

Koordinierte Weltwirtschaft?

Neue Regeln für effizientere und legitimere Märkte

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt deutlich, dass es dem derzeitigen marktwirtschaftlichen Ordnungsmodell sowohl an Effizienz als auch an Legitimität fehlt. Daher müssen wirksamere Regeln für globale Märkte geschaffen werden in Form von besserer Aufsicht und Regulierung von Finanzmarktakteuren, einer Stärkung internationaler Organisationen und durch umfassendere Partizipation wichtiger Staaten an Global Economic Governance. In der G20 konnten die Mitgliedsstaaten zwar Annäherung an viele Reformen, aber bisher nur unverbindliche neue Regelsetzung erreichen. Dies liegt wesentlich an der Vielfalt gesellschaftlicher Ideen und Interessen hinsichtlich der möglichen Reformstrategien, die die Regierungspositionen prägen und zu zwischenstaatlicher Divergenz führen. Im optimistischen Fall zeichnet sich daher eine besser koordinierte Weltwirtschaft als Reaktion auf die Krise ab, die das Ziel grundsätzlicher Offenheit von Märkten mit besserer Aufsicht, Kontrolle und Regelsetzung als Grundelemente einer legitimeren und effizienteren internationalen Ordnung verbindet.

1. Die Finanzkrise als Problem der internationalen Ordnung

Die Welt erlebt derzeit die schwerste Wirtschaftskrise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Anders als die Krisen der 1980er Jahre in Lateinamerika und 1990er Jahre in Asien hat diese Krise ihre Ursachen und zeigt ihre Wirkungen vornehmlich in den Industrieländern der G7. Deshalb ist sie nicht nur eine Börsen-, Banken- und Konjunkturkrise, sondern auch eine Krise des marktwirtschaftlichen Modells der etablierten Industrieländer und der von ihnen wesentlich getragenen internationalen Wirtschaftsordnung, vor allem der Weltfinanzordnung. Die Krise wirft daher nicht nur die Frage nach ihrer unmittelbaren Bewältigung auf nationaler Ebene auf, sondern verleiht den schon länger diskutierten Fragen nach einer Reform internationaler Organisationen und nach besseren Regeln für globale Märkte (Schirm 2004) neue Bedeutung. In Anbetracht zunehmend globalisierter Finanz- und Gütermärkte sowie des Krisen *spill-overs* von den USA auf andere Länder ist außerdem die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen ohne internationale Kooperation eingeschränkt. Die Einbettung neuer nationaler Regeln in ein multilaterales Regelwerk ist aber nicht nur eine Frage der Effizienz marktwirtschaftlicher Ordnung, sondern auch ihrer Legitimität, d. h. ihrer Akzeptanz durch die Bevölkerung gerade in den Industrieländern als wichtige Akteure der Weltwirtschaft.

Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt deutlich, dass es dem marktwirtschaftlichen Ordnungsmodell sowohl an Effizienz als auch an Legitimität fehlt. Ers-

tens fehlt es an Effizienz, da die von den Gesellschaften gewünschten öffentlichen Güter *nachhaltiger Wohlstand und Stabilität* nur unzureichend gewährleistet wurden. Zweitens mangelt es dem Ordnungsmodell an Legitimität, da es dem durchaus unterschiedlichen, aber im Kern allen demokratischen Gesellschaften zugrunde liegenden Anspruch auf *Gerechtigkeit* vielfach nicht ausreichend nachgekommen ist. Die unzureichende Effizienz trug sicherlich ebenfalls zur sinkenden Legitimität im Sinne von Akzeptanz des Modells bei. Die zentrale Herausforderung der Wirtschafts- und Finanzkrise ist es daher, diesen Mangel an Effizienz und Legitimität durch bessere Regeln und wirksamere Beaufsichtigung der Finanzmärkte zu beseitigen. Diese Aufgabe stellt sich nationalen Gesellschaften und Regierungen ebenso wie der internationalen Politik als *Global Economic Governance*, da jede Verregelung und Aufsicht von Märkten nur eingeschränkt wirksam wäre, die sich in einer stark globalisierten Ökonomie nur auf den Nationalstaat beschränken würde.

Für die Herausforderung einer Stärkung der Effizienz und der Legitimität des marktwirtschaftlichen Modells durch neue Regeln sind drei Ebenen zentral: Erstens muss ein Weg gefunden werden, eine Abkehr von der Deregulierungspolitik der 1990er Jahre zu finden, ohne die Wachstumsdynamik des Wettbewerbs durch einen reglementierenden Staat zu stark zu beschneiden. Nicht Reglementierung, sondern bessere Kontrolle und Regelung von Marktakteuren scheinen angebracht. Es geht darum, einen kompetenten Staat durch starke Regulierungsbehörden sowie nationale und internationale Aufsicht für Finanzmärkte zu schaffen. Zweitens müssen neue bzw. reformierte nationale Regeln international verankert werden, um gegenüber Finanzmärkten wirksamer zu werden. Hierbei ist eine Stärkung internationaler Organisationen wie etwa des Internationalen Währungsfonds (IWF) als *lender of last resort* ebenso denkbar, wie höhere Eigenkapitalanforderungen für Banken und die Schaffung von öffentlichen Aufsichtsagenturen beispielsweise für die Kontrolle neuer Finanzprodukte. Um das *global public good* größerer Stabilität auf den Finanzmärkten zu erreichen, ist die selektive Abkehr vom unregulierten Wettbewerb durch neue multilaterale Standards für Finanzmarkttransaktionen nötig. Drittens kann die Effizienz und Legitimität eines zunehmend globalisierten Marktes nicht (mehr) durch die G7 getragen werden. Eine flachere Hierarchie im internationalen System durch Erweiterung der Koordinations-Gruppe und eine Reform bestehender Organisationen ist zwingend nötig. Nicht nur sollte die G20 als ständiges Gremium etabliert werden, sondern auch andere internationale Organisationen wie der IWF müssen durch stärkere Partizipation der *emerging powers* wie etwa China, Brasilien und Indien besser legitimiert und effizienter werden.

