

G20, IWF und WTO in turbulenten Zeiten: Legitimität und Effektivität auf dem Prüfstand

Gnath, Katharina; Schmucker, Claudia; Mildner, Stormy-Annika

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gnath, K., Schmucker, C., & Mildner, S.-A. (2012). *G20, IWF und WTO in turbulenten Zeiten: Legitimität und Effektivität auf dem Prüfstand*. (SWP-Studie, 9/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-367604>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



*Katharina Gnath / Stormy-Annika Mildner /
Claudia Schmucker*

G20, IWF und WTO in turbulenten Zeiten

Legitimität und Effektivität auf dem Prüfstand

S 9
März 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

*Die Institutsleitung der SWP
dankt den Autorinnen
Katharina Gnath und
Dr. Claudia Schmucker
von der DGAP
für die ausgezeichnete
Zusammenarbeit.*

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Legitimität und Effektivität als Bewertungskriterien für internationale Wirtschaftsinstitutionen
9	Die Gruppe der 20 wichtigsten Wirtschaftsnationen
9	Die Legitimität der G20
9	<i>Entscheidungsfindung</i>
9	<i>Transparenz</i>
10	<i>Inklusivität</i>
11	Die Effektivität der G20
12	<i>Stimuli</i>
12	<i>Reform der Finanzmarktregulierung</i>
14	<i>Reform der Finanzinstitutionen und Aufstockung ihrer Mittel</i>
14	<i>Handelskredite und Maßnahmen gegen Protektionismus</i>
15	<i>Überwachung der Wachstumsstrategien der G20-Mitglieder und Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte</i>
17	Der Internationale Währungsfonds
17	Die Legitimität des IWF
17	<i>Entscheidungsfindung</i>
19	<i>Transparenz</i>
20	<i>Inklusivität</i>
20	Die Effektivität des IWF
21	<i>Krisenmanagement</i>
23	<i>Krisenprävention</i>
25	Die Welthandelsorganisation
25	Die Legitimität der WTO
25	<i>Entscheidungsfindung</i>
27	<i>Transparenz</i>
27	<i>Inklusivität</i>
27	Die Effektivität der WTO
27	<i>Abwehr des Protektionismus</i>
31	<i>Liberalisierung</i>
33	Schlussfolgerungen
33	Legitimität und Effektivität von G20, IWF und WTO in der Krise
33	<i>Legitimität</i>
33	<i>Effektivität</i>
35	<i>Legitimität und Effektivität im Spannungsverhältnis</i>
35	Plädoyer für eine bessere Zusammenarbeit der Organisationen
36	Abkürzungsverzeichnis

Katharina Gnath ist Fox International Fellow am MacMillan Center der Yale Universität und promoviert im Rahmen der Berlin Graduate School for Transnational Studies. Sie ist Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. (DGAP).

Dr. Stormy-Annika Mildner ist Mitglied der Institutsleitung der SWP.

Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP.

Problemstellung und Empfehlungen

**G20, IWF und WTO in turbulenten Zeiten
Legitimität und Effektivität auf dem Prüfstand**

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise 2007–2009 war die schwerste ihrer Art seit der Großen Depression der 1930er Jahre. Nach dem Bankrott von Lehman Brothers im September 2008 stand das globale Finanzsystem kurz vor dem Zusammenbruch. Infolge der Verwerfungen auf den Finanzmärkten sank die weltweite Wirtschaftsleistung (verstanden als Summe aller Bruttoinlandsprodukte, BIP) laut dem Internationalen Währungsfonds (IWF) 2009 um 0,5 Prozent, das BIP der Industrieländer sogar um 3,4 Prozent. Besonders dramatisch waren die Entwicklungen im internationalen Handel. Das Volumen des Güter- und Dienstleistungshandels schrumpfte 2009 um 10,9 Prozent. Auch die ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) brachen ein: Von 2008 bis 2009 gingen sie laut Handelsorganisation der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) global um 38,7 Prozent zurück.

Die Krise war eine enorme Herausforderung für die nationale Wirtschaftspolitik und stellte fundamentale Prinzipien der internationalen Wirtschaftsgovernance in Frage. Nationale Maßnahmen zur Rettung von Banken und zur Stimulierung der Konjunktur sollten koordiniert, kurzfristige Liquiditätsprobleme und langfristige globale Ungleichgewichte bekämpft, volatile Kapitalströme stabilisiert und protektionistische Maßnahmen eingedämmt werden. Zudem beförderte die Krise nachhaltige Veränderungen des internationalen Wirtschaftsgefüges und wirkte als Katalysator für einen institutionellen Wandel in der Wirtschaftsgovernance: Während die aufstrebenden Schwellenländer gestärkt aus der Finanzkrise hervorgegangen sind, kämpfen die alten Industriestaaten weiterhin mit ihren Nachwehen. Die Schuldenkrise im Euroraum hat im Jahr 2011 an Dramatik gewonnen und wird vor allem die Industrieländer auch 2012 in Atem halten. Des Weiteren wurden neue internationale Foren geschaffen und neue Politikinstrumente eingesetzt. Allen voran wurde die Gruppe der 20 wichtigsten Wirtschaftsnationen (G20) als zentrales Governance-Forum gegründet und mit einem breiten Spektrum an Themen betraut. Angesichts des fragilen Finanzsystems und des schwer angeschlagenen Welthandels waren darüber hinaus besonders der IWF und

die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) gefordert. In den turbulenten Jahren der Krise hatten diese drei Institutionen mehr Handlungsspielraum als sonst, um neue Wege zu beschreiten. Freilich war auch das Risiko zu versagen besonders hoch.

Die Krise hat mit aller Deutlichkeit bestätigt, dass ein funktionierendes System globaler Wirtschaftsgovernance not tut. Wie gut haben die G20, der IWF und die WTO die Krise gemeistert? Um die drei Wirtschaftsinstitutionen systematisch zu bewerten, werden ihre Effektivität und Legitimität auf den Prüfstand gestellt.

Ergebnisse der Studie

- ▶ *Legitimität:* Ein Hauptproblem der G20 liegt in ihrer exklusiven Mitgliederstruktur, die einzelne Länder und Regionen nicht angemessen repräsentiert. Dies wird besonders augenfällig, wenn man sie dem fast universellen IWF und der WTO gegenüberstellt. Dafür ist die Form der Entscheidungsfindung zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten gleichberechtigter und transparenter als bei den beiden anderen Institutionen. Vor allem der IWF mit seinem Quotenprinzip wird von einigen wenigen Industriestaaten dominiert. Und auch in der WTO fällt es kleinen Entwicklungsländern schwer, ihren Interessen Gehör zu verschaffen.
- ▶ *Effektivität:* Gemessen an ihren Beschlüssen ist es der G20 in Teilen gelungen, ihre selbstübertragenen Koordinierungsaufgaben zur unmittelbaren Bekämpfung der Krise erfolgreich zu erfüllen und sich als neues Hauptforum der globalen Wirtschaftsgovernance zu etablieren. Gleichwohl ist zu bemerken, dass die Effektivität der G20 in verschiedenen Themen deutlich variiert. Der IWF konnte seine Effektivität merklich verbessern, gemessen am Volumen der Kredite und der gestiegenen Nachfrage nach makroökonomischer und finanzpolitischer Überwachung. Außerdem erwies sich der Fonds als vergleichsweise anpassungsfähig. Die Bilanz der WTO hingegen fällt enttäuschender aus. Zwar konnte sie den Protektionismus in der Krise eindämmen, scheiterte aber daran, dem Welthandel durch den Abschluss der Doha-Runde einen Impuls zu geben. Ebenso wenig gelang es, die notwendigen Governance-Reformen zu verwirklichen und ihr Regelwerk anzupassen.

Empfehlungen

- ▶ *Komparative Vorteile der einzelnen Institutionen nutzen:* G20, IWF und WTO sind keine Einzelkämpfer. Wenn sie ihre Zusammenarbeit verbessern, könnten sie langfristig Effektivität und Legitimität des gesamten Governance-Systems erhöhen. Die G20 sollte noch stärker die Führung übernehmen, Themen auf der internationalen Agenda platzieren und politische Zeichen setzen. Als Lenkungsausschuss kann sie helfen, Trägheit und Fragmentierung des globalen Governance-Systems zu reduzieren. Die stärker institutionalisierten Organisationen IWF und WTO können ihrerseits dafür sorgen, dass Regeln kontinuierlicher formuliert, angepasst und umgesetzt werden.
- ▶ *Hausaufgaben für mehr Legitimität und Effektivität von G20, IWF und WTO:* Um ihre Legitimität zu verbessern, sollte die G20 ihren Dialog mit Nicht-Mitgliedern und Nichtregierungsorganisationen systematisieren. Der IWF sollte die in der Krise angestoßenen Governance-Reformen vollständig umsetzen und weiterführen. Zudem sollte seine Überwachungsfunktion um weitreichende systemische und finanzsektorspezifische Aspekte ergänzt werden. In der WTO gilt es, die Teilhabe kleiner Entwicklungsländer an der Entscheidungsfindung weiter durch kapazitätsstärkende Maßnahmen zu unterstützen und die Entscheidungsfindung zu überarbeiten.

Legitimität und Effektivität als Bewertungskriterien für internationale Wirtschaftsinstitutionen

Die Krise hat die internationalen Wirtschaftsinstitutionen¹ vor große Herausforderungen gestellt. Die negativen Auswirkungen mussten begrenzt und neue Regeln und Mechanismen geschaffen werden, um ähnliche Krisen künftig zu verhindern. Die Aufwertung der internationalen Wirtschaftsinstitutionen rückt die Frage nach ihrer Effektivität und Legitimität verstärkt in den Blick.

Legitimität. Legitimität ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für hohe Effektivität. Das Konzept der Legitimität wurde für (demokratische) Nationalstaaten entwickelt und lässt sich daher nicht vollständig auf die internationale Ebene übertragen.² Dennoch bietet es wertvolle Ansatzpunkte, um internationale Institutionen zu bewerten.

Eine Institution kann in dem Maße Legitimität beanspruchen, in dem Regierungen und Bevölkerung sie samt ihren Regeln, Entscheidungsprozessen und Governancелеistungen akzeptieren. Dabei speist sich die Legitimität einer Institution nicht nur aus der Akzeptanz in ihren Mitgliedstaaten, sondern auch in Nicht-Mitgliedstaaten sowie anderen internationalen Institutionen, die für die Umsetzung der Beschlüsse verantwortlich sind. Je höher die Legitimität, desto größer die Chance, eine Blockadehaltung von Mitgliedern in der Beschlussfassung aufzuweichen und Beschlüsse auch umzusetzen. Im Folgenden wird die Legitimität der Mechanismen einer Institution anhand dreier Indikatoren eingeschätzt: Entscheidungsfindung, Transparenz und Inklusivität. Die Analyse konzentriert sich somit auf die »Input«-Dimension von Legitimität.³

(1) Der Indikator *Entscheidungsfindung* zeigt an, wer welchen Zugang zu Entscheidungsprozessen hat und in welcher Form Entscheidungen zustande kommen. Er gibt Aufschluss darüber, inwieweit alle Mitglieder in der Lage sind, ihre Interessen in die Entscheidungen einer Institution einfließen zu lassen und mitzubestimmen.

(2) Der Indikator *Transparenz* bildet ab, wer welchen Zugang zu Informationen über eine Institution hat, einschließlich ihrer Entscheidungsprozesse, Beschlüsse und Regeln. Transparenz gehört damit zur Rechenschaftspflicht einer Organisation (accountability) und untergliedert sich in interne und externe Transparenz. Der Begriff interne Transparenz beschreibt, inwieweit alle Mitgliedstaaten über alle Schritte der Entscheidungsfindung informiert sind, die Bezeichnung externe Transparenz dagegen, inwieweit Nicht-Mitgliedstaaten oder zivilgesellschaftliche Akteure Entscheidungen nachvollziehen und überprüfen können. Zu unterscheiden ist ferner zwischen Ex-ante- und Ex-post-Transparenz. Ex-ante-Transparenz wird erzeugt, indem Positionen im Vorfeld der Verhandlungen bekannt gemacht werden. Ex-post-Transparenz entsteht dadurch, dass Verhandlungsergebnisse veröffentlicht werden.

(3) Der Indikator *Inklusivität* benennt, wie viele Staaten an einer Institution beteiligt sind und inwiefern sie in der globalen Wirtschaftsgovernance repräsentiert sind. Darüber hinaus berücksichtigt er, ob eine Institution grundsätzlich allen Staaten offensteht, die ihre Ziele mittragen wollen.

Effektivität. Regeln und Entscheidungsprozesse der internationalen Wirtschaftsinstitutionen sind kein Selbstzweck. Sie sollen helfen, kollektive Probleme zu lösen, und substantielle Wohlfahrtsgewinne produzieren, zumal im Vergleich zu dem, was der einzelne Nationalstaat leisten kann. Eine Institution ist dann effektiv, wenn sie die an sie gestellten Forderungen erfüllt, also die Ziele erreicht, auf die sich ihre Mitglieder gemeinsam geeinigt haben. Hierbei können

1 »Internationale Wirtschaftsinstitutionen« wird im Folgenden als Oberbegriff für internationale Organisationen, Regime und Clubs verwendet, die sich in ihrem Grad der Institutionalisierung unterscheiden.

2 Das gilt z.B. bei Fragen der Rechenschaft. Vgl. Daniel Mügge, »Limits of Legitimacy and the Primacy of Politics in Financial Governance«, in: *Review of International Political Economy*, 18 (2011) 1, S. 52–74; Robert O. Keohane, »Global Governance and Legitimacy«, in: *Review of International Political Economy*, 18 (2011) 1, S. 99–109.

3 In der Literatur wird zwischen Input- und Output-Legitimität unterschieden. Erstere speist sich aus der Akzeptanz der Regeln und Mechanismen einer Institution, Letztere aus ihren Governancелеistungen.

Tabelle 1
Indikatoren zur Bewertung von Legitimität und Effektivität

Kriterium	Beschreibung
Legitimität (Schwerpunkt Input-Legitimität)	
Speist sich aus der Akzeptanz	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ der Mechanismen einer Institution, mit denen kollektive Präferenzen der Mitglieder in Entscheidungen umgesetzt werden ▶ der Governance-Leistungen 	
Entscheidungsfindung	Zugang zur und Form der Entscheidungsfindung, Mitbestimmung aller Mitglieder
Transparenz	Bereitstellung von Informationen
<ul style="list-style-type: none"> ▶ intern/ extern ▶ ex ante/ ex post 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ für alle unmittelbaren Verhandlungsteilnehmer/ für Nicht-Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftliche Akteure ▶ zu den Positionen im Vorfeld der Verhandlungen/ zu den Verhandlungsergebnissen
Inklusivität	Anzahl und Repräsentativität der Mitglieder, Beitrittsmöglichkeiten
Effektivität	
Problemlösungskompetenz einer Institution	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Output ▶ Outcome 	Verhältnis von geplanten Zielen und Ergebnissen bezüglich
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entscheidungen und Regelschaffung ▶ Politikveränderung im Rahmen einer politischen Vereinbarung

Quelle: eigene Zusammenstellung.

sowohl einzelne Politikmaßnahmen als auch die Institution als Ganzes bewertet werden.⁴

Effektivität lässt sich mit Hilfe dreier Kriterien beurteilen: »Output« umfasst die Entscheidungen und Regelschaffung einer Institution, »Outcome« die (nationale) Politikveränderung im Rahmen einer internationalen Vereinbarung und »Impact« die unmittelbaren Veränderungen einer Situation oder eines internationalen Problems.⁵ Es ist schwer zu sagen, wie die Krise ohne die Arbeit von G20, IWF und WTO verlaufen wäre. Hat eine Institution tatsächlich eine Verhaltensänderung von Mitgliedstaaten bewirkt beziehungsweise kann diese tatsächlich der Institution zugeschrieben werden? Diese Frage ist kaum zu beantworten, da die Datenlage Lücken aufweist, viele Kontextvariablen gewürdigt werden müssten und

die Krise noch vergleichsweise jung ist. Die Analyse konzentriert sich deshalb vor allem auf die Output-Dimension von Effektivität. Wo möglich, werden in der Studie zudem einzelne aussagekräftige Beispiele für Outcome-Effektivität präsentiert. Eindeutige kausale Wirkungsketten lassen sich daraus aber nicht ableiten.

Bei der Bewertung der einzelnen Institutionen wird schließlich besonderes Augenmerk auf Reformen gelegt, die vor dem Hintergrund der Krise stattfanden, um Legitimität und Effektivität langfristig zu verbessern.

⁴ Marianne Beisheim/Harald Fuhr (Hg.), *Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit*, Berlin, August 2008 (SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 16), S. 7.

⁵ Vgl. Oran R. Young, *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 2002, S. 140-160.

Die Gruppe der 20 wichtigsten Wirtschaftsnationen

In der dramatischen ersten Zeit der Krise zeigte sich bald, dass weder die G7/8 der Industriestaaten noch der IWF in der Lage sein würden, für die notwendige Krisenkoordination auf höchster politischer Ebene zu sorgen. Daher wurde die bereits bestehende G20 der Finanzminister und Notenbankgouverneure (G20-F) im Jahr 2008 auf die Ebene der 20 wichtigsten Staats- und Regierungschefs gehoben. Zuvor war sie ein eher technisches Forum gewesen, gegründet 1999 vor dem Hintergrund der Asienkrise. Seit dieser Aufwertung treffen sich die Staats- und Regierungschefs der 20 »systemrelevanten«⁶ Staaten regelmäßig (G20-L; im Folgenden als G20 bezeichnet). Sie sollen die Wirtschafts- und Finanzpolitiken der G20-Staaten auf höchster politischer Ebene global koordinieren, um langfristig ein starkes, nachhaltiges und ausgeglichenes Wirtschaftswachstum zu erreichen und makroökonomische Ungleichgewichte abzubauen.

Die Legitimität der G20

Entscheidungsfindung

Da die G20 ein informeller Club ist, wird ihre Agenda von den Mitgliedstaaten und der jeweiligen Präsidentschaft bestimmt. Die G20 besitzt keinen eigenständigen organisatorischen Unterbau und verfügt nicht über eigene Akteursqualitäten, sondern bietet ihren Mitgliedstaaten eine Plattform für den Austausch auf höchster politischer Ebene. Ihre Communiqués sind in erster Linie Absichtserklärungen und keine bindenden Regeln wie bei IWF und WTO.

