das Defizit nachhaltig. Wird der Kredit im Urlaub ausgegeben, ist das Defizit nicht nachhaltig und könnte Schwierigkeiten bereiten. Daraus kann zweierlei gelernt werden: Zum Ersten muss geprüft werden, ob die Vereinigten Staaten die Kapitalimporte "verjubeln" oder investieren. Letzteres scheint eher der Fall zu sein, weshalb der Bankvolkswirt Joachim Fels zu Recht davon spricht, dass die großen Leistungsbilanzsalden der Gegenwart eher die Lösung eines (Allokations-)Problems als ein eigenes Problem darstellen. Zweitens ist es nicht Zuständigkeit der G 8, darüber zu befinden, denn die Spillovers fehlen. Eine Politikkorrektur kann nur in den Ländern selbst erfolgen: Konkret bedeutet dies, dass es mehr Anreize zur Ersparnisbildung in den Vereinigten Staaten und bessere Investitionschancen in den Kapital exportierenden Ländern geben muss.

Die G 8 hat überdies keine Zuständigkeit für eine Intensivierung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte. Wie müsste man sich Maßnahmen zur Durchsetzung eines G-8-Beschlusses zum Schutz derartiger Rechte etwa in China vorstellen? Den Verfassern fehlt hier die Phantasie. Im Übrigen gibt es dafür eine zuständige Institution: die Welthandelsorganisation mit ihren 150 Mitgliedern. Das Gleiche gilt für ein globales Investitionsschutzabkommen. Ein solches könnte ebenfalls im Rahmen der WTO geschlossen werden. Es muss eingestanden werden, dass die gegenwärtige Situation mit etlichen bilateralen Abkommen vor allem für die Unternehmen unbefriedigend ist. Auf jeden Fall wird eine G-8-Initiative keinen weltweiten Fortschritt erzielen.

Es gibt jedoch auch vier Felder, in denen man der G 8 uneingeschränkt Zuständigkeit zuerkennen kann: Dies sind die Hedge-Fonds, der Klimawandel, die Energieeffizienz und die Rohstoffversorgung. Die Bundesregierung formuliert die Agenda darüber hinaus in einer Weise, die erkennen lässt, dass sie sich der Unsicherheit hinsichtlich der Instrumentenwahl bewusst ist und dass sie sich auch darüber im Klaren ist, dass es Interessengegensätze gibt. Hier liegen Felder vor, in denen der G-8-Gipfel ein ideales Forum zur Meinungsbildung und zum Erkenntnisfortschritt bildet.

Nach diesen unstrittigen Fällen wieder zu einem sehr komplizierten und höchst politischen Thema: der globalen Sozialpolitik. Die Verabschiedung international gültiger einheitlicher sozialer Standards scheint im Augenblick nicht realistisch. Die G 8 kann auch hier nur für ihre eigenen Mitglieder entscheiden; es gibt auch unter den Mitgliedern einen vergleichsweise geringen Dissens, was das Ausmaß sozialer Absicherung betrifft. Dies ist ganz anders, wenn die Schwellen- und Entwicklungsländer in die Betrachtung einbezogen werden. Deshalb ist das Interesse der G 8 an der sozialen Gestaltung der Globalisierung höchst alarmierend.

Es ist dennoch vielleicht kein Zufall, dass die Bundesregierung dieses Thema jetzt prominent plaziert. Zeitgleich wird nämlich die Einführung von relativ hohen Mindestlöhnen in Deutschland diskutiert. Nach seriösen Schätzungen sind deren Beschäftigungseffekte negativ. Treten diese Effekte wirklich ein, hätte die Regierung mit Hilfe der G 8 schon heute Druck in Richtung einer gemeinsamen und globalen Festlegung auf soziale Standards aufgebaut. Selbst wenn die Gestaltung der sozialen Dimension der Globalisierung nicht protektionistisch gemeint ist, kann eine derartige Instrumentalisierung solcher Initiativen für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Zugegeben, dies ist ein eher negatives Szenario; es fällt jedoch schwer zu glauben, dass die deutsche Präsidentschaft nur die Interessen der Arbeitnehmer in Schwellenländern im Blick hat.