Dieser Essay ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird gezeigt, worin sich in der aktuellen Krise der Mangel an Effizienz und Legitimität manifestiert. Im zweiten Schritt wird versucht, eine Skizze spezifischer Maßnahmen zeichnen, mit denen die Effizienz und die Legitimität von Finanzmärkten verbessert werden können. Anschließend wird der Stand nationaler und internationaler Reformbemühungen kurz aufgezeigt. Danach wird ein *societal approach* zur Identifikation gesellschaftlicher Ideen und Interessen als Ursachen für die unterschiedlichen Regierungspositionen zu neuen Regeln für die

Weltwirtschaft skizziert. Im letzten Teil werden die bisherigen Reaktionen auf die Herausforderungen der Finanzkrise für die internationale Ordnung bewertet.

2. Mangelnde Effizienz und Legitimität des Ordnungsmodells

Die Ursachen der gegenwärtigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind an anderer Stelle kompetent und umfassend beschrieben worden (vgl. u. a. Comiskey/Madhogarhia 2009; Helleiner 2009a, 2009b; Stieglitz 2008, Wade 2008) und können daher hier pointiert in Hinblick auf Effizienz- und Legitimitätsfragen in drei Punkten zusammenfassend skizziert werden:

Erstens kann die allzu lockere Geldpolitik der US *Federal Reserve Bank* unter Allan Greenspan sowohl als illegitim betrachtet werden, da sie de facto von keinem rechenschaftspflichtigen Aufsichtsorgan überwacht wurde, als auch als ineffektiv, da sie US-Bürgern eine Konsum- und Kreditschwemme erlaubte, die in eine Überschuldungs-Blase mündete. Konsum auf Pump und die Vergabe von Subprime-Krediten an nicht-kreditfähige Hauskäufer durch Banken waren Konsequenzen einer weder politisch rechenschaftspflichtigen, noch ökonomisch nachhaltigen Politik der *Federal Reserve Bank*. Die Politik der niedrigen Zinsen ist von den Regierungen Clinton und Bush befürwortet worden, da sie Strohfeuer-Kaufkraft unter die Wähler brachte. Dieser Konsum auf Pump in den USA traf auf das Interesse von Exportnationen wie etwa China und trug dazu bei, die Verschuldungs-Blase um ein hohes Handelsdefizit zu ergänzen.

Zweitens macht das völlige Versagen staatlicher Aufsichtsbehörden und privater Evaluierung durch Rating-Agenturen bei der Beurteilung des großangelegten Verschleierns des Ausfallrisikos der Subprime-Kredite, u. a. durch Verbriefungen in *Collateralized Debt Obligations* (CDOs), *Credit Default Swaps* (CDSs) und Zertifikate die mangelhafte Wirksamkeit bisheriger Regeln deutlich. Dass es Finanzmarktakteuren möglich war, ein Schneeballsystem aufzubauen, dessen Profite in ihren Taschen landeten und dessen Kosten in Form der öffentlichen Mittel zur Rettung des Bankensystems nun von den Steuerzahlern getragen werden müssen, zeigt, warum dieses System als ungerecht und somit illegitim durch die Bevölkerungsmehrheit in den betroffenen Staaten wahrgenommen wird. Als Gerechtigkeitsproblem stellen sich in der öffentlichen Debatte vor allem die exorbitant hohen staatlichen Rettungspakete beispielsweise für die *Hypo Real Estate* (HRE) in Deutschland und für die *American International Group* (AIG) in den USA dar. Die Beteiligung der staatlichen deutschen Landesbanken am Handel mit CDOs, CDSs und US-Zertifikaten sind besonders eklatante Fälle von unverantwortlichem, ineffizienten und illegitimen Handeln von Bankern, da sie im öffentlichen Auftrag vornehmlich zur Mittelstandsförderung hätten arbeiten sollen. Zu niedrige Eigenkapitalquoten und die mangelhafte Umsetzung selbst der moderaten im Basel II Abkommen vereinbarten Standards durch die USA haben vor allem US-Banken außerdem anfälliger für den Ausfall von Forderungen gemacht.

Drittens wurde das eingangs definierte Effizienz- und Legitimitätsdefizit der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung unterstrichen durch die in der Öffentlichkeit viel diskutierten Entlohnungssysteme von Bankern und Unternehmensvorständen. Auf weitgehendes Unverständnis stößt sowohl im konsensual-egalitären Deutschland als auch in den wettbewerbsorientierten USA, dass Bonuszahlungen und Abfindungen anscheinend unabhängig von der langfristigen Unternehmensentwicklung gezahlt werden. Die in beiden Ländern zu den ideellen gesellschaftlichen Grundlagen gehörende individuelle Leistungsorientierung wird aber in den Augen vieler nicht nur durch leistungsunabhängige bzw. nur auf kurzfristige Spekulationsgewinne ausgerichtete Boni ad absurdum geführt, sondern auch durch den explosionsartig gewachsenen Abstand der Vorstandsbezüge zu den Durchschnittsgehältern. Diese von vielen wahrgenommene mangelnde Gerechtigkeit bei Vorstandsgehältern und Bonuszahlungen wird ergänzt durch die offenbar nachteilige Wirkung der an kurzfristigem Profit ausgerichteten Boni-Systeme auf die für die Effizienz des Marktes relevanten öffentlichen Güter *nachhaltiger Wohlstand und Stabilität*.

3. Mehr Effizienz und Legitimität durch bessere Regeln?

Die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise liegen in erster Linie im Versagen nationaler Aufsichts- und Regulierungsmechanismen. Die in den USA entstandene Krise hat dann aufgrund der starken transnationalen Verflechtung globaler Finanz- und Gütermärkte auf andere Weltregionen übergegriffen. Daher stellt die Krise sowohl eine Herausforderung für nationale Regulierung, als auch eine Herausforderung für *Global Economic Governance* dar.