Auf Gipfeltreffen verhandeln Regierungen der einzelnen G20-Staaten sowie ihre Teams von Beratern (Sherpas) und fällen Entscheidungen. Zwischen den Gipfeln finden zahlreiche Vorbereitungstreffen statt, sowohl auf Ebene der G20-Fachminister als auch auf Sherpa-Ebene. Hier werden Probleme diskutiert und Kompromissmöglichkeiten erörtert. Daneben hat die G20 Arbeitsgruppen eingeführt, um auch jenseits des

unmittelbaren Krisenmanagements Themen zu bearbeiten. Auf dem Toronto-Gipfel im Jahr 2010 wurden die ersten Arbeitsgruppen, »Entwicklung« und »Korruption«, gegründet, zu denen später weitere hinzukamen. Jeweils ein Industrie- und ein Entwicklungsland haben den Vorsitz der Arbeitsgruppen inne. Indem die jeweiligen G20-Länder fachspezifische Unterhändler dorthin entsenden, können sie ihre Interessen besser in den G20-Prozess einfließen lassen und an den Diskussionen teilnehmen.

Gleichzeitig wurde, vor allem von Frankreichs Präsident Sarkozy, wiederholt die Idee eines ständigen Sekretariats vorgetragen, unter anderem um die Mitgliedstaaten professionell zu unterstützen. Auf diese Weise sollen sie die Chance bekommen, die Gipfelt Themen besser vorzubereiten und sich intensiver an den Debatten zu beteiligen. Außerdem soll so die Kontinuität der Agenda gesichert werden. Dennoch haben sich die meisten G20-Länder, vor allem Deutschland, bislang gegen eine stärkere Institutionalisierung ausgesprochen. Aus Sicht dieser Länder sollen die Mitgliedstaaten treibende Kraft des G20-Prozesses bleiben.

Bei den G20-Treffen hat jedes Land eine Stimme, und es gilt das Konsensprinzip: Wenn ein Staat nicht bereit ist, eine Entscheidung mitzutragen, muss das Thema zunächst von der Tagesordnung genommen werden. Durch dieses Vetorecht haben alle G20-Staaten Einfluss auf die Ergebnisse. Insgesamt fällt jedoch auf, dass die Agendapunkte und Ziele der G20 in erster Linie von den Industrieländern stammen. Die Schwellenländer dagegen haben sich bisher nur auf das Thema Reform der internationalen Finanzinstitutionen konzentriert, obwohl sie auch andere Schwerpunkte hätten setzen können. Trotz gleichberechtigten Zugangs prägen so die Industrieländer den Entscheidungsprozess überdurchschnittlich.

Transparenz

Alle G20-Akteure sind in der Regel über sämtliche Schritte informiert, weil die Mitgliedstaaten den Prozess vorantreiben und es gemeinsame Vorbereitungstreffen gibt. Interne Transparenz ist daher weitest-

⁶ Vgl. G20, *The Group of Twenty: A History*, S. 63, <www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf> (eingesehen am 14.10.2011). Alle Übersetzungen durch die Autorinnen.

gehend gegeben. Die einzelnen Verhandlungspositionen und Diskussionen während der Sherpa-Treffen bleiben der Allgemeinheit zwar verborgen. Allerdings werden die offiziellen Communiqués und Aktionspläne der Minister- und Gipfeltreffen breit veröffentlicht, so dass zumindest von Ex-post-Transparenz nach außen gesprochen werden kann.

Um die externe Transparenz weiter zu erhöhen, versuchte die G20 seit ihrem Gipfel in Toronto, den sogenannten Outreach zu verbessern, das heißt den Dialog mit Nicht-Mitgliedern und NGOs. So wurden in Cannes etwa 100 Vorstandsvorsitzende zu einem Wirtschaftsgipfel eingeladen, der fortan regelmäßig stattfinden soll.⁷ Weiterhin wurde im Vorfeld des Seoul-Gipfels zum ersten Mal ein formelles Sherpa-Treffen mit NGOs organisiert, bei dem aber China und Brasilien fehlten. Frankreich schließlich organisierte parallel zum Unternehmertreffen erstmals einen Sozialgipfel.⁸

Inklusivität

Die größten Schwachpunkte informeller Gruppen wie der G20 sind ihr selbstverliehener Status und ihre Mitgliederstruktur. Nicht jedes Land hat Zugang zu diesen exklusiven Clubs. Teilnehmen dürfen nur Staaten, die als systemrelevant gelten. Dies verursacht zwangsläufig erhebliche Akzeptanzprobleme bei Nicht-Mitgliedern, die sich ebenfalls zu den bedeutendsten Ländern rechnen.⁹

Die G7/8-Staaten haben ihre Exklusivität damit gerechtfertigt, sie seien eine Gruppe liberaler Demokratien mit etablierten marktwirtschaftlichen Systemen.¹⁰ Dies trifft auf die G20-Staaten nicht mehr zu. Daher begründet die G20 ihre Legitimität mit ihrem ökonomischen Gewicht und der regional breiteren Mitgliedschaft: Die G20-Mitgliedstaaten machen rund

90 Prozent des globalen Bruttosozialprodukts (BSP), 80 Prozent des Welthandels und zwei Drittel der Weltbevölkerung aus. Daher sehen die Mitglieder die G20 als Fortschritt in Richtung mehr Repräsentativität.

Gleichwohl greift diese Legitimierung nicht weit genug: Die G20 entstand aus der G20-F, deren Auswahlprozess wiederum willkürlich war und keinen objektiven Kriterien folgte. Wäre etwa das nominale BIP ausschlaggebend, dürften Argentinien, Südafrika oder Saudi-Arabien nicht Teil der Gruppe sein.¹¹ Ihre Teilnahme hing unter anderem mit dem Bestreben zusammen, Verbündete der USA in die Gruppe aufzunehmen. Außerdem ist Westeuropa überrepräsentiert, während andere Regionen wie Nord-, Ost- und Westafrika, die Karibik sowie Zentral- und Osteuropa vernachlässigt wurden.¹²

Um repräsentativer zu werden, bezieht die G20 zusätzlich Länder ein, die an der Spitze von Regionalorganisationen stehen. Im Abschlussdokument von Seoul wurde festgelegt, dass in Zukunft höchstens fünf Nicht-Mitglieder zu Zusammenkünften eingeladen werden, davon mindestens zwei afrikanische Staaten.¹³ Auf dem Gipfel in Cannes wurde Afrika von Äquatorialguinea (Vorsitz der Afrikanischen Union) und Äthiopien (Vorsitz der New Partnership for Africa's Development, NEPAD) vertreten. Singapur, das die Global Governance Group (3G) leitete, sollte Asien repräsentieren. Die Vereinigten Arabischen Emirate nahmen als Vorsitzende des Golfkooperationsrates teil, Spanien als ständiger Gast. Im Gegensatz zur EU besitzen die anderen regionalen Vertretungen jedoch nur den Status eines besonderen Beobachters (special observer) und haben weniger Rechte.¹⁴

⁷ Vgl. *Cannes B20 Business Summit*, Cannes, 2.–3.11.2011, <www.b20businesssummit.com/b20/> (eingesehen am 2.2.2012).

⁸ Nicolas Sarkozy, *Rede zur Vorstellung des französischen G20- und G8-Vorsitzes*, Paris, 24.1.2011, <www.ambafrance-at.org/IMG/pdf/sarkozy_g20_cp.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

⁹ Vgl. Andrew F. Cooper, »Competing Gs? The Increased Importance of the G20 Is Calling into Question the Role of the G8. Is the G20 Establishing Itself as the Hub of Global Policy-making?«, in: John Kirton/Madeline Koch (Hg.), *G20. The London Summit: Growth, Stability, Jobs*, London, April 2009, S. 28f.

¹⁰ Vgl. Anthony Payne, »How Many Gs Are There in 'Global Governance' after the Crisis? The Perspectives of the 'Marginal Majority' of the World's States«, in: *International Affairs*, 86 (2010) 3, S. 738.

¹¹ Vgl. Jakob Vestergaard, *The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS Report Nr. 4/2011), S. 20, 33.

¹² John Kirton, »The G8-G20 Partnership«, in: *Studia Diplomatica*, 63 (2010) 2, S. 28; Robert Wade, »From Global Imbalances to Global Reorganizations«, in: *Cambridge Journal of Economics*, 33 (2009), S. 553.

¹³ G20, *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, Seoul, 11.–12.11.2010, <www.g20.org/images/stories/docs/eng/seoul.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

¹⁴ Vgl. G20, *The Countries Invited to the Cannes Summit*, <www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/what-is-the-g20/members-of-the-g20/invited-countries/the-countries-invited-to-the-cannes-summit.974.html> (eingesehen am 5.1.2012).

Tabelle 2

Überblick über wichtige Themen und Ergebnisse der bisherigen G20-Gipfel

Ort	Datum	Gipfelthemen/-ergebnisse
Unmittelbares Krisenmanagement		
Washington	September 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 47-Punkte-Plan: u.a. Risikomanagement, Vereinheitlichung von Rechnungslegungsstandards, Regulierung von Steueroasen, Eigenkapitalrichtlinien für Banken bzw. Basel III, Überwachung von Ratingagenturen
London	April 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Erhöhung des Grundkapitals des IWF ▶ Reform der Finanzregulierung: Kampf gegen Steueroasen, Beschränkung der Vergütung von Bankmanagern
Pittsburgh	September 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▶ G20 wird zum Hauptforum für internationale Wirtschaftskooperation ▶ Framework for Sustainable and Balanced Growth ▶ Überwachung der Wachstumsstrategien (MAP)
Vom Krisenmanagement zu nachhaltigen Wirtschaftsstrategien		
Toronto	Juni 2010	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Schuldenstände, Situation der öffentlichen Finanzen
Seoul	November 2010	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verabschiedung von Basel III ▶ Reform des IWF ▶ globale Ungleichgewichte
Krisenmanagement und Erweiterung der G20-Agenda		
Cannes	November 2011	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Krisenreaktion (Griechenland/Euro-Krise) ▶ globale Wachstumsstrategien und Ungleichgewichte ▶ Reform des internationalen Währungssystems ▶ Volatilität der Rohstoffpreise

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Die Effektivität der G20

Kann die G20 ihre selbstgesetzten Ziele erreichen? Anders als beim IWF oder bei der WTO variieren sie je nach Gipfel, weil die G20 ein informeller Club ist. Betrachtet man jedoch die bisherigen Gipfel und die verabschiedeten Absichtserklärungen (siehe Tabelle 2), lassen sich fünf übergeordnete Ziele der G20 ausmachen: (1) Wiederbelebung der Weltwirtschaft, (2) Stärkung des Finanzsystems, (3) Stärkung der internationalen Finanzinstitutionen, (4) Förderung des Welthandels und (5) langfristige Stabilisierung der Weltwirtschaft.

Ob die breiten Ziele umgesetzt wurden (Impact), kann in dieser Studie nicht beantwortet werden. Nicht zuletzt ist die G20 auf ausführende Organisationen angewiesen wie die WTO und den IWF sowie technische Gremien wie den Finanzstabilitätsrat (FSB) oder

den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht. Stattdessen werden folgende nachgeordnete Maßnahmen, die von der G20 beschlossen wurden, sowie deren Umsetzung analysiert: (1) Stimuli, (2) Reform der Finanzmarktregulierung, (3) Reform und finanzielle Aufstockung der Finanzinstitutionen, (4) Handelskredite und Maßnahmen gegen Protektionismus und (5) Überwachung der Wachstumsstrategien der G20-Mitglieder sowie Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte im Rahmen des sogenannten Mutual Assessment Process (MAP). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Output-Bilanz der G20 gemischt ist. Auch das Outcome, soweit zu bemessen, macht deutlich, dass die Effektivität der Gruppe in den unterschiedlichen Themenbereichen stark variiert.

Stimuli

Kurz nachdem die Krise mit der Insolvenz von Lehman Brothers ihren ersten Höhepunkt erreicht hatte, lud der damalige US-Präsident George W. Bush im November 2008 zu einem »Gipfel über die Finanzmärkte und die Weltwirtschaft« nach Washington. Die Teilnehmer entwarfen einen ehrgeizigen Aktionsplan, der auf dem G20-Gipfel in London weiter verfeinert wurde. Ursprünglich lautete das Ziel, die Weltwirtschaft im Angesicht der Krise wiederzubeleben und eine weltweite Depression wie in den 1930er Jahren zu verhindern. Das wichtigste kurzfristige Instrument hierfür waren konjunkturelle Sofortmaßnahmen.

Die meisten Stimuli wurden kurz nach dem ersten G20-Gipfel in Washington im Winter 2008 und im Frühjahr 2009 gesetzt, wie beispielsweise der US-amerikanische American Recovery and Reinvestment Act (Februar 2009) oder die beiden deutschen Konjunkturpakete (November 2008 und Januar 2009). Fast 90 Prozent der Konjunkturmaßnahmen weltweit wurden von den G20-Staaten auf den Weg gebracht; China, Saudi-Arabien und die USA schnürten gemessen am BIP die größten Hilfspakete. Insgesamt investierten die G20-Staaten mehr als 4 Billionen US-Dollar in nationale Stimuluspakete.¹⁵

Gewiss hätten die G20-Staaten auch ohne das gemeinsame Forum nationale Maßnahmen ergriffen, um die Konjunktur anzukurbeln. Auch der Umfang überrascht nicht, bedenkt man, wie bedrohlich die Krise war und wie groß die betroffenen Volkswirtschaften sind. Zudem richteten sich Zusammensetzung und Höhe der nationalen Stimuli nicht nach Empfehlungen der G20, sondern nach nationalen Umständen und Präferenzen bezüglich der Wachstumsstrategien. Der G20 gelang es auch nicht, Interessenkonflikte zwischen ihren Mitgliedern beizulegen, zum Beispiel zwischen den USA und Deutschland: Während Washington Berlin vorwarf, nicht genug für die Wiederbelebung der Wirtschaft zu tun, warnte die Bundesregierung die Obama-Administration vor einer nicht-nachhaltigen Fiskalpolitik, der Anhäufung von Schulden und einer schleichenden Inflation.¹⁶

¹⁵ Vgl. Kirton, »The G8-G20 Partnership« [wie Fn. 12], S. 25; Sameer Khatiwada, *Stimulus Packages to Counter Global Economic Crisis: A Review*, Genf: International Institute for Labour Studies, 2009 (Discussion Paper Nr. 196), S. 10, 27–32, <www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_49_engl.pdf> (eingesehen am 14.10.2011).

¹⁶ Vgl. Katharina Gnath/Claudia Schmucker, *Same Economic Nightmares, Different Solutions: Transatlantic Approaches to Inter-*

Dennoch leistete die G20 einen bemerkenswerten Beitrag, auch wenn dieser mit der klassischen Definition von Effektivität nicht hinlänglich zu beschreiben ist. Die Gipfel in Washington und London nährten die gemeinsame Überzeugung, dass alle G20-Staaten eine Abwärtsspirale verhindern müssten. Damit sandten sie auch ein wichtiges, von allen geteiltes und beruhigendes Signal an die Märkte. Ferner bildete die G20 ein wichtiges Forum, um über Zeitpunkt, Größe und Schwerpunktsetzung der Stimuli zu diskutieren und Auswirkungen einzelner nationaler Programme auf andere Staaten zu bewerten. Nicht zuletzt halfen die Gipfel, Verständnis für unterschiedliche nationale Prioritäten zwischen den G20-Ländern zu schaffen, auch wenn die mediale Berichterstattung etwas anderes suggerierte.

Reform der Finanzmarktregulierung

Weit oben auf der G20-Agenda stand außerdem die Stärkung des Finanzsystems. Auf ihrem ersten Gipfel einigten sich die G20-Staaten darauf, die jeweiligen nationalen Bankensysteme umfassend zu stützen, um die Kreditvergabe zu normalisieren. Dazu gehörte die Bereitstellung von Bankengarantien.

Auch die Reform der internationalen Finanzmarktregulierung in Form strengerer Vorschriften sollte helfen, ähnliche Finanzkrisen künftig zu verhindern. Beim Londoner Gipfel verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf gemeinsame Ziele in zentralen Bereichen: Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften für Banken, Begrenzung der Vergütung von Bankmanagern, Registrierung von Hedgefonds-Managern, Standardisierung des Derivatehandels und Entwicklung globaler Rechnungslegungsstandards. Festgestellt wurde zudem, dass Steueroasen abgeschafft werden müssen, um das Finanzsystem zu stärken.¹⁷

national Macroeconomic Policymaking in the Face of the Crisis, Washington: American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University (AICGS Policy Report Nr. 48), Dezember 2011, <www.aicgs.org/site/wp-content/uploads/2011/12/PR-48-Gnath-Schmucker.pdf> (eingesehen am 10.1.2012).

¹⁷ G20, *Global Plan for Recovery and Reform*, London, 2.4.2009, <www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html> (eingesehen am 14.10.2011); G20, *Progress Report on the Actions of the London and Washington G20 Summits*, 5.9.2009, <http://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/g20_090905_3.pdf> (eingesehen am 10.3.2012).

Überdies beschlossen die G20-Staaten in Seoul, auf Basis der Vorschläge des Baseler Ausschusses die internationale Bankenregulierung (Basel III) zu reformieren. Im Kern sehen die Vorschriften mehr Eigenkapital von höherer Qualität (nur Aktien und einbehaltene Gewinne) vor. Zusätzlich nahmen die G20-Staaten auf dem Gipfel in Cannes die Vorschläge des FSB an, dass global agierende systemrelevante Banken (Global Systemically Important Financial Institutions, G-SIFIs) ab 2016 je nach Risiko und Umfang zwischen 1 und 2,5 Prozent mehr Eigenkapital vorhalten müssen. Des Weiteren wurde vereinbart, zukünftig den Schattenbankensektor und den Derivatehandel stärker zu regulieren, damit riskante Geschäfte nicht vom regulierten Bankensektor in den unregulierten Schattenbankensektor verlagert werden.¹⁸

Ohne den gemeinsamen politischen Willen der G20-Staaten wäre die Reform der Bankenregeln nicht so rasch möglich gewesen. Auch wenn für Basel III lange Übergangsfristen gelten (bis 2019), kann dieser Beschluss als politischer Erfolg für die G20 gewertet werden. Zwar muss sie sich diesen Erfolg mit dem Baseler Ausschuss und dem FSB teilen, die maßgeblich für die Formulierung der Empfehlungen verantwortlich zeichneten. Das politische Signal aber kam von der G20.