Dies fällt schon deshalb schwer, weil im deutschen Leitmotiv auf sieben Seiten weder die WTO im Allgemeinen noch die Doha-Runde im Speziellen auch nur eine Erwähnung findet. Dies ist umso erstaunlicher, als die Regierung Afrika zum zweiten Schwerpunkt des Gipfels auserkoren hat. Richtigerweise hat die deutsche Präsidentschaft auf die enorme Bedeutung der Governance-Strukturen in den Ländern Afrikas hingewiesen. Diese sind sogar Grundvoraussetzung dafür, dass die anderen Probleme - Nachhaltigkeit, Frieden und Sicherheit sowie Gesundheit - gelöst werden. Ohne institutionelle Reformen sind sämtliche andere Maßnahmen wie bisher auch zum Scheitern

verurteilt. Leider hat die G 8 keinen direkten Einfluss auf das Wohlergehen afrikanischer Regierungen, sofern sie die nationalstaatliche Souveränität ernst nimmt. Das heißt, es liegen die Voraussetzungen für Politikkoordination der G 8 zugunsten Afrikas im Kern nicht vor. Außerdem gibt es internationale Gremien. Eine wiedererstarke Weltbank dürfte wesentlich besser geeignet sein, die institutionellen Schwächen Schwarzafrikas anzugehen.

Ohne institutionelle Reformen kommt Afrika nicht weiter

Dies gilt im Grundsatz natürlich auch für finanzielle Hilfen. Wie sich vielfach gezeigt hat, sind die Gesundheitsprobleme in Afrika weniger finanziell als institutionell bedingt. Sechzig Jahre Entwicklungshilfe und zahlreiche Schuldenerlassprogramme haben im Durchschnitt nicht zu einer Verbesserung der Situation in Afrika geführt. In der Regel sind korrupte Eliten mit finanziellen Hilfen nur gestützt worden. Es ist kein Zufall, dass afrikanische Ökonomen die Abkehr von dieser Art der Entwicklungspolitik und eine umfassende Marktöffnung in den Industrieländern fordern.

Was bleibt also von der deutschen Agenda? Es handelt sich um ein ambitioniertes Programm, das auf viele Herausforderungen der Weltwirtschaft reagiert, leider nur in wenigen Fällen problemadäquat. Das heißt: viel Lärm um nichts! Besonders bedauerlich ist, dass die Bundesregierung die große Chance, die sich ihr aufgrund der Doppelpräsidentschaft in der EU und der G 8 in Verbindung mit einer reformbereiten französischen Regierung bietet, nicht dazu nutzt, wirklich etwas für Afrika, aber auch für den Rest der Welt zu tun.

Was zu tun ist, liegt auf der Hand: Die G 8 hat sich um die Probleme zu kümmern, die sie lösen kann. Diese liegen innerhalb der Gruppe und der Mitgliedsländer, insbesondere fällt der unterdrückte Strukturwandel ins Auge. Es bietet sich eine Doppelstrategie an: Erstens sollten die G-8-Länder gegenseitige Zusagen geben, Reformen durchzusetzen. Die Gegenseitigkeit der Ankündigung erhöht die Glaubwürdigkeit eines Reformprogramms im Inland, weil die Regierung deutlich machen kann, dass es Teil einer konzertierten Aktion ist.

Die Chancen sind sehr gut: Die wirtschaftliche Lage begünstigt Reformversuche. Außerdem hat sich Bundeskanzlerin Angela Merkel den Respekt der Welt mit kluger Außenpolitik erarbeitet; ihr positiver Einfluss auf ihre Kollegen dürfte deshalb groß sein. Hinzu kommt, dass der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy den Schwung einer neuen Regierung hinter sich hat; er könnte beispielsweise zu einer Initiative der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ausholen.

Innenpolitische Aktivitäten könnten zweitens außenwirtschaftlich abgesichert werden. Die EU und die Vereinigten Staaten sollten ihre gegenseitige Umklammerung in der Handelspolitik lösen und die Doha-Runde, die explizit als Entwicklungsrunde deklariert ist, wiederbeleben und ihr letztlich zum Durchbruch verhelfen. Das heißt speziell eine deutliche Reduzierung des Agrar- und Textilprotektionismus auf beiden Seiten des Atlantiks. Dies liegt anders als die Mehrzahl der Themen auf der Agenda tatsächlich in der Zuständigkeit der G 8. Die Bundeskanzlerin hat dies erkannt und in ihrer Regierungserklärung in dieser Woche noch einmal die Bedeutung der Doha-Runde unterstrichen. Präsident George Bush könnte versuchen, die letzten Tage seines handelspolitischen Mandates zur Rettung der Doha-Runde zu nutzen und zugleich mit einem couragierten G-8-Auftritt für eine Verlängerung dieses Mandates zu werben. Insgesamt sind also Möglichkeiten für eine dauerhaft wohlstandsmehrende Kehrtwende in der globalen Wirtschaftspolitik vorhanden. Noch kann die Bundesregierung das Ruder herumwerfen und eine zielführende Agenda auf den Weg bringen.