Die wichtigsten Maßnahmen für das Management der Krise und für die Verhinderung einer Wiederholung können wie folgt zusammengefasst werden:¹

- Banken sollten künftig wesentlich höhere, international abgestimmte Eigenkapitalquoten erfüllen, um einen Ausfall von Forderungen besser verkraften zu können. Für risikoreiche Kredite sollten – dem Basel II Prinzip folgend – höhere Eigenkapitalanforderungen gelten. Die Kreditvergabe würde somit je nach Risikograd teurer. Außerdem sollte antizyklisch in guten Geschäftsjahren Eigenkapital angesammelt werden, das in schlechten Zeiten als Puffer dienen kann. Zusätzlich sollten Banken einen Prozentsatz der von ihnen verkauften Papiere – wie etwa Zertifikate und CDOs – selber halten müssen.
- Für Finanzprodukte sollte ein TÜV, eine staatliche Prüfstelle eingerichtet werden, die im öffentlichen Interesse – ähnlich der Medikamenten-Zulassung – Finanzprodukte auf grundlegende Standards, Transparenz und Risiken überprüft. Diese Maßnahme zielt insbesondere auf CDS, CDO bzw. Zertifikate und auf die Tätigkeit von Rating-Agenturen. Letztere hatten die Produkte ihrer Auftraggeber oft-

1 Vgl. u. a. Dieter (2009); Friedrich-Ebert-Stiftung (2009); Hartmann-Wendels (2008); Hell-einer (2009b); Paul (2009); Siebert et.al (2009).

- mals falsch bewertet und zeigen somit die Grenzen der Effizienz privatwirtschaftlicher Selbstkontrolle, der *private governance*.
- Höhere Transparenz sollte erreicht werden durch die Verpflichtung aller Finanzakteure (auch der *Hedge Funds*), alle Aktivitäten in der Bilanz aufzuführen und nicht wie bisher Aktivitäten in Zweckgesellschaften auslagern bzw. außerhalb der Bilanz tätigen zu können.
 - Wenn der Zusammenbruch einer Bank das Finanzsystem gefährdet, gewinnt diese Bank ein Erpressungspotenzial gegenüber dem Staat – *too big to fail*. Daher scheint eine Zerschlagung von bzw. eine Obergrenze für Großbanken sinnvoll zu sein.
 - Gehälter und Bonuszahlungen von Bankern und Vorständen sollten begrenzt werden, auf den längerfristigen Unternehmenserfolg ausgerichtet sein und nicht an kurzfristigen, zur Spekulation anregenden Profitzielen. Leistungsabhängige Gehaltsteile sollten bei schlechter Unternehmensentwicklung gestrichen werden bzw. negativ ausfallen (Malus-Regelung).
 - Eine Steuer auf Finanztransaktionen sollte Finanzmarktbebewegungen insgesamt verlangsamen und kurzfristige spekulative Transfers besonders verteuern.
 - Internationale Ungleichgewichte wie beispielsweise die enormen Handelsüberschüsse bei den Exportweltmeistern China und Deutschland sowie das dramatische Handelsdefizit beim Konsumweltmeister USA sowie die damit verbundenen stark asymmetrischen Kapitaltransfers sollten reduziert werden.

4. Internationale Debatten über Reformen

Diese Maßnahmen stellen die zentralen Forderungen für eine bessere Kontrolle und Regulierung der Finanzmärkte dar. Sie werden sowohl auf nationaler, wie auch auf internationaler Ebene in der Europäischen Union, der G8 und zwischen den Staaten der G20 diskutiert (G-20 2009; Gnath/Schmucker 2009; Dieter 2009). Betrachtet man die Entwicklung der internationalen Konsultationen im Lichte der extra zur Bewältigung der Krise ins Leben gerufenen Gipfeltreffen der G20 in Washington DC im November 2008, in London im April 2009 und in Pittsburgh im September 2009, so fällt die Bilanz etwas enttäuschend aus. Während in Washington die Regulierung und Aufsicht aller Produkte, Akteure und Orte (Merkel 2008a) verabredet wurde, bekräftigten die Regierungschefs in London nur das Credo von Washington und sprachen prominent über die für die Krisenursachen wenig relevanten Steuerparadiese. In Pittsburgh standen vor allem die Eigenkapitalquoten der Banken und die Beschränkung der Bonuszahlungen für Manager im Mittelpunkt. Die Ankündigungen bezüglich höherer und international vereinbarter Eigenkapitalanforderungen sind zwar ein Fortschritt, hätten aber schärfer ausfallen müssen. Bezeichnenderweise sieht die präziseste Verpflichtung vor, die schon im Basel II Abkommen verabredeten Standards nun bis 2011 umzusetzen (G-20 2009). Die USA hatten sich vor der Krise geweigert, Basel II sofort umzusetzen und waren dafür bereits 2006 von der deutschen Kanzlerin kritisiert worden (Schirm 2009: 515). Hinsichtlich der Bonuszahlungen wurde in

Pittsburgh grundsätzlich eine Begrenzung und Leistungsorientierung verabredet. Exorbitante Boni widersprechen dem gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfinden und waren hinsichtlich der Förderung spekulativen Verhaltens Teil der Ursachen für die Krise. Verbindlich einigten sich die G20 Staaten auf eine Umverteilung von 5 % der Stimmquoten im IWF zugunsten unterrepräsentierter *emerging markets*. Die meisten Ankündigungen im Schlusskommunique (G-20 2009) blieben aber unverbindlich und einige wichtige Kernprobleme wie beispielsweise die Kreditschwemme, gefährliche Finanzprodukte (z. B. CDOs, CDSs) und die Größe einzelner Banken (*too big to fail*) wurden nicht angegangen. Ebenfalls wurde nicht verhandelt, dass die derzeitigen staatlichen Rettungsnetze für Banken einen *moral hazard* darstellen und Bankenvorstände zu risikoreichem Verhalten und weiterhin exorbitanten Gewinnerwartungen verleiten könnten. Eine international abgestimmte Reform nationaler Regulierungsmodelle zu Finanzprodukten, Bankengrößen und Transparenz oder gar eine globale Aufsichtsbehörde mit Eingriffsrechten und verbindliche globale Regelsetzung sind derzeit nicht wahrscheinlich. Auf EU-Ebene wurde die Schaffung neuer Aufsichtsgagenturen für Banken, Versicherungen und Börsen beschlossen, die aber ebenso wie der neue *European Systemic Risk Board* keine Eingriffsrechte in die Souveränität der Mitgliedsländer besitzen.