Zahlreiche G20-Verpflichtungen wurden bereits auf nationaler und regionaler Ebene erfüllt. Laut den Umsetzungsberichten (compliance reports) des G20-Forschungszentrums der Universität Toronto hat sich die Umsetzung der Beschlüsse vom Londoner bis zum Seoul-Gipfel kontinuierlich verbessert.¹⁹ Geradezu beeindruckend war nach dem Bericht von 2011 die nationale Umsetzung der G20-Beschlüsse von Seoul zur Finanzmarktreform: Ausgeführt wurden im Durchschnitt 88 Prozent der Beschlüsse zur Regulierung systemrelevanter Institutionen, 84 Prozent der Beschlüsse zur Regulierung des außerbörslichen Deri-

vatehandels, 83 Prozent der Beschlüsse zu Basel III und 73 Prozent der Beschlüsse zu Kompensationsregeln.²⁰

Die USA beispielsweise brachten durch den sogenannten Wall Street Reform and Consumer Protection Act (kurz: Dodd-Frank Act) eine Reihe von Reformen auf den Weg: (1) Reform des institutionellen Regulierungs- und Aufsichtsrahmens, (2) strengere Regulierung von Banken und anderen Finanzinstitutionen sowie ihrer Aktivitäten, (3) Verbesserung der Anreizstrukturen, um übermäßige Risikofreudigkeit einzuschränken, (4) schärfere Regelungen zum Verbraucherschutz und (5) Abschwächung der »Too big to fail«-Problematik. Die EU und ihre Mitgliedstaaten veranlassten ähnliche Reformen. Unter anderem soll eine neue EU-Aufsichtsstruktur es Regulierern ermöglichen, systemische Risiken schneller zu erkennen. Überdies wurde eine Registrierungspflicht für Ratingagenturen eingeführt, die in Zukunft einer strengeren Aufsicht unterworfen werden sollen. Auch Hedgefonds sollen stärker reguliert werden. Höhere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen sollen Finanzinstitutionen krisenresistenter machen, und Vergütungsregeln für Bankmanager sollen entscheidungsverzerrende Anreizsysteme korrigieren.

Können diese Reformen als Erfolge der G20 verzeichnet werden? Ja und nein. Die G20 half, maßgeblich unterstützt durch den Baseler Ausschuss und das FSB, eine internationale Reformagenda aufzustellen. Zudem schuf sie ein Forum für intensiven internationalen Austausch, wie zuvor im Fall der Konjunkturpakete. Der nationale Druck, die Finanzaufsicht und -regulierung zu reformieren, war allerdings gerade zu Beginn der Krise so groß, dass wohl auch ohne die G20 Reformen eingeleitet worden wären. Wie auch die Stimuluspakete spiegeln diese nationale Präferenzen wider; Interessengegensätze bei umstrittenen Themen konnte die G20 nicht überwinden, wie bei der Bankenabgabe oder der Finanztransaktionssteuer. Außerdem war das Timing der Reformen nicht so gut koordiniert wie das der Stimuli. Es richtete sich mehr nach nationalen Spielräumen als nach einem international abgestimmten Zeitplan. Für US-Präsident Barack Obama beispielsweise war es wichtig, die Reform noch vor den Zwischenwahlen zum Kongress (November 2010) zu verabschieden, denn er befürchtete, die demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus und damit

¹⁸ Vgl. G20, *Cannes Summit Final Declaration – Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, Cannes, 4.11.2011, <www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html> (eingesehen am 14.12.2011).

¹⁹ Der Bericht identifiziert eine bestimmte Anzahl von G20-Verpflichtungen und evaluiert die Umsetzung für jedes Land innerhalb einer bestimmten Zeitspanne. Dabei variiert die Bewertung zwischen -1 (keine Umsetzung) und +1 (vollständige Umsetzung); 0 bedeutet eine teilweise Umsetzung oder laufende Arbeiten, deren endgültige Resultate noch nicht eingeschätzt werden können. Vgl. G20 Information Centre, *2010 G20 Toronto Summit Final Compliance Report*, 14.11.2010, <www.g20.utoronto.ca/analysis/2010toronto-compliance.html#findings> (eingesehen am 2.2.2012).

²⁰ G20 Information Centre, *2010 Seoul G20 Summit Final Compliance Report*, 6.11.2011, <www.g20.utoronto.ca/compliance/2010seoul-final/index.html> (eingesehen am 2.2.2012).

auch die Chance auf Reformen zu verlieren. Schließlich konnte die G20 nicht verhindern, dass der Reformwille ihrer Mitglieder erlahmte, als die Wirtschaft sich erholte. In einigen Ländern wie den USA formiert sich zunehmend Widerstand gegen die strengen Auflagen, und die Verwirklichung ist ins Stocken geraten. Damit bleibt abzuwarten, ob Basel III, Vergütungsregeln für Manager oder Bankenabgaben von allen G20-Mitgliedern vollständig umgesetzt werden.

Reform der Finanzinstitutionen und Aufstockung ihrer Mittel

Die G20 konnte darüber hinaus helfen, die internationalen Finanzinstitutionen mit Geldern zu unterstützen und zu reformieren. Auf dem Gipfel in London im April 2009 stockten die Mitglieder die Mittel für den IWF und andere multilaterale Organisationen deutlich auf. Die G20-Staaten verpflichteten sich, eine Billion US-Dollar für den IWF bereitzustellen, und zwar 750 Milliarden in Direkthilfen und 250 Milliarden in Sonderziehungsrechten (SZR).²¹ Dies sollte Staaten vor der kurzfristigen Illiquidität retten und das Vertrauen in die Märkte wiederherstellen.²² Einen Großteil der Hilfen haben die Industrie- und Schwellenländer dem IWF bereits ausgezahlt.

Ein wichtiger Punkt, bei dem die G20 Führungsstärke bewiesen hat, ist die erfolgreiche Reform der internationalen Finanzinstitutionen: Durch die G20 konnte der seit langem festgefahrene Reformprozess beim IWF wieder in Gang gebracht werden, da die G20-Treffen hohe politische Aufmerksamkeit weckten und auf diese Weise den Reformdruck erhöhten. In Seoul verständigten sich die G20-Staaten darauf, die Quoten um sechs Prozent zugunsten der großen Schwellenländer zu verschieben und Europas Einfluss im Exekutivdirektorium zu verringern.²³ Noch ist die Debatte um die Quoten nicht abgeschlossen. Dennoch

²¹ SZR sind eine vom IWF eingeführte nicht gehandelte Währungseinheit, deren Wert auf einem Korb von vier internationalen Währungen beruht. 1 SZR = ca. 1,17 EUR = 1,54 USD (Stand: März 2012).

²² Vgl. Claudia Schmucker/Katharina Gnath, »From the G8 to the G20: Reforming the Global Economic Governance System«, in: Christoph Herrmann/Jörg Philipp Terhechte (Hg.), *European Yearbook of International Economic Law*, Bd. 2, Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 2011, S. 390f.

²³ Vgl. G20, *Seoul Summit* [wie Fn. 13]; G20, *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, Seoul, 11.-12.11.2010, <www.g20.org/images/stories/docs/eng/seoul.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

kann die G20 den Beschluss schon heute als Erfolg verbuchen, da die Schwellenländer seit einiger Zeit weiter reichende IWF-Reformen gefordert hatten, eine Einigung aber bisher ausgeblieben war. Die Reform der internationalen Finanzinstitutionen zugunsten von Schwellen- und Entwicklungsländern kann zudem auch als Möglichkeit für die G20 gesehen werden, ihre eigene Legitimität stellvertretend (per proxy) zu steigern.²⁴

Handelskredite und Maßnahmen gegen Protektionismus

Beim Londoner Gipfel einigten sich die G20-Staaten darauf, 250 Milliarden US-Dollar für die Handelsfinanzierung in Form von Exportkrediten und -versicherungen zu gewähren, um den Welthandel zu stabilisieren. Zwar stiegen die globalen Handelsströme 2010 in vielen Regionen wieder an. Gerade ärmere Länder aber hatten weiterhin erhebliche Schwierigkeiten, Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten zu erhalten, da die Risiken nach wie vor hoch waren.²⁵ Beim Gipfeltreffen in Seoul bekräftigten die G20-Länder daher ihre Zusage, Maßnahmen zu ergreifen, um die Mittel für Handelsfinanzierung in Entwicklungsländern zu erhöhen, insbesondere in Niedrigeinkommensländern. Für die Umsetzung der Hilfsmaßnahmen sind unter anderem die Weltbank und ihre Tochterorganisation, die Internationale Finanz-Corporation, sowie die G20-Länder selbst verantwortlich. Die zusätzliche Handelsfinanzierung trug denn auch tatsächlich dazu bei, den Welthandel zu stabilisieren.²⁶

Ferner versprachen die G20-Staaten bereits auf dem ersten G20-Gipfel in Washington, Protektionismus zu vermeiden und in den folgenden 12 Monaten keine neuen Handelsbarrieren zu errichten. Dies sollte auch Exportbeschränkungen und Maßnahmen zur Export-

²⁴ Paola Subacchi/Stephen Pickford, *Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance*, London, Oktober 2011 (Chatham House Briefing Paper IE BP 2011/01).

²⁵ Vgl. International Chamber of Commerce (ICC) Deutschland, *ICC-Handelsstudie: Globale Erholung verläuft unregelmäßig*, 25.3.2011, <[www.icc-deutschland.de/index.php?id=66&tx_ttnews\[tt_news\]=295&tx_ttnews\[backPid\]=38&cHash=ee1dacbca4](http://www.icc-deutschland.de/index.php?id=66&tx_ttnews[tt_news]=295&tx_ttnews[backPid]=38&cHash=ee1dacbca4)> (eingesehen am 14.10.2011).

²⁶ Vgl. ICC, *Global Economy Will Remain on Shaky Ground, Says New ICC Trade Finance Survey*, 7.9.2009, <www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/ICC_Home_Page/pages/Trade_finance_summer_09.pdf> (eingesehen am 14.10.2011).

förderung betreffen, die dem WTO-Regelwerk widersprechen.²⁷ Dieses Versprechen wurde auf den folgenden Gipfeln in London und Pittsburgh wiederholt. In Toronto verpflichteten sich die G20-Staaten, bis Ende 2013 auf weitere Handelsbarrieren zu verzichten. WTO, OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) und UNCTAD sollen jedes Quartal öffentlich überprüfen, ob dies eingehalten wurde. Dieses Ziel wurde in Cannes erneut bekräftigt. Die Bewertung durch das G20-Zentrum in Toronto fällt allerdings zwiespältig aus: Während die Umsetzung der Handelsbeschlüsse nach dem Gipfel in Washington auch im Vergleich zu anderen Beschlüssen sehr gut war, verschlechterte sich die Quote zwischen dem Londoner und dem Seouler Gipfel kontinuierlich.²⁸ In diesem Zeitraum haben die meisten G20-Regierungen mehr Handelsbarrieren geschaffen als in der Vergangenheit. Trotzdem lässt sich sagen, dass die Finanzkrise den Protektionismus in den G20-Staaten insgesamt nicht signifikant gesteigert hat. Gewiss hat dazu die politische Signalwirkung beigetragen, die von den G20-Deklarationen ausging.

Überwachung der Wachstumsstrategien der G20-Mitglieder und Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte

Nach ihrer unmittelbaren Reaktion auf die Krise begann die G20, sich auch mit grundlegenden makroökonomischen Themen zu befassen, die das langfristige Wachstum und die Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft betreffen. So wurde 2009 in Pittsburgh das Rahmenabkommen für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum geschlossen.²⁹ Mit Hilfe eines sogenannten Mutual Assessment Process (MAP) soll untersucht werden, inwieweit nationale Wirtschaftspolitiken der G20-Staaten mit den Zielen des Rahmenabkommens vereinbar sind, wie sie sich auf andere Länder auswirken (Spillover-Effekte) und welche weiteren Reformmaßnahmen notwendig sind.

Auf dem Gipfel in Toronto verpflichteten sich Länder mit einem Handelsbilanzdefizit, Maßnahmen zu ergreifen, um die nationale Sparquote zu erhöhen.

²⁷ Vgl. G20, *Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington, 15.11.2008, <www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

²⁸ Vgl. G20, *Toronto Summit Compliance Report* [wie Fn. 20].

²⁹ Vgl. G20, *G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 24.-25.9.2009, <www.g20.utoronto.ca/2009/2009comunique0925.html> (eingesehen am 14.10.2011).

Weiterhin kündigten sie an, offene Märkte beizubehalten sowie ihre Exportwettbewerbsfähigkeit zu verbessern und ihre Exporte zu steigern, soweit möglich. Länder mit einem Handelsbilanzüberschuss wollten Reformen umsetzen, die ihre Abhängigkeit von externer Nachfrage reduzieren, und sich auf nationale Wachstumsquellen konzentrieren. Aufgrund der Uneinigkeit zwischen den G20-Staaten sind sämtliche Beschlüsse sehr vage gehalten. Dennoch kann sich die Umsetzung laut G20-Zentrum in Toronto durchaus sehen lassen, auch wenn sich hier vieles noch im Fluss befindet.³⁰ So stellte US-Präsident Obama im März 2010 für die USA, die seit Jahren hohe Defizite fahren, eine nationale Exportinitiative vor, durch die neue Märkte erschlossen und Handelsbarrieren beseitigt werden sollen, um den Export in den nächsten fünf Jahren zu verdoppeln. Deutschland als Überschussland dagegen bemüht sich, seine Binnennachfrage durch Strukturveränderungen zu stärken, welche die Investitionstätigkeit und damit auch die Nachfrage steigern.

Bereits im Vorfeld des Gipfels in Seoul jedoch traten zwischen den USA, Deutschland, China und den Schwellenländern Spannungen offen zutage, die makroökonomische Ungleichgewichte betrafen. Steine des Anstoßes waren eine mögliche quantitative Begrenzung von Leistungsbilanzdefiziten und -überschüssen sowie die Währungspolitik Chinas und der USA.³¹ Der Gipfel selbst konnte das Zerwürfnis nicht ausräumen. Erst während der französischen Präsidentschaft einigten sich die G20-Finanzminister im Februar 2011 auf fünf sogenannte indikative Richtlinien. Auf ihrer Basis soll die Politik eines Landes im Rahmen des MAP beurteilt werden.³² Kriterien sind Schuldenstand, öffentliche Defizite, private Sparquote, Verschuldung und Elemente der Leistungsbilanz. Die Wechselkurse blieben außen vor, da China sich quergestellt hatte. Sie werden nun lediglich bei der Leistungsbilanz zusammen mit der Haushalts-, Finanz- und Geldpolitik berücksichtigt. Auf dem Gipfel in

³⁰ G20 Information Centre, *Toronto Summit Compliance Report* [wie Fn. 19].

³¹ Vgl. Katharina Gnath/Claudia Schmucker, *Deutschland und die G-Clubs*, Paris: Institut für Internationale Beziehungen, Mai 2011 (Note du Cerfa Nr. 85), S. 8–11, <www.g20.utoronto.ca/biblio/IFRI_noteducerfa85gclubsde.pdf> (eingesehen am 14.10.2011).

³² Vgl. Edwin M. Truman, *The G-20 Indicative Guidelines: A New Improved Chapter of International Economic Policy Coordination?*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 20.4.2011 (RealTime Economic Issues Watch), <www.piie.com/realtime/?p=2129> (eingesehen am 14.10.2011).

Cannes wurde zudem der sogenannte Cannes Action Plan for Growth and Jobs aufgestellt. Er enthält detaillierte Verpflichtungen für alle G20-Industrieländer und die großen Schwellenländer. Damit soll die kurzfristige Finanzstabilität wiederhergestellt und das mittelfristige Wachstum gefördert werden.³³

Durch den MAP der G20-Staaten wird zum ersten Mal die jeweilige nationale Wirtschaftspolitik daraufhin untersucht, welches Verhältnis sie zu globalen Ungleichgewichten hat. Nun müssen sich Länder von außen beurteilen lassen, können von anderen Politikmaßnahmen lernen und durch eine Art politischen Druck (peer pressure) zu Politikänderungen bewegt werden. Der Ausgang des Prozesses ist allerdings offen, so dass die Effektivität in diesem Bereich noch nicht abschließend bewertet werden kann. Die nach wie vor starken Konfliktlinien deuten darauf hin, dass der Prozess nicht einfach sein wird. Gerade beim Thema Wechselkurse gab es bislang wenig Fortschritte. Hier ist auch die Umsetzungsquote der Beschlüsse besonders niedrig.³⁴

³³ Vgl. G20, *Cannes Action Plan for Growth and Jobs*, Cannes, 4.11.2011, <www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-action-111104-en.html> (eingesehen am 4.1.2012).

³⁴ Vgl. G20 Information Centre, *Seoul Summit Compliance Report* [wie Fn. 20].

Der Internationale Währungsfonds

Der 1944 gegründete IWF ist die älteste der drei hier behandelten Wirtschaftsinstitutionen. Er befasst sich mit makroökonomischen Themen wie internationaler Währungskooperation und Wechselkursstabilität und hilft Mitgliedsländern in Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Seit den 1990er Jahren behandelt der IWF auch vermehrt Finanzstabilitätsfragen. Sein Aufgabenspektrum umfasst neben der Überwachung (surveillance) vor allem die Kreditvergabe. Das höchste Entscheidungsgremium ist der Gouverneursrat, in dem jedes Mitglied durch einen Gouverneur – normalerweise den Finanzminister oder Zentralbankchef – vertreten ist. Viele Entscheidungen werden jedoch dem regelmäßig tagenden Exekutivdirektorium in Washington übertragen, das aus 24 Direktoren besteht und vom geschäftsführenden Direktor geleitet wird. Das Gremium führt die täglichen Geschäfte des IWF.

Die Legitimität des IWF

Entscheidungsfindung

Durch ihre Vertretung im Gouverneursrat und im Exekutivdirektorium nehmen alle Mitgliedstaaten formal an der Entscheidungsfindung des IWF teil, jedoch nicht in gleichem Maße. Entscheidungen werden nach einem Quotensystem gefällt, bei dem größere Wirtschaftsnationen mehr finanzielle Bürden, aber auch mehr Stimmrechte als kleinere Staaten haben. So gelten vor allem die USA und die EU-Staaten als zu dominant; wichtige Schwellenländer und Entwicklungsländer haben dagegen zu wenig Einfluss. Ariel Buira, ehemaliger Direktor des Sekretariats der G24, einem Zusammenschluss von Entwicklungsländern, fasst die Zweiteilung des IWF zugespitzt zusammen: »Die Industriestaaten setzten die Regeln fest, die die Entwicklungsstaaten befolgen müssen, wenn sie Geld leihen wollen.«³⁵ Die ungleiche Gewichtung drückt sich in verschiedenen Aspekten des insti-

tutionellen Rahmens aus: (1) den Stimmrechten oder Quoten, (2) der Besetzung des Exekutivdirektoriums und (3) der Auswahl der IWF-Führung.

Quoten

Hauptfinanzierungsquelle des IWF sind die sogenannten Quoten; Kapital, das die einzelnen Mitglieder in den Fonds eingezahlt haben. Berechnet wird die individuelle Länderquote aus dem BIP, dem Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft, ihrer wirtschaftlichen Variabilität und den internationalen Reserven. Die Quoten bestimmen über die Einzahlungsverpflichtungen und die Höhe der möglichen Kredite. Darüber hinaus entscheiden sie auch über die Stimmgewichtung der Mitglieder. Anders als beispielsweise bei den Vereinten Nationen oder der WTO, bei denen jedes Mitglied eine Stimme hat, soll die Stimmgewichtung beim IWF die relative Stärke seiner Mitglieder in der Weltwirtschaft abbilden. Jedes Land verfügt über 750 Basisstimmen sowie eine Stimme für je 100 000 Einheiten an SZR, die über die Quote ermittelt werden.³⁶ Auch wenn viele Beschlüsse per Konsensprinzip gefasst werden, beeinflusst die Möglichkeit einer Abstimmung die Entscheidung.