Insgesamt konnte auf dem G20 Gipfel in Pittsburgh der Eindruck gewonnen werden, dass die Reformbereitschaft nachgelassen hat nachdem die umfangreichen nationalen Rettungspakete den jeweiligen Bankensektor stabilisiert haben und in einigen Ländern die Talsohle der Krise anscheinend bereits durchschritten wurde. Das nationale und internationale Krisenmanagement scheint erfolgreich gewesen zu sein und das *window of opportunity* des Krisenausbruchs schließt sich, auch wenn nur teilweise neue Regeln gesetzt wurden, um künftige Krisen zu verhindern. Der nachlassende Reformwille ist allerdings insofern problematisch, als die Krise auf dem Arbeitsmarkt beispielsweise in Deutschland noch gar nicht voll angekommen ist, einige Banken noch immer gefährdet sind und weil nationale und internationale Finanzmärkte nach wie vor hohe Schwankungen verzeichnen. Trotz aller gemeinsamer Absichtserklärungen lagen die Positionen der Regierungen sowohl auf EU-Ebene als auch in noch stärkerem Ausmaß auf der Ebene der G20 oftmals derart weit auseinander, dass eine Einigung auf *verbindliche* neue Regeln und Aufsichtsbehörden nicht gelang. Bei den etablierten Industrieländern unterscheiden sich die Positionen gerade zwischen den *key players* USA und Großbritannien auf der einen Seite sowie Deutschland und Frankreich auf der anderen. Während die USA und Großbritannien sich gegen international verbindliche hohe Eigenkapitalvorschriften für Banken, gegen mehr Kompetenzen für den IWF, gegen eine Steuer auf Finanztransaktionen und gegen international verbindliche Beschränkungen von Bonuszahlungen aussprachen, wurden diese Punkte von Deutschland und Frankreich unterstützt.

5. Societal Approach: Vielfalt gesellschaftlicher Ideen und Interessen

Die zentrale Frage ist daher: Warum gelingt es der internationalen Staatengemeinschaft bisher weder im globalen Rahmen der G20, noch im regionalen der EU, der Herausforderung der Finanzkrise durch neue verbindliche und strukturell wirksame Regelwerke zu begegnen? Warum verhindern die Unterschiede zwischen den Positionen der Regierungen der G7 bzw. G20 eine Einigung auf mehr Kooperation und auf eine verbindliche Reform der Weltwirtschaftsordnung? Bei der Untersuchung dieser Fragen soll analytisch und nicht normativ vorgegangen werden. Außerdem müssen zur Beantwortung dieser Fragen die zwar analytischen, aber auf das internationale System fokussierten Theorien der Internationalen Beziehungen, also Neorealismus, Institutionalismus und Regimetheorie ergänzt werden. Sie können die Varianz endogener gesellschaftlicher Ideen und Interessen nicht erfassen, in der hier die Ursache für die Unterschiede der Regierungspositionen vermutet wird. Diese Vermutung basiert auf dem Argument, dass demokratisch rechenschaftspflichtige Regierungen auch hinsichtlich ihrer Positionen zu *Global Economic Governance* dominanten gesellschaftlichen Einflüssen folgen, die von Lobbygruppen bis hin zu Wählereinstellungen reichen können. Eine solche gesellschaftsorientierte Erklärung für die Varianz nationaler Positionen gegenüber *Global Economic Governance* erscheint plausibel aufgrund des Charakters der Finanzkrise als Phänomen, das alle Gesellschaften der G7 bzw. G20 Staaten über transnationale Wirtschaftsströme direkt betrifft und das wie ausgeführt die Effizienz und Legitimität öffentlicher Güter berührt. Wie eingangs definiert, kann unter der Effizienz eines ökonomischen Ordnungsmodells pragmatisch die Gewährleistung des öffentlichen Gutes *nachhaltiger Wohlstand und Stabilität*, also die Vermeidung von Wohlstandsverlusten und von Instabilität verstanden werden. Unter Legitimität eines Ordnungsmodells ist wie oben definiert seine Akzeptanz aufgrund seiner gesellschaftlich wahrgenommenen *Gerechtigkeit* und Effizienz verstanden werden. Die genaue Interpretation von Begriffen wie Gerechtigkeit und Wohlstand wird hier nicht normativ hergeleitet, sondern ist Gegenstand der empirischen Analyse und kann daher je nach Land bzw. gesellschaftlicher Gruppe unterschiedlich ausfallen. Was beispielsweise unter einer gerechten Verteilung von Wohlstand oder von Chancen verstanden werden kann, soll hier nicht exogen-normativ zugewiesen werden, sondern ist vielmehr Gegenstand der Untersuchung der Vorstellungen gesellschaftlicher Akteure. Diese empirisch-analytisch zu ermittelnde potenzielle Vielfalt gesellschaftlicher Ideen und Interessen stellt die unabhängige Variable dar, die – so die These – Regierungspositionen als abhängige Variable prägt.

Dieser *societal approach*, die gesellschaftsorientierte Erklärung für das internationale Verhalten von Regierungen (Fioretos 2001; Frieden/Rogowski 1996; Katzenstein 1978; Schirm 2002, 2009: 503-507) nimmt Bezug auf den Liberalismus als Theorie der Internationalen Beziehungen (Moravcsik 1997) und ermöglicht die Erfassung unterschiedlicher Interessen und Ideen innerhalb von Gesellschaften sowie deren Einfluss auf die Positionen der jeweiligen Regierung. Damit kann eine gesellschaftsorientierte Analyse der Präferenzformation der Regierungspositionen verdeut-

lichen, inwiefern die Finanzkrise auf unterschiedliche *ideelle* Interpretationen der Krise und der Rolle des Staates bei der Bewältigung der Krise treffen. Außerdem kann auf diese Weise gezeigt werden, inwiefern die Krise materielle *Interessen* in verschiedenen Ländern unterschiedlich betrifft und somit möglicherweise zu divergierenden Lobbyeinflüssen auf die Regierungen führt. *Interessen* sind hier als schnell wandelbare materielle ökonomische Erwägungen definiert, *Ideen* als pfadabhängige kollektive Erwartungen über die politische Regelung der Ökonomie. Inwiefern gesellschaftliche Interessen und/oder Ideen Regierungspositionen beeinflussen, kann in einer Diskursanalyse der Begründungsmuster von Regierungspolitikern plausibel gemacht werden. Eine ausführliche theoretische Konzeption, Operationalisierung und empirische Überprüfung eines *societal approach to international political economy* findet sich in Schirm (2009).

Als kurze *Illustration* der Möglichkeiten einer gesellschaftsorientierten Erklärung soll in diesem Essay die endogene Präferenzformation Deutschlands und Großbritanniens hinsichtlich der Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung vergleichend skizziert werden. Dabei wird deutlich, dass sowohl unterschiedliche ideelle Vorstellungen von der Rolle der Politik in der Ökonomie, als auch unterschiedliche materielle Interessen die Präferenzen der Regierungen prägen und zu *varieties of strategies* beitragen:

Die britische Regierung folgt in ihren internationalen Positionen gesellschaftlich vorherrschenden ideellen Mustern wie sie in einer *liberal market economy* institutionell ausgeprägt sind (Hall/Soskice 2001; Fioretos 2001), der Skepsis der Briten gegenüber staatlicher Regulierung und ihrem – im Vergleich zu den Deutschen – größeren Vertrauen in Marktkräfte, sowie dem Lobbydruck der Londoner Finanzdienstleister, die mehr als doppelt soviel zum BSP beitragen wie der deutsche Finanzsektor. Konsequenterweise wendet sich die britische Regierung international gegen verbindliche neue Regeln und Aufsicht und interpretiert die Krise nicht als ein Versagen des Marktes bzw. seiner Regulierung (Darling 2009b), sondern als Versagen einzelner *boardrooms*, die sich nun ethisch verantwortungsvoller verhalten sollten. In den »UK Objectives for the G20 in 2009« von Finanzminister Alistair Darling stehen daher auch keine Forderungen nach verbindlichen neuen Regeln, sondern nur die allgemeine Aufforderung zu ethischem Verhalten für Unternehmensvorstände: »We need improved governance of financial institutions. We should press for more active, informed and capable boards. [...] And we must expect improved ethics« (Darling 2009a). Hinsichtlich einer erweiterten Kontrolle von Steueroasen und von *Hedge Funds* blieb die britische Regierung auch bei Empfehlungen und verweigerte sich einer verbindlichen Regulierung dieser global tätigen Marktakteure (Reuters 2009; Treanor 2009; Volkerly 2009). Bei der Schaffung der neuen EU-Aufsichtsbehörden für Banken, Börsen und Versicherungen sowie des *European Systemic Risk Boards* konnte sich die britische Regierung mit ihrer Opposition gegen einen Souveränitätstransfer und verbindliche neue Regeln durchsetzen (Traynor 2009). Der Economist (4.7.2009: 69) kommentiert:

»The EU remains riven by two deep divides on the regulation of finance. The first is an ideological one over the degree of freedom that should be afforded to markets. It pits a

weakened and distracted Britain, whose appeal as a financial centre in less troubled times was enhanced by its ›light-touch‹ regulation, against countries such as France and Germany, which feel their long-standing distrust of free-wheeling markets has been vindicated.«

Die deutsche Regierung folgt den in ihrem Land gesellschaftlich vorherrschenden ideellen Mustern einer *coordinated market economy*, der größeren Skepsis der Deutschen gegenüber Marktwettbewerb und ihrem – im Vergleich zu Anglo-Amerika – größeren Vertrauen in staatliche Regulierung (Schirm 2009: 508f), sowie dem Lobbydruck des in Deutschland deutlich größeren Industriesektors und der mit ihm verbundenen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Diesem Zusammenspiel endogen vorherrschender Ideen und Interessen entsprechend, setzt sich die deutsche Regierung konsequenterweise für neue verbindliche internationale Regeln ein, wie beispielsweise für eine Steuer auf Finanzmarkttransaktionen, die strikte Kontrolle von *Hedge Funds* und Steueroasen, sowie für die Stärkung internationaler Organisationen. Letzteres bezieht sich beispielsweise auf die Forderung nach Sanktions- und Überwachungskompetenzen für den IWF und nach Einrichtung eines Weltwirtschaftsrats analog dem Weltsicherheitsrat der UNO (Merkel 2008a, 2008b). Die deutsche Regierung war bei der Schaffung der neuen EU-Aufsichtsbehörden auch bereit, einem Souveränitätstransfer zuzustimmen, konnte sich aber gegen den Widerstand Großbritanniens nicht durchsetzen. Im Gegensatz zur britischen Regierung interpretierten die deutsche Bundeskanzlerin und Finanzminister Peer Steinbrück die Krise auch nicht als Folge eines Versagens einzelner Marktakteure, sondern als Versagen des gegenwärtigen »Anglo-Amerikanischen« Wirtschaftsmodells und demzufolge als »Epochenwende« (Steinbrück 2008, 2009). Steinbrück sieht als Krisenfolge einen Abschied vom »ordnungspolitischen Modell, [...] das lautet: der Staat soll sich aus allem heraushalten, die Märkte müssen so weit wie es irgend geht dereguliert werden« und schlussfolgert: »Die Finanzwelt wird wahrscheinlich multipolarer werden« (Steinbrück 2008).