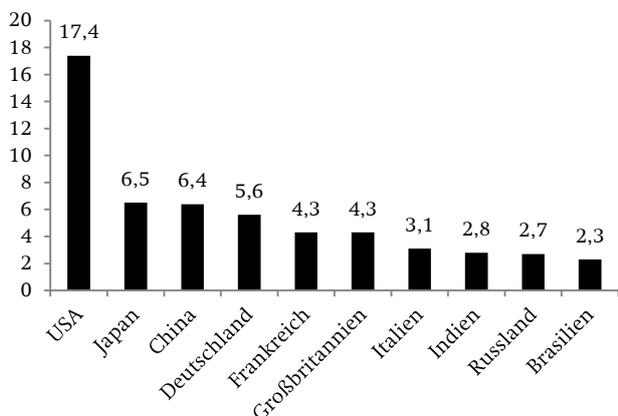
Die großen Anteilseigner USA, Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien kommen zusammen derzeit auf fast 40 Prozent der Stimmen (siehe Graphik 1, folgende Seite); die USA allein verfügen über 16,5 Prozent. Bei grundlegenden Entscheidungen, die mit mindestens 85 Prozent aller Stimmen beschlossen werden müssen, besitzen sie so eine Vetomacht. Auch die EU-Staaten hätten eine solche Sperrminorität, wenn sie gemeinsam abstimmen, was in der Praxis jedoch nicht immer der Fall ist. Bereits vor der Krise herrschte Einigkeit darüber, dass die geltende Quotenverteilung nicht mehr die aktuellen Kräfteverhältnisse in der Weltwirtschaft widerspiegelt. Vor allem aufsteigende Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien waren gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung unterrepräsentiert. Darüber hinaus wurde die Formelberechnung als intransparent und unausgewogen angesehen und nicht einheitlich angewandt.³⁷

³⁵ Ariel Buira, *The Bretton Woods Institutions: Governance without Legitimacy?*, Warwick, November 2005 (CSGR Working Paper Nr. 180/05), <http://wrap.warwick.ac.uk/1923/1/WRAP_Buira_wp18005.pdf> (eingesehen am 1.8.2011).

³⁶ Bis März 2011: 250 Basisstimmen.

³⁷ Vgl. Vijay Kelkar/Vikash Yadav/Praveen Chaudhry, »Reform-

Graphik 1
Die zehn größten Anteilseigner des IWF
(in Prozent der Gesamtquote)



Quelle: IWF, <www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418_table.pdf> (eingesehen am 3.10.2011).

Die Quoten werden turnusgemäß alle fünf Jahre überprüft und veränderten ökonomischen Kräfteverhältnissen angepasst, wenn nötig. Über die regulären Angleichungen hinaus gab es bereits vor der Krise mehrere Initiativen für weiterreichende Reformen. Neben dem damaligen IWF-Direktor Rodrigo de Rato (2004) bekräftigte auch der Internationale Währungs- und Finanzausschuss (International Monetary and Financial Committee, IMFC) die Notwendigkeit einer »gerechten Stimme und Repräsentation aller Mitglieder«. ³⁹ Die IWF-Mitglieder stimmten daraufhin auf ihrer Jahreskonferenz 2006 in Singapur einem Reformpaket zu. Unter anderem beinhaltete es eine Ad-hoc-Anhebung der Quoten für die am stärksten unterrepräsentierten Länder China, Korea, Mexiko und Türkei, eine neue Quotenformel, eine Erhöhung der

ing the Governance of the International Monetary Fund«, in: *The World Economy*, 27 (2004) 5, S. 727–743 (735); Edwin M. Truman, »Rearranging IMF Chairs and Shares: the Sine Qua Non of IMF Reform«, in: ders. (Hg.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 2006, S. 201–232.

38 Die 14. Allgemeine Quotenüberprüfung sowie weitere Governance-Reformen vom November 2010 müssen noch ratifiziert werden (Stand: Februar 2012). Alle hier angegebenen Quoten und Stimmrechtsverteilungen nehmen diese Ratifizierung vorweg.

39 IWF, *Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, Washington, 22.4.2006, <www.imf.org/external/np/cm/2006/042206.htm> (eingesehen am 24.8.2011).

Basisstimmen und neue Exekutivposten für afrikanische Länder.

Auch wenn die Governance-Reformen nicht durch die Krise ausgelöst wurden, wuchs das politische Moment für weitere Reformschritte. 2008 beschloss der Gouverneursrat deshalb, mindestens fünf Prozent der Stimmen von über- zu unterrepräsentierten Ländern zu verlagern sowie die Basisstimmen zu verdreifachen, was dem Stimmgewicht der ärmsten Länder zugutekommt. Darüber hinaus einigte man sich auf eine einfachere und transparentere Quotenformel. Die Reform trat im März 2011 in Kraft, nachdem 85 Prozent der Mitglieder die Änderungen der Statuten ratifiziert hatten. ⁴⁰ Wie bereits erwähnt, entschieden die Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrem Gipfel in Seoul im November 2010, die IWF-Reformen von 2008 weiterzuführen und die Stimmverlagerung zugunsten der Schwellenländer auf sechs Prozent zu erhöhen (siehe Tabelle 3). Damit werden Brasilien, Russland, Indien und China künftig zu den zehn größten Anteilseignern des IWF gehören. ⁴¹

Exekutivdirektorium

Die de facto ungleiche Repräsentation, die sich aus der Quote ergibt, schlägt sich auch im Exekutivgremium nieder. Die EU-Länder sind mit bis zu acht Direktorenposten vertreten, andere Regionen dagegen nur mit zwei bis fünf. ⁴² Darüber hinaus verfügen die Industrieländer USA, Japan, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich über einen eigenen Exekutivdirektor, während alle anderen Mitglieder durch einen Direktor in einer Stimmgruppe (constituency) mit bis zu 22 Ländern repräsentiert werden. Durch die Reform von 2010 wurde auch festgelegt, dass das gesamte Direktorium gewählt werden muss. Die Praxis der Ernennung von Direktoren großer Anteilseigner wurde damit beendet. Zuletzt erklärten sich die europäischen Mitgliedstaaten bereit, ihre Präsenz im Exekutivdirektorium um zwei Posten zu verringern.

40 Die neue Formel enthält weniger Unterformeln, und die Umrechnungsgewichtung für BIP-Berechnungen soll auf eine Kombination von Marktraten und Kaufkraft umgestellt werden, um das Gewicht von Entwicklungsländern zu stärken. IWF, *The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect*, Washington, 3.3.2011 (Presseerklärung Nr. 11/64), <www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1164.htm> (eingesehen am 6.9.2011).

41 IWF, *IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance*, Washington, 5.11.2010 (Presseerklärung Nr. 10/418), <<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>> (eingesehen am 4.8.2011).

42 Die Anzahl variiert, da einzelne Stimmgruppen ihren Exekutivdirektor dem Rotationsprinzip unterwerfen.

Tabelle 3
Quoten- und Stimmrechte vor und nach den Reformen von 2008 und 2010
(Anteil in Prozent der IWF-Gesamtstimmen)

	Quoten			Stimmrechte		
	Vor Singapur 2006	Nach Reform von 2008	Nach Reform von 2010	Vor Singapur 2006	Nach Reform von 2008	Nach Reform von 2010
Industrieländer	61,6	60,5	57,7	60,6	57,9	55,3
USA	17,4	17,7	17,4	17,0	16,7	16,5
EU-27	32,9	31,9	30,2	32,5	30,9	29,4
Schwellen- und Entwicklungsländer	38,4	39,5	42,3	39,4	42,1	44,7

Quelle: IWF, <www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf> (eingesehen am 6.9.2011).

Damit erfüllten sie eine Forderung der Schwellenländer, die bis dahin kein Gehör gefunden hatte.⁴³

IWF-Führung

Die elementarste Form der Mitbestimmung im IWF ist die Auswahl des IWF-Direktors oder der IWF-Direktorin. Die USA und Europa haben die Führung der Bretton-Woods-Organisationen IWF und Weltbank informell unter sich aufgeteilt, wobei die USA traditionell die Weltbank-Spitze und den IWF-Stellvertreterposten besetzen, während Europa den geschäftsführenden Direktor des IWF stellt. Diese Praxis erntete vehemente Kritik, und es gab Bestrebungen, das Auswahlverfahren künftig transparenter und leistungsabhängig zu gestalten. Dennoch wurde im Juli 2011 der IWF-Chefposten wieder an eine Europäerin, nämlich die ehemalige französische Finanzministerin Christine Lagarde vergeben, nachdem ihr Landsmann Dominique Strauss-Kahn zurückgetreten war.

Transparenz

Dem IWF wird vielfach vorgeworfen, im Verborgenen zu arbeiten und Berichte und Kreditkonditionen sowie Verhandlungen darüber Außenstehenden nicht zugänglich zu machen. Ein Grund dafür besteht laut IWF in der Sensitivität von Marktdaten: In einer Welt großer Kapitalmobilität könnten Märkte negativ auf Gefährdungsanalysen einzelner Staaten (vulnerability

assessments) (über)reagieren.⁴⁴ Zwar lässt die Transparenz des IWF noch zu wünschen übrig,⁴⁵ doch immerhin ist sie seit den 1990er Jahren gestiegen. So gibt der IWF mittlerweile auch bislang unveröffentlichte Dokumente frei, wie IWF-Berichte (staff reports) und nationale Absichtserklärungen (letters of intent). Weiterhin wurde 2001 ein ständiges unabhängiges Evaluationsbüro (Independent Evaluation Office, IEO) geschaffen, das die Fondsaktivitäten bewertet.⁴⁶ In der Krise aber überschlugen sich die Ereignisse, und Verhandlungen in kleinen, informellen Zirkeln innerhalb des IWF nahmen zu, beispielsweise im Rahmen der G7-Staaten. Dies schmälerte die interne Transparenz und erschwerte die Mitsprache vieler kleiner Mitglieder und externer Akteure.

⁴⁴ Vgl. Carlo Cottarelli, *Efficiency and Legitimacy: Trade-Offs in IMF Governance*, Washington, Juni 2005 (IMF Working Paper WP/05/107), S. 16.

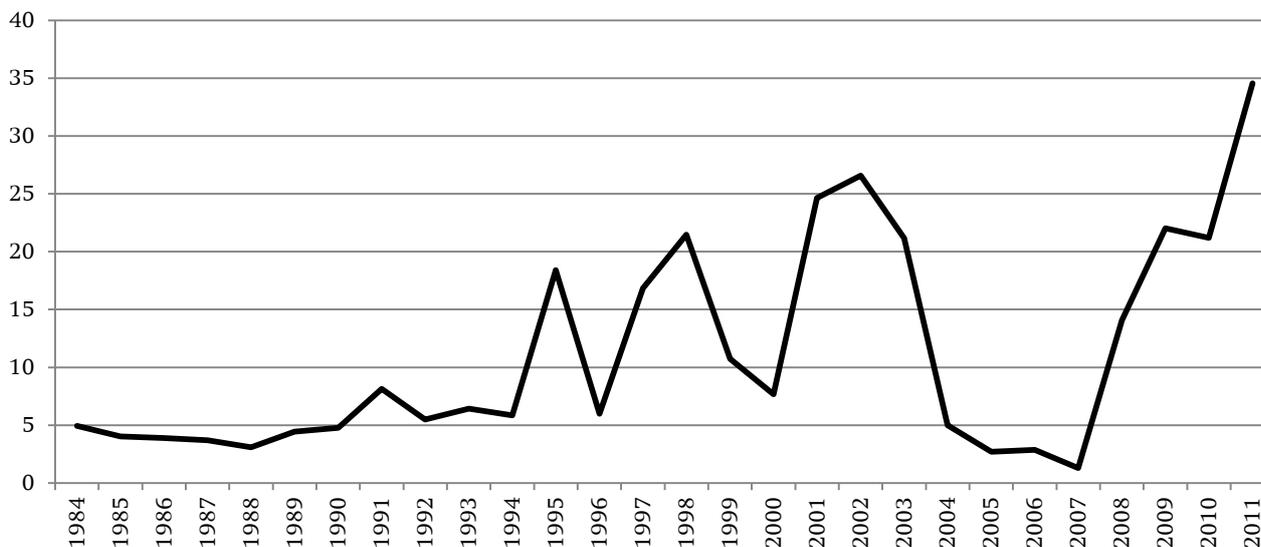
⁴⁵ So bemängelt das unabhängige Evaluationsbüro, dass die Veröffentlichung ehemals geheimer Dokumente zu lange dauere. Vgl. Independent Evaluation Office (IEO), *Governance of the IMF. An Evaluation*, Washington 2008, S. 9, <www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/05212008CG_main.pdf> (eingesehen am 27.7.2011).

⁴⁶ Vgl. auch Eric Helleiner/Bessma Momani, *Slipping into Obscurity? Crisis and Reform at the IMF*, Waterloo: The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Februar 2007 (Working Paper International Institutional Reform Nr. 16); Ngaire Woods, »Making the IMF and the World Bank More Accountable«, in: *International Affairs*, 77 (2001) 1, S. 83–100 (90).

⁴³ IWF, *IMF Executive Board Approves Major Overhaul* [wie Fn. 41].

Graphik 2

Historische Entwicklung der IWF-Auszahlungen, Mai 1984 bis Dezember 2011 (in Mrd. SZR)



Quelle: IWF, <www.imf.org/external/np/fin/tad/extrep1.aspx> (eingesehen am 9.3.2012).

Inklusivität

Mit 187 Mitgliedstaaten ist der IWF eine nahezu universelle internationale Organisation und liegt damit nur knapp hinter den Vereinten Nationen (193 Mitglieder). Weiterhin besitzt er ein hohes Maß an Inklusivität, da jedes Nicht-Mitgliedsland die Möglichkeit hat, dem IWF beizutreten, Kapital in den Fonds einzuzahlen und nach bestimmten Auflagen auf die finanziellen Ressourcen des IWF zurückzugreifen.

Die Effektivität des IWF

Die IWF-Statuten enthalten als Ziele unter anderem die Förderung der internationalen monetären Kooperation, die Bereitstellung von Währungs- und Wechselkursstabilität, aber auch den Ausbau des internationalen Handels und ein ausgewogenes globales Wirtschaftswachstum. Als Aufgaben des Fonds leiten sich daraus das Krisenmanagement und die Krisenprävention ab. Er bearbeitet sie durch Kreditvergabe, Überwachung (surveillance) sowie technische Unterstützung seiner Mitglieder.⁴⁷

⁴⁷ Vgl. u.a. David Vines/Christopher L. Gilbert (Hg.), *The IMF and Its Critics. Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge:

Vor der Krise war der IWF in einem desolaten Zustand, was seine Akzeptanz und Effektivität anging. Der Fonds war »vom Weg abgekommen«⁴⁸ und hatte mit Budgetkürzungen und Stellenabbau zu kämpfen. Manche Kommentatoren gingen so weit, seine Schließung zu fordern.⁴⁹ Als der damalige IWF-Chef Strauss-Kahn nach dem G20-Gipfel in London Anfang 2009 feststellte: »Der IWF ist zurück!«,⁵⁰ war dies eine Kampfansage an all jene, die den Fonds schon in der Bedeutungslosigkeit gesehen hatten. Im Verlauf der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde der IWF merklich aufgewertet: Er war aktiv an der unmittelbaren Krisenbewältigung beteiligt, indem er Liquidität, Expertenwissen und Informationen bereitstellte.

Cambridge University Press, 2004; Mark S. Copelovitch, »Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending«, in: *International Studies Quarterly*, 54 (2010) 1, S. 49–77 (49).

⁴⁸ Mervyn King, *Reform of the International Monetary Fund*. Rede des Präsidenten der Bank of England beim Indian Council for Research on International Economic Relations, Neu Delhi, 20.2.2006, <www.bis.org/review/r060222a.pdf> (eingesehen am 2.8.2011).

⁴⁹ U.a. George P. Shultz/William E. Simon Jr./Walter B. Wriston, »Who Needs the IMF?«, in: *Wall Street Journal*, 3.2.1998.

⁵⁰ Zitiert in: Andrew Walker, »The International Monetary Fund Returns«, *BBC News*, 24.4.2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>> (eingesehen am 2.8.2011).

Tabelle 4
Ausgewählte Kreditfazilitäten und laufende Kredite des IWF⁵¹

Kreditfazilität	Beschreibung	Summe der zur Verfügung gestellten Kredite (in USD)	Hauptempfängerländer nach bewilligtem Kreditumfang (Programmbeginn)
Stand-by Agreement (SBA)	Großteil der IWF-Hilfe an Länder mittleren Einkommens mit kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Programme sind an Bedingungen gekoppelt. Laufzeit normalerweise 2–3 Jahre.	75 Mrd.	Griechenland (Mai 2010) Ukraine (Juli 2010) Rumänien (März 2011) Irak (Februar 2010) Sri Lanka (Juli 2009)
Extended Arrangements (EEF)	Soll Ländern mit längerfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten helfen. Laufzeit normalerweise 3 Jahre.	67 Mrd.	Portugal (Mai 2011) Irland (Dezember 2010)
Flexible Credit Line (FCL)	Dient der Krisenprävention für Länder mit sehr guter Finanz- und Wirtschaftspolitik und robusten Wirtschaftsdaten. Zahlungen sind anders als bei den SBA nicht an Bedingungen oder Struktur Anpassungen gekoppelt. Kreditlinie muss nicht sofort gezogen werden und kann einmalig ausgeschüttet werden. Zweijährige Gültigkeit.	108 Mrd.	Mexiko (Januar 2011) Polen (Januar 2011) Kolumbien (Mai 2011)
Precautionary Credit Line (PCL)	Dient der Krisenprävention für Länder mit guter Wirtschafts- und Finanzpolitik und robusten Wirtschaftsdaten, die sich jedoch nicht für die FCL qualifizieren und von denen Anpassungsmaßnahmen bei geringer Konditionalität erwartet werden. Zweijährige Gültigkeit.	632 Mio.	Mazedonien (Januar 2011)

Quellen: IWF, *Factsheet: IMF Lending*, 23.11.2011, <www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm> (eingesehen am 9.3.2012); IWF, *IMF Lending Arrangements*, 31.12.2011, <www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZ&date1key=2020-02-28> (eingesehen am 10.1.2012).

Krisenmanagement

Spätestens seit der Asienkrise Ende der 1990er Jahre musste sich der IWF heftige Kritik an seinem Krisenmanagement gefallen lassen, insbesondere für seine einheitlichen Kreditkonditionen (»one size fits all«).⁵² Die schwindende Glaubwürdigkeit des IWF war auch für den Rückgang der Kreditaktivität mitverantwort-

lich (siehe Graphik 2). Viele Schwellenländer, die vormals zu den Hauptkunden des Fonds gezählt hatten, zahlten ihre Kredite frühzeitig zurück und suchten nach anderen Krisen-Versicherungen.