Diese kurze Skizze endogener Grundlagen der Regierungspositionen zweier Länder macht deutlich, dass die Fragen nach der Interpretation der Krise (Systemversagen oder Versagen einzelner) und nach den internationalen Antworten auf die Krise nicht ohne die Analyse gesellschaftlicher Ideen und Interessen beantwortet werden kann. Ebenfalls wird deutlich, dass die Interpretation dessen, was unter der Effizienz und der Legitimität eines marktwirtschaftlichen Ordnungsmodells auf nationaler und internationaler Ebene zu verstehen ist, durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Selbst zwischen zwei etablierten Industrieländern und EU-Mitgliedern wie Großbritannien und Deutschland divergieren nicht nur die materiellen Interessenlagen hinsichtlich der Relevanz des Finanzsektors für die Wirtschaftsleistung, sondern unterscheiden sich auch grundlegende ideelle Vorstellungen von der Rolle des Staates und des Marktes bei der Steuerung der Ökonomie. Eine Untersuchung des öffentlichen Diskurses in beiden Beispielländern zeigt, dass sich die unterschiedlichen Interessen und Ideen sowohl auf die Interpretation der Krisenursachen, als auch auf die Haltung zur Notwendigkeit einer Reform nationaler und internationaler Ordnungsmuster auswirken. Die verschiedenen Interessen und ideellen Vorstellungen zu den normativen

Grundlagen der internationalen Ordnung sind aber nicht nur eine Ursache für die Schwierigkeiten der Staatengemeinschaft, sich auf weitgehende Reformen zu einigen, sondern zeigen auch, dass eine Koordination dieser Vielfalt möglicherweise nicht nur der gangbare, sondern auch der bessere Weg zu einer effizienteren und legitimeren Ordnung ist. Würden Unterschiede der Ideen und Interessen ignoriert, könnte ein neues Legitimitäts- und Effizienzproblem entstehen.

6. Neue Konzepte und internationale Ordnungsmuster

Trotz divergierender Regierungspositionen zu neuen Regeln für globale Märkte und trotz aller daraus folgenden Skepsis hinsichtlich der Chancen für neue internationale Regeln lassen sich vier Ebenen festhalten, auf denen die Politik konzeptionell auf die Herausforderung mangelnder Effizienz und Legitimität der internationalen Wirtschaftsordnung bereits reagiert hat und auf denen sich neue Ordnungsmuster infolge der Krise abzeichnen:

Erstens wird in allen Industrieländern auf *nationalstaatlicher Ebene* an neuen, effizienteren und von den Wählern auch als gerechter wahrgenommenen Regeln für die Finanzmärkte gearbeitet. Diese fallen je nach Land unterschiedlich aus und reichen von neuen Bilanzierungsregeln über die Beschränkung von Bonuszahlungen bis hin zu höheren Eigenkapitalanforderungen für Banken. Diese neuen Regeln für Finanzmärkte werden auf der realwirtschaftlichen Seite begleitet von umfangreichen Konjunkturprogrammen, die neokeynesianisch versuchen, durch *deficit-spending* die Nachfrage zu stimulieren, um den Konjunkturéinbruch abzufedern. Der Herausforderung der Krise wird somit durch neue Regeln für Finanzmärkte und neokeynesianische Ausgabenpolitik mit einer wirtschaftspolitischen Abkehr von der Deregulierungs- und Wettbewerbspolitik der 1990er Jahre begegnet. Der Staat, vertreten durch nationale Regierungen, geht als *Retter* aus der Finanzkrise hervor, der mit öffentlichen Mitteln private Großbanken vor dem selbstverschuldeten Zusammenbruch und die Konjunktur vor einer schärferen Rezession bewahrt. Diese Stärkung des Staates und die zentrale Bedeutung der öffentlichen Güter *Gerechtigkeit* sowie *nachhaltiger Wohlstand und Stabilität* im Diskurs über die Krise verdeutlichen: *Regieren erfolgt durch den Staat* gerade auch in Zeiten globalisierter Märkte und zwar sowohl hinsichtlich der Legitimität von Politik (Rechenschaftspflicht demokratischer Regierungen), als auch hinsichtlich der Effizienz von Politik (Wirksamkeit des Handelns). Außerdem zeigt sich, dass Exzesse und Fehlentwicklungen des Marktes durchaus zugunsten von öffentlichen Gütern wie Gerechtigkeit und Stabilität auf nationaler Ebene korrigierbar sind. Hierfür stehen international verbindliche Regeln allerdings noch aus.

Zweitens ist *internationale Konsultation und Kooperation* stärker in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Aktivitäten vieler Regierungen gerückt. Der G20 ist zwar kein verbindliches Regelwerk für die Weltwirtschaft gelungen. Aber allein schon die halbjährlichen Treffen, die Diskussion über Regeln und die Zuschreibung einer Ziel- und Regelsetzungsfunktion an die G20 durch die sie tragenden Staaten ist bereits eine

Veränderung, die Erwartungen und Verhaltensmuster formt. Trotz aller nationaler Unterschiede und *varieties of strategies* gegenüber der Krise hat sich der wirtschaftspolitische Diskurs in den G20 Staaten in Richtung auf die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Kooperation zur Beaufsichtigung von Märkten entwickelt. Diese diskursive Suche nach effizienteren und legitimeren politischen Regeln für eine globalisierte Ökonomie ist die Voraussetzung für eine Reform der bisherigen Weltwirtschaftsordnung. Die Herausforderung bleibt aber, den Diskurs nun auch in verbindliche Regeln umzusetzen.