Derzeit laufen Kreditprogramme im Wert von 250 Milliarden US-Dollar für Länder, die akut von der Krise betroffen waren (siehe Tabelle 4).⁵³ Zum ersten Mal seit langem waren auch wieder Industrieländer

⁵¹ Nicht aufgenommen wurden die Kredite zur Armutsbekämpfung an entwicklungschwache Länder und bereits abgeschlossene Krisenprogramme. Die bereitgestellten Kredite wurden bisher nicht vollständig gezogen, vor allem nicht von den FCL-Empfängerländern.

⁵² Kredite des IWF sind zumeist an die Erfüllung wirtschafts- und finanzpolitischer Maßgaben geknüpft, was als Konditionalität bezeichnet wird.

⁵³ Alle Berechnungen auf Grundlage von IWF-Daten vom 31.12.2011 und US-Wechselkursen vom 10.1.2012. Vgl. IWF, *IMF Lending Arrangements*, Washington, 31.12.2011, <<https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZ&date1key=2020-02-28>> (eingesehen am 10.1.2012); IMF, *Factsheet: A Changing IMF – Responding to the Crisis*, Washington, 16.3.2011, <www.imf.org/external/np/exr/facts/changing.htm> (eingesehen am 28.7.2011).

darunter: Allein 40 Prozent des aktuell bereitgestellten IWF-Kreditvolumens fließen an EU-Mitgliedstaaten. Die vermehrte Kreditfähigkeit ging mit einer substantiellen Erhöhung der Kreditmittel des IWF einher. Wie bereits erwähnt, beschlossen die G20-Staaten im April 2009 auf dem Londoner Gipfel, die verfügbaren Ressourcen des IWF auf rund 750 Milliarden US-Dollar zu verdreifachen. Um diese Summe zu gewährleisten, wurden die Sonderziehungsrechte aufgestockt und umfangreiche neue Kreditvereinbarungen zwischen einzelnen Mitgliedern und dem IWF im Rahmen der New Agreements to Borrow (NAB) geschlossen.⁵⁴

Mit der Aufstockung der Finanzmittel wurden auch die Kreditfazilitäten des IWF reformiert: Anfang 2009 stieß das IWF-Exekutivdirektorium eine allgemeine Überprüfung seiner Kreditinstrumente und -bedingungen an. Neue flexible (Flexible Credit Line, FCL) bzw. vorbeugende (Precautionary Credit Line, PCL) Kreditlinien wurden geschaffen (siehe Tabelle 4).⁵⁵ Über die FCL wurden Mexiko, Kolumbien und Polen schon Kredite im Wert von über 108 Milliarden US-Dollar bereitgestellt, die sie jederzeit ohne weitere Konditionen abrufen können. Darüber hinaus wurden auch die Bedingungen für reguläre Stand-by Agreements (SBA, siehe Tabelle 4) erleichtert. Der IWF setzt nicht mehr uneingeschränkt auf eine strenge Sparpolitik und steht antizyklischen Politikmaßnahmen (etwa Stimuluspaketen) heute weniger kritisch gegenüber als noch vor einigen Jahren. Die Institution achtet nun auch stärker darauf, Sozialausgaben und soziale Sicherung zu bewahren, vor allem in Kreditnehmerländern mit geringer Wirtschaftsleistung. Die geänderte Sichtweise auf Sozialausgaben und Stimuli spiegelt sich bereits in den durchgeführten Kreditprogrammen für Pakistan und Lettland wider.⁵⁶

⁵⁴ Bei den NAB handelt es sich um Kreditvereinbarungen, die zwischen dem IWF und einzelnen Mitgliedern getroffen werden und über die Quoteneinzahlungen hinausgehen. Garry J. Schinasi/Edwin M. Truman, *Reform of the Global Financial Architecture*, Washington: Peterson Institute for International Economics, September 2010 (Working Paper Series 10-14), <www.iie.com/publications/wp/wp10-14.pdf> (eingesehen am 2.8.2011); vgl. auch IMF, *Factsheet: IMF Standing Borrowing Arrangements*, Washington, 18.11.2011, <www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm> (eingesehen am 9.3.2012).

⁵⁵ Darüber hinaus wurde der IWF auf dem Gipfel in Cannes im November 2011 von den G20-Mitgliedern beauftragt, eine neue sogenannte Precautionary and Liquidity Line (PLL) zu entwickeln. Details waren bei Druckschluss noch offen. Vgl. G20, *Cannes Summit Final Declaration* [wie Fn. 18], Abschnitt 15.

⁵⁶ Vgl. IWF, *Pakistan: Request for Stand-by Arrangement – Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Pakistan*,

Nicht zuletzt aufgrund seiner substantiell aufgestockten Ressourcen war der IWF in der Krise wieder imstande, zügig auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Finanzkrisen einzelner Länder zu reagieren und ihnen Kredite zu gewähren.⁵⁷ Indem er seine Kreditlinien ausweitete und flexibilisierte, hat er die Kritik an seiner »One size fits all«-Politik abgemildert: Seit der aktuellen Krise hat es um Rolle und Bedeutung seiner Politikmaßnahmen weit weniger Konflikte gegeben als bei früheren Krisen.⁵⁸ Der IWF hat damit in der Krise seine Output-Effektivität gesteigert.

Im Gegensatz dazu fällt die Bewertung der Outcome-Effektivität bei der Kreditvergabe weniger wohlwollend aus. Die IWF-Programme wurden in einer Reihe von Langzeitstudien auf ihre Effektivität hin untersucht. In den weitaus meisten Studien werden erhebliche Bedenken geäußert, was die Umsetzung der Kreditkonditionen (Outcome) sowie die makroökonomischen Folgen für Stabilität und Wirtschaftswachstum (Impact) anbelangt.⁵⁹ Obwohl er gestaffelte Kreditausgaben (tranching) eingeführt hat, ist es dem IWF bislang nicht gelungen, Länder effektiv zu sanktionieren, die gegen Kreditauflagen verstoßen. Ein besserer Zuschnitt der Programme auf die jeweilige Situation eines Empfängerlandes soll die Identifikation mit den Maßnahmen (ownership) und damit ihre Umsetzungsrate erhöhen.

Wie groß die spezifische Outcome-Effektivität der IWF-Kreditvergabe vor dem Hintergrund der aktuellen Krise ist, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt (März 2012) schwer ermitteln, da die aufgesetzten Kreditprogramme noch nicht abgeschlossen und (noch) nicht alle für

Washington, Dezember 2008 (IWF-Länderbericht Nr. 08/364), S. 10, <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08364.pdf> (eingesehen am 2.8.2011); IWF, *Republic of Latvia: First Review and Financing Assurances Review under the Stand-by Arrangement, Requests for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and Re-phasing of Purchases under the Arrangement*, Washington, Oktober 2009 (IWF-Länderbericht Nr. 09/297), <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09297.pdf> (eingesehen am 2.8.2011). Vgl. Susanne Lütz/Matthias Kranke, *The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries*, London: London School of Economics, Mai 2010 (LEQS Paper Nr. 22).

⁵⁷ Vgl. auch die Bewertung durch das unabhängige Evaluationsbüro vor der Krise: IEO, *Governance of the IMF* [wie Fn. 45].

⁵⁸ Michael Bordo/Harold James, *The Past and Future of IMF Reform*, 2009, <<http://sciie.ucsc.edu/JIMF/bordojaxmesimfmarch09V3.pdf>> (eingesehen am 2.8.2011).

⁵⁹ Vgl. IEO, *Annual Report 2003*, Washington, 2003; Adam Przeworski/James Raymond Vreeland, »The Effect of IMF Programs on Economic Growth«, in: *Journal of Development Economics*, 62 (2000), S. 385–421.

notwendig erachteten Anpassungen vorgenommen wurden. Erste Anzeichen für hohe Outcome-Effektivität der Kreditvergabe zeigen sich aber beispielsweise beim Programm für Lettland. So stellt der IWF fest, dass die lettischen Behörden schwierige Maßnahmen, die im Zuge des gemeinsamen EU-IWF-Programms gefordert wurden, umgesetzt und das Land so aus der unmittelbaren Krise herausgeführt haben.⁶⁰ Anders sieht es beim griechischen Programm aus. Hier konnte der IWF bisher nicht verhindern, dass Griechenland immer weiter in einen Strudel aus schwachem Wachstum und steigenden Schulden geriet. Einzelne Tranchen-Zahlungen standen immer wieder in Frage, und der IWF kam in seiner fünften Programmüberprüfung im Dezember 2011 zu dem Schluss, dass Griechenland weiterer einschneidender Reformmaßnahmen bedürfe, um aus der Krise herauszukommen: »Das Programm ist in einer schwierigen Phase, die Struktur-reformen gehen langsam voran, die Wirtschaft ist schwach und die externe Situation verschlechtert sich«, gab IWF-Direktorin Christine Lagarde zu bedenken.⁶¹ Im Februar 2012 schließlich brachten die Europäer zusammen mit dem IWF ein zweites Hilfspaket für Griechenland auf den Weg. Ferner vereinbarte Griechenland im März desselben Jahres einen umfassenden freiwilligen Schuldenschnitt mit seinen Gläubigern.

Aufgrund der großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten hätten die Empfängerländer struktur- und haushaltspolitische Reformen womöglich auch dann in die Tat umgesetzt, wenn es kein IWF-Programm gegeben hätte. Bei den europäischen Programmen müssen sich überdies der IWF und die EU-Institutionen und -Staaten die Erfolge bzw. Misserfolge teilen, da sie eng zusammengearbeitet haben.

Die neuen vorbeugenden Kreditlinien wiederum sind insoweit effektiv, als sie bisher nicht gezogen wurden. Dies sehen viele Beteiligte als Erfolg der systemischen Vorbeugungsmaßnahmen. So urteilte etwa die damalige französische Ministerin und jetzige IWF-

Chefin Lagarde, der Fonds könne mit Hilfe dieser neuen Kreditlinien besser auf potentielle Zahlungsbilanzschwierigkeiten reagieren. Ähnlich äußerten sich Vertreter Großbritanniens.⁶²

Krisenprävention

Die zweite Aufgabe des IWF ist die Krisenprävention durch einen Prozess der Überwachung (surveillance). In Form regelmäßiger bilateraler Artikel-4-Konsultationen⁶³ und der Veröffentlichung globaler Wirtschafts- und Finanzberichte (World Economic Outlook, WEO, und Global Financial Stability Report, GFSR) beurteilt der IWF die nationale und globale Wirtschafts- und Finanzstabilität. Ursprünglich lag der Schwerpunkt auf Währungs- und Wechselkurspolitik; inzwischen werden auch andere makroökonomische Politiken, die Strukturpolitik sowie die Banken- und Finanzstabilität der Mitglieder in die Überprüfung einbezogen.

Die Krise deckte auf, dass die Krisenprävention alles andere als effektiv war. Eine Untersuchung des unabhängigen Evaluationsbüros des IWF ergab, dass die Organisation zu wenig und vor allem inkonsistent auf die Risiken und Anfälligkeiten des Finanzsystems eingegangen war. Während beispielsweise im GFSR seit 2005 vor einer Krise im Finanzsektor gewarnt wurde, klang der WEO verhältnismäßig zuversichtlich. Darüber hinaus hatte der IWF die Politik und Finanzpraktiken der USA und Großbritanniens unterstützt, deren Konzentration auf Finanzinnovation und schnelles Wachstum mittlerweile als Kernursache der Finanzkrise angesehen wird.⁶⁴ Ferner konnte der IWF seine Mitglieder einschließlich China nicht davon abbringen, eigene Währungsreserven anzuhäufen,

⁶² Vgl. Christine Lagarde, *Statement by the Minister of Economy, Industry and Employment, France*, 20. Treffen des IMFC, Washington, 4.10.2009, S. 6, <www.imf.org/external/am/2009/imfc/statement/eng/fra.pdf> (eingesehen am 4.11.2011). Für einen skeptischeren Blick vgl. Peer Steinbrück, *Statement by the Minister of Finance, Germany*, 18. Treffen des IMFC, Washington, 11.10.2008, S. 5, <www.imf.org/external/am/2008/imfc/statement/eng/deu.pdf> (eingesehen am 4.11.2011).

⁶³ Benannt nach Artikel 4 der IWF-Charta von 1944, in dem die Überwachungsaufgabe festgeschrieben ist.

⁶⁴ Vgl. Declan Kelly, »CIGI Panel Debates the Roles of IMF, G20 in Financial Crisis«, *CIGI online*, 2.6.2011, <www.cigionline.org/articles/2011/06/cigi-panel-debate-roles-imf-g20-financial-crisis> (eingesehen am 2.8.2011); IEO, *IMF Performance in the Run-up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07*, Washington, 2011, <[www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20\(without%20Moises%20Signature\).pdf](http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20(without%20Moises%20Signature).pdf)> (eingesehen am 2.8.2011).

⁶⁰ Dass die letzte Tranche des IWF-Kredits nicht gezogen wurde, wird ebenfalls positiv gewertet. Vgl. u.a. IWF, *IMF Concludes Fifth and Final Review under Stand-by Arrangement with Latvia*, Washington, 21.12.2011 (Presseerklärung Nr. 11/481), <www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11481.htm> (eingesehen am 10.1.2012).

⁶¹ Zitiert in: IWF, *IMF Executive Board Completes Fifth Review under Stand-by Arrangement for Greece and Approves € 2.2 Billion Disbursement*, Washington, 5.12.2011 (Presseerklärung Nr. 11/440), <www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11440.htm> (eingesehen am 10.1.2012).

anstatt auf multilaterale Lösungen zu setzen, und so die globalen makroökonomischen Ungleichgewichte immer größer werden zu lassen. Es stellte sich heraus, dass der IWF nicht in der Lage war, die Finanzkrise mit Hilfe seiner Überwachungsfunktion abzuwenden. Darum muss sein Bemühen um Prävention als wenig effektiv beurteilt werden, auch wenn der Fonds die Krise nicht selbst verursacht hat.

Im Zuge der Krise wurden dem IWF neue systemische Überwachungsaufgaben übertragen. Die G20 etwa beauftragte den Fonds, den Mutual Assessment Process analytisch zu begleiten und die Konsistenz zwischen den nationalen Politikmaßnahmen zu kontrollieren.⁶⁵ Seit dem Gipfel in Seoul sind die globalen Ungleichgewichte stärker in den Blickpunkt des MAP gerückt, die vom IWF analysiert werden sollen. Die Erweiterung des IWF-Surveillance-Mandats schließt an seine bisherigen Bestrebungen an, Überwachung vernetzter zu gestalten, um Spillover-Effekten nationaler Wirtschafts- und Finanzpolitiken besser Rechnung zu tragen. So hatte der IWF bereits vor der Krise (2006–2007) multilaterale Konsultationen mit systemrelevanten Mitgliedsländern zu globalen Ungleichgewichten angestoßen.⁶⁶

Darüber hinaus überprüften IWF und Weltbank in sogenannten Financial Sector Assessment Programs (FSAP) seit 1999 auf freiwilliger Basis die Finanzmarktsektoren einzelner Mitgliedsländer. Im Zuge der Krisenerfahrung hob die G20 hervor, wie wichtig makrofinanzielle Überprüfung sei. Daraufhin wurde das Instrumentarium dafür ausgeweitet und die FSAP für 25 Länder mit systemrelevanten Finanzsektoren verbindlich gemacht, darunter die USA.⁶⁷ Zudem gab die G20 beim IWF gemeinsam mit dem FSB ein neues Frühwarnsystem in Auftrag, um besonders bedrohliche Schwachstellen in Makro- und Finanzpolitik aufzuspüren. So erwies sich der IWF als fähig, sein Alleinstellungsmerkmal und damit seine Autorität zu

stärken, indem er kurzfristig Expertenwissen und Informationen bereitstellte.

Die Krise warf nicht nur die Frage nach der thematischen Schärfung der Überwachung auf, sondern zeigte auch, dass die Durchsetzungsfähigkeit des IWF ihre Grenzen hat. Vor allem Mitglieder, die nicht unter einem Programm stehen, kann der Fonds kaum so beeinflussen, dass sie ihre nationalen Politiken ändern. Schon früher zeigten sich große Anteilseigner unwillig, die Empfehlungen aus den Konsultationen zu befolgen. Der Einfluss der öffentlichen Anprangerung (naming and shaming) und der Vorbildfunktion (best practice) beschränkt sich überwiegend auf kleinere Mitglieder und Kreditempfänger und lässt sich vor allem indirekt über Märkte oder nationale Debatten ausüben.

Es ist also festzuhalten, dass nicht allein der IWF für die Effektivitätsmängel in seiner Überwachungstätigkeit verantwortlich gemacht werden kann. Gewiss sind die unzureichende Dringlichkeit und Kohärenz der IWF-Empfehlungen zu kritisieren. Doch die Organisation kann nur in dem Maße etwas bewirken, in dem die Mitglieder bereit sind, ihre Empfehlungen in nationale Politikentscheidungen umzusetzen. Zwar bemüht sich der IWF mit Verweis auf die Krise, seinen Überwachungsauftrag um mehr systemische und finanzsektorspezifische Aspekte zu erweitern. Gleichwohl wurde bereits im Vorfeld der Krise bemängelt, der Organisation fehle ein ausdrückliches Mandat dafür, die globale Finanzstabilität und Währungspolitik umfassend zu überwachen.⁶⁸ Diese Mandatsdebatte dauert an.

⁶⁵ IWF, *Factsheet: The G-20 Mutual Assessment Process (MAP)*, Washington, 14.11.2011, <www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/g20map.pdf> (eingesehen am 9.3.2012).

⁶⁶ IWF, *IMF's International Monetary and Financial Committee Reviews Multilateral Consultation*, Washington, 14.4.2007 (Presseerklärung Nr. 07/72), <www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr0772.htm> (eingesehen am 2.8.2011).

⁶⁷ IWF, *Factsheet: The Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, Washington, 2.9.2011, <www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm> (eingesehen am 9.3.2012); IWF, *Financial Reform: Top 25 Financial Sectors to Get Mandatory IMF Check-up*, Washington, 27.9.2010, <www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/new092710A.htm> (eingesehen am 2.8.2011).

⁶⁸ Vgl. u.a. Committee on IMF Governance Reform (Trevor Manuel Group), *Final Report*, Washington, 24.3.2009, <www.imf.org/external/np/omd/2009/govref032409.pdf> (eingesehen am 9.3.2012).