Drittens haben *internationale Organisationen* infolge der Krise eine Renaissance erfahren. Das *Financial Stability Forum* (FSF) wurde um *emerging markets* wie die BRICs (Brasilien, Russland, Indien und China) erweitert, in *Financial Stability Board* (FSB) umbenannt und mit der Erarbeitung von Empfehlungen für gemeinsame Standards beauftragt. Der Internationale Währungsfonds (IWF) wird wieder von Ländern in Zahlungsschwierigkeiten gebraucht und erhielt die Zusage einer Aufstockung seiner Mittel auf 750 Mrd. Dollar. Vor der Krise hatte er Existenzprobleme, weil viele *emerging markets* infolge umstrittener Konditionen für IWF-Kredite in den 1990er Jahren hohe Währungsreserven angehäuft hatten, um sich vom Fonds erfolgreich unabhängig zu machen. Der IWF hatte die jeweiligen Ideen und Interessen in Empfängerländern bei seinen Konditionen kaum berücksichtigt und daher einen Effizienz- und Legitimitätsverlust erfahren. Im Zuge der Finanzkrise zeigt sich der IWF inzwischen flexibler bei seinen Vergabebedingungen und achtet darauf, Kreditempfängern nicht mehr ungeliebte Konditionen aufzuzwingen (The Economist 19.9.2009: 74f). Die Herausforderung einer Stärkung internationaler staatlicher Organisationen (IGOs) für das bessere Management der Weltwirtschaft bleibt aber insofern bestehen, als weder der IWF noch andere IGOs bisher neue Kompetenzen erhalten haben. Ohne diese ist aber eine dauerhafte Stabilisierung der Weltfinanzmärkte durch öffentlich rechenschaftspflichtige und insofern legitime Aufsicht sowie durch effizientere Regeln schwer vorstellbar.

Viertens haben sich in mehrfacher Hinsicht *internationale Hierarchien* und Machtkonstellationen verändert. International sprengte die Finanzkrise die verkrustete G7/8 und führte zur Aufnahme vieler *emerging markets*, die nunmehr als *emerging powers* in der G20 mitreden. Selbstverständlich bleiben Machthierarchien bestehen und kann auch eine G20 nicht darüber hinwegtäuschen, dass die USA und China über erheblich mehr Einfluss verfügen, als etwa Kanada und Argentinien. Allerdings geht die Etablierung der G20 über die reine Symbolik des *empowerment* neuer Mitglieder hinaus, da nun tatsächlich weit über zwei Drittel der Weltwirtschaftsleistung und der Weltbevölkerung an einem Tisch sitzen. Dies sorgt für größere Legitimität und verspricht größere Effizienz von neuen Regeln durch verstärkte *ownership*. Eingeschränkt wird die Legitimität der G20 allerdings durch den autoritären Charakter der politischen Systeme einiger Mitglieder wie China und Saudi Arabien. Die seit langem diskutierte Umverteilung der Stimmquoten im IWF zugunsten der *emerging powers* und zu Lasten vor allem europäischer Staaten ist nun ebenfalls möglich. Damit ist die Herausforderung, die internationale Ordnung durch breitere Beteiligung wichtiger

Staaten an *Global Governance* legitimer zu machen zwar noch nicht hinreichend erfüllt, aber doch deutlich beschleunigt worden.

In diesen vier Entwicklungen sind bereits die Neuerungen erkennbar: Die sich abzeichnenden neuen Ordnungselemente scheinen (1) deutlicher als in den letzten zwei Dekaden wieder auf den Staat als zentralen Akteur zu bauen, (2) internationale Kooperation gegenüber transnationaler Konkurrenz zu stärken, (3) inklusiver und weniger hierarchisch durch Partizipation von erheblich mehr Staaten zu werden und (4) auf neue Regeln und Beaufsichtigung von Märkten zu Lasten der früheren Deregulierungspolitik zu setzen. Im optimistischen Fall zeichnet sich eine *koordinierte Weltwirtschaft* ab, die das Ziel grundsätzlicher Offenheit von Märkten mit besserer Aufsicht und Regelsetzung für Märkte als Grundelemente einer legitimeren und effizienteren internationalen Ordnung verbindet.

Diese Perspektive einer *koordinierten Weltwirtschaft* ist letztendlich Ausdruck des Spannungsverhältnisses zwischen der Notwendigkeit international verbindlicher Regeln einerseits und der Anerkennung der Vielfalt gesellschaftlicher Interessen und Ideen andererseits. Internationale Regelsetzung und Anerkennung von Vielfalt sind beide für die Effizienz und die Legitimität ökonomischer Ordnung wichtig. Denn würde der Vielfalt gesellschaftlicher Ideen und Interessen ein zu starrer internationaler Rahmen übergestülpt werden, könnten sowohl Legitimität als auch Effizienz wiederum einschränkt sein. Dani Rodrik argumentiert in dieser Hinsicht: »Different nations sit on different points along their »efficient frontiers«. [...] an architecture that respects national diversity does more to advance the cause of globalisation than ambitious plans that assume it away« (Rodrik 2009: 72). Insofern scheint die Reform bestehender Ordnung auch im Fall der Reform der Weltwirtschaftsordnung in der Finanzkrise eine Frage der Vielfalt gesellschaftlicher Ideen und Interessen zu sein, die berücksichtigt werden müssen, um eine Einigung zu finden. Anders als die Kompromissfindung bei divergierenden materiellen Interessen durch Aufteilung von Kosten und Gewinnen, ist zur Überwindung der Unterschiede zwischen Ideen aber ein neuer Konsens erforderlich, der nur über Dialog und Diskurs möglich ist. Dafür sind die G20 und der sich abzeichnende Konsens über eine stärker *koordinierte Weltwirtschaft* ein erster Schritt, auch wenn bisher nur eine Annäherung an ein effizienteres und legitimeres Management der Weltwirtschaft erreicht wurde und die Aufsicht über Finanzmarktakteure weiterhin verstärkt werden muss.

Literatur

- Comiskey, Michael/Madhogarhia, Pawan 2009: Unraveling the Financial Crisis of 2008, in: PS Political Science & Politics 42: 2, 271-275.
- Darling, Alistair 2009a: UK Objectives for the G20 in 2009 (HM Treasury, 7.1.2009), in: www.hm-treasury.gov.uk/d/g20_ukobjectives.080109.pdf; 6.3.2009.
- Darling, Alistair 2009b: Banking Regulation »Not to Blame«, in: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8104340.stm>; 4.10.2009.
- Dieter, Heribert 2009: Aufbruch oder kosmetische Reformen in Pittsburgh? Die Chancen für eine umfassende Neuordnung der internationalen Finanzmärkte (SWP Aktuell 53), Berlin.

- Fioreto, Orfeo* 2001: The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community, in: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, 213-244.
- Frieden, Jeffry/Rogowski, Ronald* 1996: The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: Keohane, Robert O./Milner, Helen V. (Hrsg.): Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, 25-47.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* 2009: Arbeitskreis Europa. Finanzmärkte zivilisieren! 12 Vorschläge zur Regulierung der europäischen Finanzmarktarchitektur, Berlin.
- Gnath, Katharina/Schmucker, Claudia* 2009: Nach der Krise ist vor der Krise. Der G20-Gipfel in Pittsburgh muss für klare Entscheidungen genutzt werden (DGAP Standpunkt Nr. 8), Berlin.
- G-20* 2009: Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit September 24-25, 2009, in: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>; 28.9.2009
- Hall, Peter A./Soskice, David* 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Peter A. Hall/Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, 1-68.
- Hartmann-Wendels, Thomas* 2008: Bankenkrise. Ursachen und Maßnahmen. Geringe Kapitaldecke, mangelhafte Transparenz und Fehlanreize, in: Wirtschaftsdienst 88: 11, 707-711.
- Helleiner, Eric* 2009a: Reregulation and Fragmentation in International Financial Governance, in: Global Governance 15: 1, 16-22.
- Helleiner, Eric* 2009b: Die Finanzkrise und ihre Reaktionen – was bisher geschah (Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert Stiftung), in: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06057.pdf>; 9.10.2009.
- Katzenstein, Peter J.* 1978: Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison WI, 3-22.
- Merkel, Angela* 2009: Aus den Erfahrungen des Gelingens können wir alle Kraft schöpfen (Interview mit der Neue Ruhr Zeitung), in: www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Interview/2009/05/2009-05-11-merkel-nrz,layoutVariant=Druckansicht.html; 4.10.2009.
- Merkel, Angela* 2008a: Wir müssen den Internationalen Währungsfonds stärken (Interview mit Süddeutsche Zeitung), in: www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Interview/2008/11/2008-11-14-merkel-sz,layoutVariant=Druckansicht.html; 4.10.2009.
- Merkel, Angela* 2008b: Wir brauchen einen Weltwirtschaftsrat (Interview mit Stuttgarter Zeitung), in: www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Interview/2008/12/2008-12-01-merkel-stuttgarter-zeitung,layoutVariant=Druckansicht.html; 4.10.2009.
- Moravcsik, Andrew* 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization, 51: 4, 513-553.
- Paul, Stephan* 2008: Bankenkrise. Ursachen und Maßnahmen. Stabilitätsgefahren durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz?, in: Wirtschaftsdienst 88: 11, 711-716.
- Reuters* 2009: Briten suchen Verbündete gegen zu strenge EU-Hedgefonds-Regeln, in: <http://de.reuters.com/articlePrint?articleId=DEBEE56D0f020090714>; 9.10.2009.
- Rodrik, Dani* 2009: Economics focus: A Plan B for global finance, in: The Economist 14.3.2009: 72.
- Schirm, Stefan A.* 2002: Globalization and the New Regionalism: Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation, Cambridge.
- Schirm, Stefan A.* (Hrsg.) 2004: New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy, Houndmills.
- Schirm, Stefan A.* 2009: Ideas and Interests in Global Financial Governance: Comparing German and US Preference Formation, in: Cambridge Review of International Affairs, 22: 3, 501-521.
- Siebert, Horst/Mayers, David G./Eisenbeis, Robert/Grauwe, Paul de* 2009: Forum: International Financial Architecture, in: CESifo DICE Report – Journal for Institutional Comparisons, 7: 2, 3-23.

- Steinbrück, Peer* 2008: Wie viel Vertrauen verdienen die Finanzmärkte? (Rede bei der Jahrestagung des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft am 13.11.2008), in: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54322/DE/Presse/Reden_20und_20Interviews/102__RedeGDV__13112008.html; 30.9.2009.
- Steinbrück, Peer* 2009: Die Krise als Zäsur (Rede am 21.4.2009 bei der Karl-Schiller-Stiftung), in: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54322/DE/Presse/Reden_20und_20Interviews/210409__Schiller__Stiftung.html; 30.9.2009.
- Stiglitz, Joseph E.* 2008: We Aren't done Yet: Comments on the Financial Crisis and Bailout, in: www.bepress.com/ev/; 10.9.2009.
- Traynor, Ian* 2009: Brown Wins Independence from European Banking Regulator, in: www.guardian.co.uk/business/2009/jun/18/brown-independence-europe-banking-watchdog/print; 5.10.2009.
- Treanor, Jill* 2009: Darling Rules out Radical Changes in City White Paper, in: www.guardian.co.uk/business/2009/jul/08/alister-darling-banking-reforms-white-paper; 4.10.2009.
- Volkery, Carsten* 2009: Brown schont Steueroasen, in: www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,603763,00.html; 28.1.2009.
- Wade, Robert* 2008: The First-World Debt Crisis of 2007-2010 in Global Perspective, in: *Challenge* 51: 4, 23-54.