Die Welthandelsorganisation

Die WTO wurde 1995 als Nachfolgeorganisation des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, 1947) gegründet. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Handelsbarrieren abzubauen und auf diese Weise den weltweiten Handel und damit das Weltwirtschaftswachstum zu fördern. Die WTO-Verträge umfassen das für den Güterhandel geltende GATT, das den Dienstleistungshandel regulierende Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) und das für handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum geltende Abkommen (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS). Wie der IWF zeichnet sich die WTO durch einen hohen Grad an Institutionalisierung aus. Ihr höchstes Organ ist die Ministerkonferenz; sie tritt mindestens alle zwei Jahre zusammen. Zuständig für die laufenden Geschäfte sind der Allgemeine Rat, das Streitschlichtungsgremium (Dispute Settlement Body, DSB) und das Gremium für die Überprüfung der Handelspolitik (Trade Policy Review Body, TPRB). Die wichtigen Beschlüsse werden von den Mitgliedern getroffen; das Sekretariat unter Leitung des Generaldirektors hat lediglich Beratungsfunktion.

Die Legitimität der WTO

Entscheidungsfindung

Entscheidungsprinzipien

Für die Entscheidungsfindung in der WTO gelten zwei Prinzipien: das Konsensprinzip und das Prinzip des Single Undertaking (SU, siehe Erläuterung unten). Anders als im IWF hat jedes WTO-Mitglied eine Stimme. Dabei gibt es keinerlei Gewichtung, etwa nach dem jeweiligen Anteil am Welthandel. Entscheidungen werden durch einen Konsens der im Rat anwesenden Staaten getroffen. Konsens bedeutet nicht Einstimmigkeit; erreicht ist er vielmehr dann, wenn sich kein Mitglied explizit und förmlich gegen einen Beschlussvorschlag äußert. Kommt kein Konsens zustande, kann prinzipiell auch abgestimmt werden, wobei je nach Thema unterschiedliche Mehrheiten notwendig sind. Allerdings wurde diese Möglichkeit

bislang kaum genutzt. Die WTO-Mitglieder bevorzugen das Konsensprinzip, da dieses (zumindest formal) sicherstellt, dass kein Land von anderen überstimmt wird und dadurch Akzeptanz und Umsetzungschancen von Beschlüssen leiden.

Dem SU-Prinzip zufolge gilt in Verhandlungsrunden nichts als vereinbart, solange nicht alle Mitglieder allen Beschlussvorlagen zugestimmt haben. Die Entscheidung, WTO-Verhandlungen als Paket zu behandeln, wurde zu Beginn der Uruguay-Runde getroffen. Zum einen sollten damit gleichwertige Zugeständnisse (Reziprozität) und gegenseitige Unterstützung bei verschiedenen WTO-Themen ermöglicht werden. Zum anderen wollte man der wachsenden Unübersichtlichkeit der GATT-Regeln entgegenwirken, insbesondere der Kodizes. Seither können sich Delegationen keinem Zuständigkeitsbereich der Verhandlungen mehr entziehen und darum auch keinen Verhandlungspunkt ignorieren.

Durch das Konsens- und das SU-Prinzip verfügt jedes WTO-Mitglied bis zum Ende der Gespräche über Vetomöglichkeiten.⁶⁹ Damit hat auch die Gruppe der Entwicklungsländer deutlich an Einfluss gewonnen. Das Konsensprinzip hat allerdings auch Nachteile. Da nicht alle WTO-Mitglieder bereit sind, in jedem Bereich gleich schnell voranzuschreiten, sind die Verhandlungstexte mit einer Vielzahl von Ausnahmen für Länder- und Produktgruppen gespickt, um kein Veto zu riskieren. Immer häufiger wird daher empfohlen, das SU-Prinzip aufzuweichen, beispielsweise durch plurilaterale Sektorabkommen. Voraussetzung für den Abschluss solcher Abkommen soll eine kritische Masse von WTO-Mitgliedern sein, deren Gesamtanteil am Welthandel im betreffenden Sektor mindestens 90 Prozent betragen soll. In der aktuellen Doha-Entwicklungsrunde ist es bislang jedoch weder gelungen, einen Konsens über die Auswahl der Sektoren herzustellen, noch die kritische Masse in einzelnen Sektoren zu erzeugen.⁷⁰ Bei der letzten Ministerkonfe-

⁶⁹ Vgl. Danko Knothe, *Die WTO als Handelsverein. Organisierte Heuchelei und institutionalisierte Ausreden*, Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2008 (Hallenser IB-Papier Nr. 2/2008), S. 14.

⁷⁰ BMWi, *Stand der WTO-Welthandelsrunde*, Berlin, Juli 2011, <www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WTO/wto-handelsrun

renz im Dezember 2011 forderten mehr als hundert Entwicklungsländer, das SU-Prinzip beizubehalten. Sie fürchten, dass dessen Aufweichung durch plurilaterale Abkommen ihre Anliegen weiter ins Hintertreffen befördern würde.⁷¹

Verhandlungsprozesse

Das Konsensprinzip gewährt formal auch kleinen Entwicklungsländern die Chance, ihre Interessen in die Verhandlungen einzubringen. In der Praxis sind die Partizipationsmöglichkeiten jedoch beschränkt, was der WTO regelmäßig Kritik einträgt. Gerade die am wenigsten entwickelten Länder (Least-Developed Countries, LDC) besitzen weder die personellen noch die fachlichen Kapazitäten, ihren Interessen angemessen Gehör zu verschaffen und die möglichen wirtschaftlichen Konsequenzen eines Verhandlungsabschlusses für ihr Land zu bewerten.

Die WTO hat dieses Problem erkannt und versucht mit Maßnahmen des Kapazitätenaufbaus (capacity building) die Verhandlungskompetenzen der Entwicklungsländer zu stärken. Überdies hat Generaldirektor Pascal Lamy in der Doha-Runde verschiedene Verhandlungsformate erprobt. Sie sollen einerseits auch kleinen Entwicklungsländern erlauben, ihre Anliegen zu vertreten, andererseits aber trotz der hohen Zahl von 153 Mitgliedern praktikabel und handhabbar bleiben. Vor dem Ministertreffen 2008 beispielsweise bemühten sich die Vorsitzenden der einzelnen Verhandlungsgruppen, bereits formulierte Kompromissangebote verschiedener Koalitionen in Textentwürfen aufzugreifen. Neben sogenannten Transparenzsitzungen, die allen Mitgliedern offenstanden, fanden »Green Room«-Treffen statt (benannt nach der informellen Bezeichnung für das Konferenzzimmer des Generaldirektors), an denen 20 bis 30 Delegationsvorsitzende zusammen mit dem WTO-Sekretariat teilnahmen.

Einen Durchbruch in den Gesprächen brachte dieses Verhandlungsformat allerdings nicht. Für mehr Effizienz setzt Lamy daher nun auf Unterredungen in »konzentrischen Kreisen«: Zunächst wird im kleinen Kreis der großen Handelsnationen verhandelt, dann sollen Kompromisse in den für alle transparenten multilateralen Prozess überführt werden.⁷² Lamy

de-sachstand.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (eingesehen am 14.10.2011).

⁷¹ Friends of Development, *Friends of Development Ministerial Declaration*, Genf, 15.12.2011, <www.eed.de/fix/files/doc/Friends%20of%20Development.pdf> (eingesehen am 4.2.2012).

⁷² Zu diesen Kerngruppen gehören die G4 (EU, USA, Brasilien und Indien), die G6 (G4 plus Japan und Australien), die

räumte Defizite dieses Verfahrens ein, argumentierte jedoch, dass nur so ein konsensfähiger Textentwurf erarbeitet werden könne. Den Unmut der WTO-Mitglieder, die nicht an den Kernverhandlungen beteiligt wurden, beseitigte er damit allerdings nicht.⁷³ Kurz vor dem Treffen des Allgemeinen Rates Ende November 2011 wurden die Ergebnisse des Konsultationsprozesses veröffentlicht. Mehrere Entwicklungsländer wie Bolivien, Ecuador und Venezuela beklagten jedoch, dass sie lediglich informiert worden waren und dass die sogenannten Elements for Political Guidance⁷⁴ nicht die Positionen aller WTO-Mitglieder widerspiegeln.

Die WTO hat demnach Probleme bei Entscheidungsfindung und Partizipation. Bislang wurden Reformen jedoch ganz bewusst hintenangestellt, um die schwierigen Verhandlungen der Doha-Runde nicht noch weiter zu komplizieren.⁷⁵ Unter Vorsitz des ehemaligen WTO-Generaldirektors Peter Sutherland unterbreitete eine Expertenkommission 2005 umfassende Reformvorschläge, sowohl für die Struktur als auch für die Entscheidungsfindung in der Organisation.⁷⁶ Die Vorschläge waren jedoch nicht konsensfähig. Auf Initiative von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Premierminister David Cameron beauftragte die G20 bei ihrem Gipfeltreffen in Seoul erneut eine Expertenkommission unter Leitung des Ökonomen Jagdish Bhagwati und abermals Sutherlands, einen längerfristigen Ansatz für die weitere Handelsliberalisierung zu formulieren. In ihrem Bericht plädiert die Gruppe dafür, die Rolle der WTO zu stärken und ihre Instrumente und Regeln kontinuierlich anzupassen und auszubauen. Eine tragfähige Lösung für die schwierige Entscheidungsfindung in der WTO bieten sie aber nicht.⁷⁷

G6+1 (G6 plus China) und jüngst die G11 (G6+1 + Kanada, Argentinien, Südafrika und Mauritius).

⁷³ Vgl. »WTO General Council: Lamy Calls for a »Major Acceleration« in Doha Talks«, in: *ICTDS, Bridges Weekly Trade News Digest*, 15 (24.2.2011) 6.

⁷⁴ WTO, *Elements for Political Guidance*, 1.12.2011, <<http://docs.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/t/WT/MIN11/W2.doc>> (eingesehen am 4.2.2012); »Developing Countries Stress Multilateralism and Development Dimension«, in: *Third World Network*, 17.12.2011, <www.twinside.org.sg/title2/wto.info/2011/twninfo111201.htm>.

⁷⁵ Einer der wenigen erreichten Reformschritte betrifft den Transparenzmechanismus für präferentielle Handelsabkommen (Preferential Trade Agreement, PTA).

⁷⁶ Peter Sutherland u.a., *The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Genf 2005, <www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.htm> (eingesehen am 14.10.2011).

⁷⁷ Vgl. Jagdish Bhagwati/Peter Sutherland, *World Trade and*

Transparenz

Insbesondere seit Beginn der Doha-Runde bemüht sich die WTO, den Informationsfluss für die interessierte Öffentlichkeit (externe Transparenz) zu verbessern. Damit will sie der Globalisierungskritik und der wachsenden Skepsis in der Bevölkerung gegenüber Handelsliberalisierung begegnen. Dies ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Zum einen müssen die Beschlüsse der WTO oftmals von nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Die öffentliche Meinung spielt also für die Umsetzung der Beschlüsse eine wichtige Rolle. Zum anderen sind die Regierungen in kleinen Entwicklungsländern häufig auf die Beratung durch NGOs und Forschungsinstitute angewiesen, weil ihre eigenen inhaltlichen und finanziellen Kapazitäten nicht ausreichen. Je besser die Informationslage, desto besser ist auch die Beratung.

Im Vergleich zum GATT haben externe Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten von Interessenvertretern in der WTO deutlich zugenommen. Die Organisation veröffentlicht eine Reihe von Handelsdaten, stellt ausführliche Informationen zu den Streitschlichtungsverfahren zur Verfügung und berichtet regelmäßig über die Handelspolitik ihrer Mitglieder. In jährlichen öffentlichen Foren lädt die WTO überdies Vertreter von NGOs, Wissenschaft und Wirtschaft zur Diskussion nach Genf ein. Nicht nur die Termine der wichtigen Sitzungen werden auf der Internetseite der WTO veröffentlicht, die Organisation informiert zudem über den Stand der Verhandlungen und erstellt Ergebnisberichte. Die internen Sitzungen und deren Protokolle sind der breiten Öffentlichkeit allerdings nicht zugänglich; die Verhandlungen zwischen den WTO-Mitgliedern laufen hinter verschlossenen Türen ab. Unter den wachsamen Augen der Interessenvertreter ist der Spielraum für schwierige Kompromisse zwischen den Verhandlungspartnern schon heute deutlich kleiner geworden. Öffnete man die Verhandlungen noch weiter, wären Kompromisse so gut wie unmöglich.

the Doha Round. Final Report of the High-Level Trade Experts Group, Mai 2011, <www.bis.gov.uk/assets/biscore/international-trade-investment-and-development/docs/w/11-964-world-trade-and-the-doha-round.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

Inklusivität

Eine große Stärke der WTO ist ihre Mitgliederstruktur. Mit derzeit 153 Mitgliedern, zwei Drittel davon Entwicklungsländer, verfügt sie über eine fast universelle Mitgliedschaft und umfasst einen Großteil des Welt Handels. Ende 2011 stimmten die WTO-Mitglieder dem Beitritt Vanuatus, Russlands, Montenegros und Samoas zu. Sobald die nationalen Parlamente dieser Länder den WTO-Beitritt ratifiziert haben, steigt die Mitgliederzahl also auf 157. Demnächst wird auch die letzte der großen Volkswirtschaften, nämlich Russland, der Organisation angehören. Damit haben ihre Beschlüsse weitreichenden Einfluss auf den weltweiten Handel mit Waren und Dienstleistungen.

Jeder Staat und jedes Zollgebiet, das handelspolitisch autonom ist, kann sich der WTO anschließen, sofern die bisherigen Mitglieder zustimmen und der Anwärter bereit ist, weitreichende Liberalisierungen vorzunehmen. In der Praxis allerdings gestalten sich Beitrittsverhandlungen gerade bei größeren Ländern erfahrungsgemäß schwierig. Im Falle Chinas beispielsweise dauerten sie 15 Jahre (1986–2001); die Bedingungen für seine Mitgliedschaft füllen über hundert Seiten. Mit Russland wurde sogar 18 Jahre lang verhandelt.

Die Effektivität der WTO

Grundsätzlich ist es Aufgabe der WTO, ein funktionsfähiges multilaterales Handelssystem zu gewährleisten und einen nachhaltigen Liberalisierungsprozess zu fördern, um so den internationalen Handel und das Weltwirtschaftswachstum zu stärken. In der Krise war die WTO besonders gefordert: Sie sollte sich gegen den erhöhten protektionistischen Druck in ihren Mitgliedstaaten stemmen und den Handel weiter liberalisieren, um ein wichtiges politisches Zeichen zu setzen und der Weltkonjunktur einen Impuls zu geben. Dazu nutzte sie vier Instrumente: (1) das Regelwerk, (2) den Transparenzmechanismus, (3) den Streitschlichtungsmechanismus und (4) die Liberalisierungsrunde.

Abwehr des Protektionismus

Die im Folgenden diskutierten Instrumente beziehen sich fast ausschließlich auf die WTO-Mitglieder. Die Organisation erstellt weder Länderberichte über die Handelspolitiken der Nicht-Mitglieder (Trade Policy

Reviews, TPR), noch können WTO-Mitglieder ein regelkonformes Verhalten dieser Länder vor dem Streit-schlichtungsmechanismus einklagen. Dies stellte sich gerade während der Krise als Nachteil heraus, da einige von ihnen, allen voran Russland, massiv neue Handelsbarrieren errichteten.⁷⁸ Dass aber nun alle großen Handelsnationen dem Regelwerk der WTO zugestimmt haben, dürfte die Institution künftig effektiver machen.

WTO-Regelwerk

Das WTO-Abkommen enthält für den Welthandel einen umfassenden und in weiten Teilen rigorosen Regelkatalog, der den Spielraum für diskriminierende handelspolitische Maßnahmen empfindlich einschränkt. So dürfen einmal gesenkte Zölle laut Artikel II des GATT nur im Ausnahmefall wieder angehoben werden, beispielsweise, um unfairen Handelspraktiken wie Dumping oder Subventionierung im Ausland zu begegnen oder nationale Sicherheit, Gesundheit und Umwelt zu schützen. Trotz all seiner Strenge lässt das Regelwerk aber viel Raum für den Schutz heimischer Märkte, etwa durch die Differenz zwischen den bei der WTO gebundenen Zöllen und Subventionen und den effektiv angewandten Sätzen. Dieser sogenannte *binding overhang* ist gerade bei den Entwicklungsländern groß. Auf diese Weise konnten sie ihre Zölle in der Krise anheben, ohne in Konflikt mit der WTO zu geraten.

Während Zölle vergleichsweise strikt gehandhabt werden, eröffnen WTO-konforme Handelsinstrumente wie Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen Möglichkeiten für Protektionismus. Ferner verfügt die Organisation über ein im Vergleich zum Zollregime eher schwaches Subventionsregime. Auch hier konnten Mitglieder in der Krise nationale Industrien schützen, ohne WTO-Regeln zu verletzen. Vielerorts wurden Hilfspakete geschnürt, um gefährdete Industrien und Unternehmen zu stützen sowie Arbeitsplätze im eigenen Land zu sichern. Noch weniger kann die WTO gegen Diskriminierungen in der öffentlichen Auftragsvergabe ausrichten, denn ein multilaterales Regelwerk dazu besitzt sie nicht. Darüber hinaus wurden während der Krise Standards etwa zum Schutz der Umwelt oder Gesundheit genutzt, um den heimischen Markt abzuschotten. Gegen Exportzölle kann die WTO eben-

so wenig vorgehen, denn sie sind gestattet und wurden bisher auch nicht wie Importzölle systematisch gesenkt und gebunden. In der Krise stiegen die Exportrestriktionen insbesondere auf Agrarprodukte deutlich an, aber auch auf viele Mineralien und Metalle.⁷⁹ Vorwerfen kann man der WTO all dies nicht, denn sie kann nur solche Regeln effektiv umsetzen, auf die sich ihre Mitglieder geeinigt haben.

Die Schlupflöcher im Regelwerk der WTO sind ein altbekanntes Problem und daher auch Gegenstand der aktuellen Verhandlungsrunde. Einer der wenigen Fortschritte wurde kurz vor der Ministerkonferenz 2011 bezüglich des WTO-Übereinkommens zum Beschaffungswesen erzielt: Die Mitgliedstaaten dieses plurilateralen Abkommens von 1996 einigten sich auf eine umfassende Reform. So wurden die Marktzugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Aufträgen erheblich ausgeweitet. Die Reform umfasst (1) transparentere Regeln für die internationale öffentliche Auftragsvergabe seitens der Parteien, (2) neue Marktzugangsmöglichkeiten, (3) einen erleichterten Beitritt für Entwicklungsländer und (4) die Gründung eines Arbeitsprogramms, das sich mit Themen wie nachhaltiges Auftragswesen, Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie Überwachung beschäftigen soll. Mit dieser Reform wurden die Möglichkeiten handelsverzerrender Praktiken zumindest in diesem Bereich weiter eingeschränkt. Gleichwohl hat das Abkommen so lange nur begrenzte Wirkung, wie große Handelsnationen, namentlich China und Russland, es nicht unterzeichnen.

Transparenzmechanismus

Im Zentrum der Überwachung (Monitoring) steht der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (Trade Policy Review Mechanism, TPRM) mit seinen Länderberichten (TPR): Alle zwei Jahre wird die Handelspolitik großer Mitglieder wie der EU, der USA und China auf mögliche protektionistische Tendenzen hin analysiert. Kleinere Mitglieder nimmt die WTO alle vier bis sechs Jahre unter die Lupe. Während der Krisenjahre 2008 bis 2010 fanden 57 TPRM-Überprüfungen statt.⁸⁰

Mit Beginn der Krise kamen zwei weitere Überprüfungsarten hinzu. Die Berichte des WTO-Generaldirek-

⁷⁸ Neben der WTO bietet der Global Trade Alert den umfassendsten Überblick über neue Handelsbarrieren seit Beginn der Krise; <www.globaltradealert.org/> (eingesehen am 14.10.2011).

⁷⁹ WTO, *Report on G-20 Trade Measures (May to Mid-October 2011)*, Genf, 25.10.2011, S. 4, <<http://www.unctad.org/templates/Download.asp?docid=15870&lang=1&intItemID=5970>>.

⁸⁰ WTO, *Annual Report 2009, 2010, 2011*, <www.wto.org/english/res_e/reser_e/annual_report_e.htm> (eingesehen am 15.9.2011).

tors geben einen Überblick über die aktuelle Lage des Welthandels und handelspolitischer Maßnahmen der WTO-Mitglieder.⁸¹ Der erste Bericht erschien im Januar 2009; acht weitere folgten bis heute. Außerdem erstellt die WTO wie bereits erwähnt Berichte über die Handels- und Investitionsmaßnahmen der G20-Länder (Report on Trade and Investment Measures, RTIM), dies im Auftrag der G20 und in Kooperation mit der OECD und der UNCTAD. In bisher sechs Berichten gab sie Auskunft über Entwicklungen im internationalen Handel und über neue Barrieren für den Handel und die Investitionsflüsse der G20-Länder.

Die TPRs, die Berichte des Generaldirektors und die RTIMs ermöglichten es den WTO-Mitgliedern zumindest teilweise, sich in der Krise gegenseitig zu überwachen. Dennoch lässt der Transparenzmechanismus in vielen Punkten zu wünschen übrig. So berechnet die WTO in den RTIMs zwar den Anteil des Handels der G20-Länder und des Welthandels, der von protektionistischen Maßnahmen betroffen ist. Sie bewertet jedoch nicht die tatsächlichen Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die Handelsströme und gibt keine Antwort auf die Frage, wie stark der Handel infolge des Protektionismus zurückgegangen ist. Überdies fehlt in allen drei Berichtsarten eine Kostenfolgeabschätzung der nationalen Maßnahmen. Genauso wenig äußert sich die WTO über Wohlfahrtsverluste durch Protektionismus.⁸² All jenes reduziert die Effektivität des »Naming and shaming«-Mechanismus.

Bei der jüngsten Ministerkonferenz stand das Thema Transparenz erneut auf der Tagesordnung. Die großen Probleme wurden ausgespart, doch immerhin wurde die halbjährliche Berichterstattung des WTO-Generaldirektors über Handelsmaßnahmen als grundsätzliche Aufgabe verankert. Damit dürfte die Akzeptanz dieser Berichte steigen. Zusätzlich wurde der TPRB aufgefordert, die Verfahrensweisen zu straffen, mit denen die Handelspolitiken der WTO-Länder

überprüft werden. Auf Details konnten sich die Mitglieder allerdings nicht einigen.⁸³

Streitschlichtung

Neben dem Transparenzmechanismus verfügt die WTO über den Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement Procedure, DSP), um das multilaterale Handelsrecht durchzusetzen. Dieses scharfe Instrument unterscheidet die WTO deutlich von der G20 und dem IWF. Bislang ließen sich Handelsstreitigkeiten effektiv beilegen oder sogar verhindern, indem schnelle und regelbasierte Verfahren angewandt wurden und der betreffende Konflikt entpolitisiert wurde. Das Streitschlichtungsgremium überwacht die Umsetzung der Panelentscheide. Allerdings wird diese nicht systematisch und regelmäßig erfasst und bewertet, wie es die Universität Toronto für die Beschlüsse der G20 tut. Gleichwohl zeigen wissenschaftliche Studien, dass die Umsetzungsquote zumindest vor der Krise hoch war. Laut Analyse des US-amerikanischen Juraprofessors William Davey wurden von der Gründung der WTO bis Dezember 2004 die Panelentscheide in 61 Prozent der Fälle prompt, in 21 Prozent verspätet und nur in 9,8 Prozent überhaupt nicht umgesetzt.⁸⁴ Für eine vergleichbare Untersuchung der Umsetzung während der Krise ist es noch zu früh. Der Großteil der Streitschlichtungsfälle 2010–2011 befindet sich noch in der Konsultations- oder Bearbeitungsphase (Stand Januar 2012). Ähnliches gilt für das Jahr 2009: Erst für vier der 14 Streitfälle liegt ein Panel-Bericht vor.⁸⁵

Angesichts des gestiegenen Protektionismus überrascht es zumindest auf den ersten Blick, dass die vor der WTO ausgetragenen Streitfälle nicht stärker zugenommen haben.⁸⁶ Dass die WTO-Mitglieder den DSB während der Krise nicht intensiver genutzt haben, liegt vermutlich nicht etwa an fehlendem Vertrauen

⁸¹ Vgl. Robert Wolfe/Terry Collins-Williams, »Transparency as a Trade Policy Tool: The WTO's Cloudy Windows«, in: *World Trade Review*, 9 (2010) 4, S. 551–581.

⁸² Vgl. Valentin Zahrnt, *The WTO's Trade Policy Review Mechanism: How to Create Political Will for Liberalization?*, Brüssel: European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2009 (ECIPE Working Paper Nr. 11/2009); Georg Koopmann, »Der Trade Policy Review Mechanism der WTO – eine entwicklungspolitische Perspektive«, in: *Nord-Süd Aktuell*, (2004) 1, S. 137f; Robert Wolfe, *Did the Protectionist Dog Bark?*, Stockholm: Environment and Trade in a World of Interdependence (ENTWINED), März 2011 (ENTWINED Policy Report Nr. 11), <www.iisd.org/pdf/2011/protectionist_dog_bark.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

⁸³ WTO, *Trade Policy Review Mechanism. Decision of 17 December 2011*, WT/L/848, Genf, 19.12.2011.

⁸⁴ William J. Davey, *Implementation in WTO Dispute Settlement: An Introduction to the Problems and Possible Solutions*, Tokio: Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), März 2005 (RIETI Discussion Paper Series 05-E-013), <www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/05e013.pdf> (eingesehen am 2.2.2012).

⁸⁵ Vgl. WTO, *Current Status of Disputes*, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm> (eingesehen am 4.1.2012).

⁸⁶ WTO, *Chronological List of Disputes Cases*, Stand: Februar 2011, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm> (eingesehen am 3.1.2012); WTO, *Disputes by Agreement*, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_in dex_e.htm> (eingesehen am 3.1.2012).

Tabelle 5
Restriktive Handelsmaßnahmen der G20-Länder in der Krise

Art der Maßnahme	April bis Aug. 2009	Sept. 2009 bis Feb. 2010	März bis Mitte Mai 2010	Mitte Mai bis Mitte Okt. 2010	Mitte Okt. 2010 bis April 2011	Mai 2011 bis Mitte Okt. 2011
Schutzinstrumente	50	52	24	33	53	44
Grenzmaßnahmen	21	29	22	14	52	36
Exportbeschränkungen	9	7	5	4	11	19
Andere	0	7	5	3	6	9
Gesamt	80	95	56	54	122	108

Quelle: WTO, *Report on G-20 Trade Measures (May to Mid-October 2011)*, Genf, 25.10.2011, S. 4, <<http://www.unctad.org/templates/Download.asp?docid=15870&lang=1&intItemID=5970>>.

in den Mechanismus. Ganz im Gegenteil dürften sich viele Staaten zurückgehalten haben, um keine Klage-welle auszulösen, von der auch die eigenen, nicht immer WTO-konformen Maßnahmen betroffen sein könnten. Hier liegt eine Schwachstelle der Streitschlichtung und ein Grundproblem internationaler Organisationen: Die WTO ist auf ihre Mitglieder angewiesen. Sie selbst kann keine Verfahren initiieren, um Regeln durchzusetzen. Dies ist den Mitgliedstaaten vorbehalten. Hinzu kommt, dass viele der handelsverzerrenden Instrumente, die während der Krise angewandt wurden, durchaus WTO-konform waren, weil deren Regelwerk Lücken hat. Es war daher so gut wie sinnlos, diese Instrumente vor den Streitschlichtungsmechanismus zu bringen.

Ist es der WTO gelungen, mit den drei diskutierten Instrumenten den Protektionismus in der Krise einzudämmen? Laut den Daten der WTO ergriffen die G20-Länder zwischen April 2009 und Mitte Oktober 2011 515 handelsbeschränkende Maßnahmen, interne Stützmaßnahmen nicht mitgezählt. Besonders stark stieg die Zahl der protektionistischen Maßnahmen im Jahr 2009, während bis Herbst 2010 ein spürbarer Rückgang zu verzeichnen war. Weil sich die Weltwirtschaft 2011 jedoch kaum erholte und die Stimulusmaßnahmen ausliefen, nahm der protektionistische Druck wieder zu. Allein in der Berichterstattungsperiode von Mitte Oktober 2010 bis April 2011 wurden 122 neue Handelsbarrieren errichtet. In der zweiten Berichterstattungsperiode 2011 kamen noch einmal 108 Barrieren hinzu (siehe Tabelle 5). Derselbe Trend zeichnet sich für die WTO-Mitglieder und Länder mit WTO-Beobachterstatus insgesamt ab: Lag die Zahl neuer Handelsbarrieren im Beobachtungszeitraum November 2009 bis Mitte Oktober 2010 bei 222, stieg sie in der folgenden Periode von Mitte Oktober 2010

bis Mitte Oktober 2011 um etwa 50 Prozent auf 339.⁸⁷ WTO-Generaldirektor Lamy warnte insbesondere vor dem Anstieg von Exportbarrieren, denn gegen sie hat die WTO kaum eine Handhabe. Laut Berechnungen der Organisation könnte der Rückfall in einen intensiven Protektionismus (high intensity protectionism) die Weltwirtschaft jährlich rund 800 Milliarden US-Dollar kosten.⁸⁸

Anders als zunächst befürchtet blieb eine massive Steigerung protektionistischer Maßnahmen jedoch aus. Insgesamt war nur ein kleiner Teil des Welthandels von Protektionismus betroffen (siehe Tabelle 6). So lag auch die Zahl der Schutzmaßnahmen (Anti-dumping- und Antisubventionsmaßnahmen sowie Schutzklauseln) nicht dramatisch über den gewöhnlichen Jahresdurchschnittsraten.⁸⁹ Dass die befürchtete Protektionismusspirale ausgeblieben ist, hat viele Gründe. Nicht nur haben politische Entscheidungsträger aus den drastischen Konsequenzen des Protektionismus der 1930er Jahre gelernt. Sie sind sich überdies bewusst, dass eine Marktabschottung auch immer der heimischen Industrie schadet, da sich die Produktionsprozesse weiter internationalisieren. Zudem verfügen sie heute über ein breites Instrumentarium der Geld- und Fiskalpolitik, um die heimische Wirtschaft zu stabilisieren, müssen also nicht mehr unausweichlich auf Schutzinstrumente zurückgreifen. Obgleich

⁸⁷ Vgl. WTO, *Overview of Developments in the International Trading Environment*, WT/TPR/OV/14, 21.11.2011, <www.wto.org/english/news_e/news11_e/WTTPROV14.doc> (eingesehen am 9.3.2012).

⁸⁸ WTO, *Lamy: »Stand up for the Values of Multilateralism«*, Rede anlässlich der WTO-Ministerkonferenz, Genf, 15.12.2011, <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl21212_e.htm> (eingesehen am 2.2.2012).

⁸⁹ Vgl. WTO, *Report on G-20 Trade Measures (May to Mid-October 2011)* [wie Fn. 79], S. 4ff.

Tabelle 6

Anteil an den weltweiten Importen und den Importen der G20, der von deren Protektionismus betroffen war (in Prozent)

	Okt. 2008 bis Okt. 2009	Nov. 2009 bis Mai 2010	Mai bis Mitte Okt. 2010	Mitte Okt. 2010 bis April 2011	Mai bis Mitte Okt. 2011
Anteil an den gesamten weltweiten Importen	0,8	0,4	0,2	0,5	0,5
Anteil an den G20-Importen	1,0	0,5	0,3	0,6	0,6

Quelle: WTO, *Report on G-20 Trade Measures (May to Mid-October 2011)*, Genf, 25.10.2011, S. 4, <<http://www.unctad.org/templates/Download.asp?docid=15870&lang=1&intItemID=5970>>.

der Einfluss der WTO nicht exakt gemessen werden kann, dürfte schließlich auch ihre Wachsamkeit dazu beigetragen haben, den Protektionismus in die Schranken zu weisen – trotz der diskutierten Schwächen, die ihre Regeln, ihr Transparenz- und ihr Streit-schlichtungsmechanismus haben.

Liberalisierung

Was die zweite Aufgabe der WTO, die Handelsliberalisierung, anbelangt, fällt die Effektivitätsbilanz während der Krise enttäuschend aus. Die G7/8 und später auch die G20 forderten die WTO in ihren Gipfeltreffen zwar wiederholt auf, die Doha-Runde zügig abzuschließen. Allerdings wurden die seit Jahren festgefahrenen Gespräche erst Ende 2010 wiederbelebt. So verhandelten die WTO-Mitglieder zwar weiter über einen verbesserten Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte, Industriegüter (Non-Agricultural Market Access, NAMA) und Dienstleistungen sowie über Umweltthemen, eine Stärkung der multilateralen Regeln und eine bessere Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel und das Welthandelssystem – doch ohne großen Enthusiasmus. Mit Abflauen der unmittelbaren Krise Ende 2010 stellte Lamy einen Fahrplan für den Ende 2011 angepeilten Abschluss der Verhandlungen vor und forderte die WTO-Mitglieder auf, neue Vorschläge zu einzelnen Themen zu unterbreiten.⁹⁰ Allerdings konnte auch bei der letzten Ministerkonferenz kein Durchbruch erzielt werden. Neben den oben erwähnten Neubetritten wurden lediglich kleinere entwicklungsrelevante Beschlüsse gefasst, darunter ein Arbeitsprogramm für kleine

Volkswirtschaften, eine Verlängerung der Umsetzungsfrist über den Schutz handelsbezogener Aspekte geistiger Eigentumsrechte, Erleichterungen des WTO-Beitritts dieser Länder und bevorzugte Behandlung im Dienstleistungsbereich. Weiterhin stimmten die Mitglieder zu, das E-Commerce-Moratorium zu verlängern, wonach sie keine Zölle und ähnliche Abgaben auf elektronische Übermittlungen erheben.⁹¹ Einen großen Liberalisierungsfortschritt bedeuten diese Ergebnisse allerdings nicht.

Der Grundkonflikt der Doha-Runde ist seit Jahren derselbe: Die EU und die USA fordern einen deutlich verbesserten Zugang zum Industriegütermarkt Brasiliens, Chinas und Indiens, doch die Schwellenländer sind nicht zu weiteren Zugeständnissen bereit, solange keine zusätzlichen substantiellen Gegenleistungen im Agrarhandel erbracht werden.⁹² Vor allem die USA verlangen darüber hinaus den Abschluss von Sektorabkommen, an denen sich auch die Schwellenländer beteiligen sollen. Uneinigkeit besteht ferner über ein »Doha light«-Abkommen, das nach dem Willen der Entwicklungsländer einen vorgezogenen Verhandlungsabschluss entscheidungsreifer (insbesondere entwicklungsrelevanter) Themen besiegeln soll, wie beispielsweise die Handelserleichterung. Die USA lehnen diesen Vorstoß vehement ab.

Die Krise verschärfte diese altbekannten Probleme. Dies lag unter anderem daran, dass das Krisenmanagement die politischen Kapazitäten der großen Handelsnationen band und andere Themen Priorität hatten.

⁹¹ Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Österreich), 8. WTO-Ministerkonferenz, <www.bmwfj.gv.at/Aussenwirtschaft/WTOUndMultilateraleHandelspolitik/Seiten/8WTOMinisterkonferenz.aspx> (eingesehen am 1.1.2012).

⁹² Vgl. u.a. Stormy-Annika Mildner, *Die Doha-Runde der WTO. Stolpersteine auf dem Weg zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Studie 1/2009).

⁹⁰ Vgl. Klaus Deutsch, *Doha oder Dada. Die Welthandelsordnung am Scheideweg*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 26.5.2011 (Aktuelle Themen Nr. 515), S. 3ff.

Hinzu kam, dass eine Handelsliberalisierung und der damit steigende Wettbewerbsdruck während der Krise innenpolitisch kaum zu vermitteln gewesen wären. Auch deswegen konzentrierten sich die WTO-Mitglieder darauf, präferentielle Handelsabkommen (vor allem Freihandelsabkommen) zu schließen, die eine selektivere Marktöffnung mit ausgewählten Handelspartnern erlauben.

Ein Abschluss der Runde wäre ein deutlicher Stimulus für die Weltwirtschaft in der Krise gewesen. Die Ökonomen Hufbauer, Schott und Wong schätzen die Wachstumseffekte, die sich für sieben Industrie- und 15 Entwicklungsländer durch den Abschluss der Verhandlungen auf Grundlage des Stands von Juli 2008 ergeben können, auf jährlich 56 Milliarden US-Dollar (0,1 Prozent des BIP dieser Länder). Bei einem ambitionierten Verhandlungsergebnis könnten die Wachstumseffekte sogar 249 Milliarden US-Dollar (0,5 Prozent ihres BIP) betragen.⁹³ Ein Abschluss würde zudem den Weg für die Reform der WTO und des multilateralen Regelwerks freimachen. Erleiden die Verhandlungen Schiffbruch, dürfte auch der Streitschlichtungsmechanismus nicht unberührt bleiben. Mitgliedstaaten könnten diesen künftig stärker instrumentalisieren, um über Präzedenzfälle in denjenigen Bereichen neues WTO-Recht zu schaffen, in denen die Verhandlungen bislang ergebnislos geblieben sind. Darunter würde die Glaubwürdigkeit des Welthandelssystems als Instanz der Streitbeilegung erheblich leiden – und damit auch die Bereitschaft der Regierungen, Panelentscheidungen zu befolgen. Schließlich würde ein Scheitern dem Trend präferentieller Handelsabkommen weiter Vorschub leisten und die WTO nachhaltig schwächen.

⁹³ Vgl. Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Woan Foong Wong, *Figuring out the Doha Round*, Washington: Peterson Institute for International Economics, Juni 2010 (Policy Analysis in International Economics Nr. 91), <www.iie.com/publications/briefs/hufbauer5034.pdf> (eingesehen am 14.10.2011).

Schlussfolgerungen

Legitimität und Effektivität von G20, IWF und WTO in der Krise

Legitimität

Alle drei Institutionen haben Legitimitätsdefizite. Gleichwohl schneiden sie bei der Bewertung anhand verschiedener Indikatoren sehr unterschiedlich ab.

Die G20 ist ein selbsternannter Club und daher deutlich weniger inklusiv als IWF und WTO. Wohl bedeutet die G20 eine Verbesserung gegenüber der G7/8, weil nun auch die großen Schwellenländer beteiligt sind. Doch wurden die Teilnehmer willkürlich ausgewählt, und einzelne Länder und Regionen sind nicht angemessen repräsentiert. Mag die Kritik auch noch so berechtigt sein: Es ist schwierig, die Input-Legitimität in diesem Bereich zu erhöhen, denn objektive Kriterien für die Teilnahme gibt es nicht. Die G20 soll ein Club systemrelevanter Länder sein, doch es herrscht Uneinigkeit darüber, wie dies gemessen werden soll, ob am BIP, an der Bevölkerungszahl, am Anteil am Welthandel oder an den weltweiten Investitionen. Allerdings könnte die G20 ihre Outreach-Aktivitäten systematischer und repräsentativer gestalten, um mehr Legitimität zu erzeugen. Vorstellbar wäre eine themenspezifische Beteiligung relevanter Nicht-G20-Länder, deren Interessen deutlich von den G20-Verhandlungen berührt werden und deren Perspektive ein Gewinn für die G20 wäre.

Es mangelt der Gruppe also an Repräsentativität, doch zumindest die Form der Entscheidungsfindung zwischen den Regierungen der G20-Mitgliedstaaten ist ausgewogen. Interne Transparenz ist weitgehend gegeben. Um die Legitimität (und auch die Effektivität) zu verbessern, haben einige G20-Staaten vorgeschlagen, ein ständiges Sekretariat einzurichten. Davon ist allerdings abzuraten, denn Erfolg wird der G20-Prozess nur dann haben, wenn die Agenda weiterhin auf informelle Weise von den Mitgliedern gestaltet wird.

Der IWF ist aufgrund seiner fast universellen Mitgliedschaft eine ausgesprochen inklusive Organisation. Die Entscheidungsfindung aber wird von einigen wenigen Staaten dominiert, allen voran den USA und Europa, während die meisten Mitglieder wegen des Quotensystems geringere Partizipationsmöglichkeiten

haben. In den vergangenen Jahren hat der IWF durch interne Governance-Reformen und mehr Transparenz an Legitimität gewonnen. Er muss jedoch nun auch die in der Krise angestoßenen Governance-Reformen umsetzen und weiterführen.

Die WTO zeichnet sich durch ihren universellen Charakter und die formale Gleichberechtigung ihrer Mitglieder aus und besitzt damit in diesem Punkt mehr Legitimität als die G20 oder auch der IWF. Dafür hat sie erhebliche Schwächen in ihrer Entscheidungsfindung: Das Konsens- und das Single-Undertaking-Prinzip machen die Verhandlungen mühselig und langsam, und die kleineren Entwicklungsländer sind immer noch nicht ausreichend an den Verhandlungen beteiligt. Darum sollte die WTO diese Länder mit mehr kapazitätsstärkenden Maßnahmen unterstützen. Am Konsensprinzip sollte festgehalten werden; dazu könnten plurilaterale Sektorabkommen den Weg aus der Krise ebnen. Diese Abkommen müssten Themen betreffen, die sowohl im Interesse der Industrie- als auch der Entwicklungsländer liegen, und das strenge Kriterium aufheben, dass 90 Prozent des Welthandels abgedeckt sein müssen.

Effektivität

Gemessen am Output kann sich die Bilanz von G20 und IWF durchaus sehen lassen, auch wenn die Effektivität der G20 bei verschiedenen Themen spürbar variiert. Die G20 hat viele Initiativen ins Leben gerufen, und es ist ihr größtenteils gelungen, ihre selbstübertragenen Aufgaben des unmittelbaren Krisenmanagements zu erfüllen. So hat sie wichtige Anstöße für die globale Finanzmarktregulierung und die Reform der internationalen Finanzinstitutionen gegeben. Mit der leichten Erholung der Weltwirtschaft und dem Auseinanderdriften der Volkswirtschaften der G20-Länder verschlechterte sich der Output des informellen Forums allerdings merklich. So zeigen sich erste Risse im Zusammenhalt, insbesondere bei grundlegenden makroökonomischen Themen, die über das unmittelbare Krisenmanagement hinausgehen. Dazu gehören vor allem der Abbau globaler Ungleichgewichte und Maßnahmen zur weiteren

Ankurbelung der Wirtschaft in der Eurokrise. Was Themen jenseits des akuten Krisenmanagements betrifft, steht also der eigentliche Effektivitätstest erst bevor.

Das Outcome fällt noch gemischter aus, doch es ist auch schwieriger zu messen, da die G20 hier maßgeblich auf andere internationale Organisationen angewiesen ist. Insgesamt steht die Umsetzung vieler Beschlüsse noch aus. Gleichwohl wäre es falsch, die Aufgaben der G20 auf Beschlussfassung und -umsetzung zu reduzieren. Eine wichtige Funktion der Gruppe besteht darin, eine Plattform für den informellen, ressortübergreifenden und flexiblen Austausch auf höchster politischer Ebene bereitzustellen. Durch kontinuierliche Kommunikation wird eine einheitliche Krisenursachenanalyse gefördert, die kooperative Lösungsansätze in einer Atmosphäre des Vertrauens ermöglicht und damit auch die Umsetzung der G20-Beschlüsse erleichtert. Die G20-Staaten müssen nun die Institution von einem Krisengremium in einen effektiven globalen Lenkungsausschuss verwandeln und sich stärker auf makroökonomische Themen konzentrieren. Auch sollten sie darauf achten, dass sich die Agenda der G20 über mehrere Präsidentschaften erstreckt. Bei aller gebotenen Flexibilität ließe sich auf diese Weise mehr Kontinuität der Themen herstellen, und die Agenden würden nicht mit innenpolitischen Erwägungen der Präsidentschaften überfrachtet.

Mit der wachsenden Nachfrage nach Krediten, insbesondere unter EU-Industrielländern, ist der IWF in der Krise weltweit spürbar präsenter als zuvor. Gemessen am Volumen der Kredite und den Kreditkonditionen hat sich sein Output deutlich verbessert, wenn auch von einem niedrigen Vorkrisenniveau aus. Zudem hat sich der IWF von seiner »One size fits all«-Politik verabschiedet und die prozyklischen Kreditkonditionen zumindest teilweise aufgegeben, für die er seit den 1990er Jahren heftig kritisiert worden war. Dieses politische Moment nutzte der IWF, sich auch in Mandatsfragen neu zu positionieren, um mittelfristig sein Ansehen und langfristig seine Bedeutung zu erhöhen. Dagegen ist die Überwachung durch den IWF als wichtiges Instrument der Krisenprävention nach wie vor unzulänglich. Das ist zwar erkannt worden, doch die Mitglieder haben der Organisation noch nicht das nötige Mandat erteilt, die IWF-Überwachung um weitreichende systemische und finanzsektorspezifische Aspekte zu erweitern. Der Fonds braucht auf Dauer ein besseres Instrumentarium, um die Weltwirtschaft effektiv zu überwachen.

Im Vergleich zu G20 und IWF fällt die Krisenbilanz der WTO weit negativer aus. Die Wachsamkeit der Organisation hat zwar dazu beigetragen, dass protektionistische Maßnahmen in den Krisenjahren nur leicht zugenommen haben. Nicht verhindern konnte sie allerdings, dass der Protektionismus wuchs, wo ihr Regelwerk schwach ist. Auch der Transparenzmechanismus hat schwere Mängel. Vor allem ist es der WTO nicht gelungen, den Welthandel in der Krise weiter zu liberalisieren und der Weltwirtschaft damit einen Impuls zu geben. Scheitern die aktuellen Verhandlungen, bleiben Wohlfahrtspotentiale ungenutzt und die Effektivität der WTO würde auch langfristig leiden. Der Abschluss der Doha-Runde hängt gleichwohl in erster Linie vom Willen ihrer Mitglieder ab, die notwendigen Zugeständnisse zur Liberalisierung zu machen.

Die Analyse der G20, des IWF und der WTO hat gezeigt, dass alle drei effektiver arbeiten, wenn sie »mit dem Rücken zur Wand stehen«, das heißt plötzlich auftretende Herausforderungen meistern müssen. In der Krise ergriff die G20 Konjunkturmaßnahmen, der IWF stellte Liquidität bereit und die WTO dämmte den Protektionismus ein. Was diese kurzfristigen Ziele betrifft, waren die Organisationen verhältnismäßig erfolgreich. Dagegen fällt es allen deutlich schwerer, langwierige, schleichende Probleme zu beheben. Ihre langfristigen Aufgaben, etwa die Reduzierung globaler Ungleichgewichte (G20 und IWF) und die Liberalisierung (WTO), konnten sie in der Krise kaum erfüllen.

Auch wenn die drei Institutionen große Unterschiede in ihrem institutionellen Gefüge und den Entscheidungsmechanismen aufweisen, zeigt der Vergleich, dass alle nur so effektiv handeln können, wie ihre Mitglieder es ihnen zugestehen. Zum einen müssen diese ihren Organisationen ein schlagkräftiges Mandat verleihen. Zum anderen müssen sie bereit sein, Kompromisse auf internationaler Ebene einzugehen und damit nationale Souveränität aufzugeben. Oftmals kollidieren hier zwei Bestrebungen: einerseits die Absicht, Impulse für mehr internationale Koordinierung zu setzen, andererseits nationale Befindlichkeiten oder innenpolitische Abwägungen. Bei der informellen G20 tritt dies besonders deutlich zutage. Sind die Mitglieder sich uneins, kann die Gruppe nur eingeschränkt agieren. Ihre Durchsetzungskraft hängt unmittelbar vom Willen ihrer Mitglieder und der jeweiligen Präsidentschaft ab. So bleibt auch abzuwarten, auf welche Weise unerfahrenere Schwellenländer wie Mexiko 2012 die Gipfelpräsidentschaft bewältigen werden. Doch auch dem weit-

aus stärker institutionalisierten IWF oder der WTO sind die Hände gebunden, wenn politische Initiativen oder Instrumente sich gegen die Interessen dominanter Mitglieder richten oder dem politischen Willen der Mehrheit aller Mitgliedstaaten zuwiderlaufen. Beispiele hierfür sind die eher zurückhaltende Anrufung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus während der Krise, der verpasste Abschluss der Doha-Runde oder auch die Debatte über das IWF-Überwachungsmandat.

Wie effektiv eine Institution auf die Dauer ist, hängt schließlich auch davon ab, ob sie wandlungsfähig genug ist, wenn die Rahmenbedingungen sich verändern. Die G20 ist selbst eine Reaktion auf die Krise, so dass sie sich bislang kaum neuen Entwicklungen anpassen musste. Sie hat jedoch erfolgreich ihre Strukturen erweitert (etwa indem sie Arbeitsgruppen gründete) und sich mehr für Nicht-Mitglieder und die Zivilgesellschaft geöffnet, auch angesichts der Erfahrungen der G7/G8. Der IWF wiederum hat sich in der Krise als sehr anpassungsfähig erwiesen, auch wenn die Reform seiner Instrumente schneller vorangeschritten ist als die seiner Governance-Strukturen. Im Gegensatz dazu war die WTO bisher nicht in der Lage, notwendige Governance-Reformen zu verwirklichen und ihr Regelwerk anzupassen, um so auch effektiver zu werden. Freilich brauchen institutionelle Reformen Zeit, und die Neuorientierung globaler Governance-Strukturen findet in kleinen Schritten statt. Die hier vorgenommene Bewertung ist deshalb nur vorläufig; die langfristige Einschätzung der Krise bleibt Aufgabe für die Zukunft.

Legitimität und Effektivität im Spannungsverhältnis

Der Vergleich der drei Institutionen zeigt ferner, dass die Kriterien der (Input-)Legitimität und Effektivität in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Auf der einen Seite kann eine Institution nur dann effektiv sein, wenn ihre Entscheidungsfindung legitim ist, das heißt deren Mechanismen und Ergebnisse von den Mitgliedern getragen werden. Je höher die Input-Legitimität, desto größer ist das Vertrauen in die Institution und desto effektiver können die Politikempfehlungen und Überwachungsmaßnahmen sein. Auf der anderen Seite werden Institutionen womöglich aber auch ineffektiver, wenn die Mitgliederzahl steigt und die Entscheidungsfindung inklusiver wird. Bei der G20 lässt sich ein solcher »Trade-off« beobachten. Die Gruppe ist größer geworden, damit auch hete-

rogener, und so wird es wahrscheinlicher, dass ein Mitglied Entscheidungen durch sein Veto blockiert. Ähnliches trifft auf die WTO zu. Weil die Entwicklungsländer stärker einbezogen wurden, stieg die Input-Legitimität der Verhandlungen. Die Kehrseite ist, dass diese ungleich schwieriger geworden sind.

Plädoyer für eine bessere Zusammenarbeit der Organisationen

Aufgrund ihrer voneinander abweichenden institutionellen Charakteristika und thematischen Schwerpunkte erfüllen die G20, der IWF und die WTO unterschiedliche Aufgaben im Netzwerk der globalen Wirtschaftsgovernance und können sich gegenseitig ergänzen. Mit der Neuschaffung der G20 wurden die Rollen neu verteilt. Die Formen der Interaktion und Zusammenarbeit sind noch im Fluss und müssen sich erst einspielen.

Die G20 entwickelt sich immer mehr zu einem sogenannten Apex-Forum,⁹⁴ also einer Art Lenkungsausschuss, der Themen mit politischem Druck auf die Tagesordnung setzen und weiterverfolgen soll. Überzogen sind dagegen Erwartungen, die G20 könne als Weltwirtschaftsregierung fungieren, desgleichen die damit einhergehenden Ansprüche an ihre Legitimität und Effektivität. Wirkungsvoll agieren kann das informelle Forum nur, wenn es mit ausführenden Organisationen zusammenarbeitet, so dem IWF im Bereich Makroökonomie oder der WTO im Bereich Handel. Aufgrund ihrer universellen Mitgliedschaft verfügen diese über die notwendige Legitimität, politische Initiativen in konkrete Entscheidungen und Regeln zu überführen. Sie haben zudem die Durchsetzungsinstrumente (auch wenn diese kritisch überprüft werden müssen), um deren Umsetzung sicherzustellen.

Mehr Zusammenarbeit zwischen den Organisationen ist auch deshalb notwendig, weil sie unterschiedlich flexibel sind: Die G20 kann als informelles Gremium beweglich auf neue Herausforderungen reagieren, während andere Organisationen ihr Instrumentarium einsetzen, um dauerhaft Regeln zu ändern. Dies

⁹⁴ Andrew Baker, »Deliberative International Financial Governance and Apex Policy Forums: Where We Are and Where We Should Be Headed«, in: Geoffrey Underhill/Jasper Blom/Daniel Mügge (Hg.), *Global Financial Integration Thirty Years on: From Reform to Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Diese Interpretation deckt sich teilweise mit Pascal Lamys Vorschlag eines institutionellen Dreiecks, an dessen Spitze die UN steht.

ist in der jüngsten Vergangenheit bereits ansatzweise geschehen. Die G20 brachte die IWF-Reform und die Finanzregulierung politisch in Gang. Der IWF seinerseits setzte die Reform um, der Baseler Ausschuss wiederum arbeitete die Regulierung aus. Aus Gründen der Arbeitsteilung sollte man daher davon absehen, die G20 stärker zu institutionalisieren. Stattdessen sollte man internationale Institutionen künftig noch mehr als Netzwerke betrachten und ihre Komplementarität sinnvoller nutzen. Wird die Kooperation verbessert, lassen sich langfristig auch Legitimität und Effektivität des Systems erhöhen – über die Krise hinaus.

Abkürzungsverzeichnis

3G	Global Governance Group
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRICS	Kürzel für die Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BSP	Bruttosozialprodukt
DSB	Dispute Settlement Body / WTO-Streitschlichtungsgremium
DSP	Dispute Settlement Procedure / WTO-Streitschlichtungsmechanismus
EU-27	Europäische Union mit 27 Mitgliedstaaten
FCL	Flexible Credit Line / Flexible Kreditlinie
FDI	Foreign Direct Investment / Ausländische Direktinvestitionen
FSAP	Financial Sector Assessment Program / IWF-Analyserahmen für Finanzstabilität
FSB	Financial Stability Board / Finanzstabilitätsrat
G7/8	Gruppe der führenden Industrieländer
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Wirtschaftsnationen
G20-F	G20 der Finanzminister und Notenbankgouverneure
G20-L	Leaders' G20 / G20 auf Ebene der Staats- und Regierungschefs
GATS	General Agreement on Trade in Services / Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GFSR	Global Financial Stability Report / Globaler Finanzstabilitätsbericht des IWF
G-SIFIs	Global Systemically Important Financial Institutions / Global agierende systemrelevante Banken
IEO	Independent Evaluation Office / Unabhängiges Evaluationsbüro des IWF
IMFC	International Monetary and Financial Committee / Internationaler Währungs- und Finanzausschuss
IWF	Internationaler Währungsfonds / International Monetary Fund
LDC	Least-Developed Countries / Am wenigsten entwickelte Länder
MAP	Mutual Assessment Process / Gegenseitiger Bewertungsprozess der G20
NAB	New Agreements to Borrow / Neue Kreditvereinbarungen
NAMA	Non-Agricultural Market Access / Marktzugang für Industriegüter
NEPAD	New Partnership for Africa's Development / Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PCL	Precautionary Credit Line / Vorbeugende Kreditlinie

PLL	Precautionary and Liquidity Line / Vorsorge-und-Liquiditäts-Linie
PTA	Preferential Trade Agreement / Präferentielles Handelsabkommen
RTIM	Report on Trade and Investment Measures / Bericht über die Handels- und Investitions- maßnahmen der G20-Länder
SBA	Stand-by Agreement / Standby-Kreditvereinbarung
SU	Single Undertaking / Einheitliches Unterfangen bei der WTO
SZR	Sonderziehungsrechte / Special Drawing Rights
TPR	Trade Policy Review / WTO-Länderbericht
TPRB	Trade Policy Review Body / Gremium der WTO zur Überprüfung der Handelspolitik
TPRM	Trade Policy Review Mechanism / Mechanismus der WTO zur Überprüfung der Handelspolitik
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights / WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development / UN-Handelsorganisation
WEO	World Economic Outlook / Weltwirtschaftsausblick des IWF
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

Literaturhinweise

SWP-Themendossier Finanz- und Schuldenkrise

<<http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/finanz-und-schuldenkrise.html>>

Heribert Dieter

Die G20 und die globale Finanzmarktregulierung

SWP-Aktuell 48/2011, Oktober 2011

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A48_dtr_ks.pdf>