

Rückschlag für die Nord-Süd-Politik : strukturelle Ungleichheit im internationalen System : Thesen

Autor(en): **Falk, Rainer**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **22 (2002)**

Heft 42

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652223>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rückschlag für die Nord-Süd-Politik

Strukturelle Ungleichheit im internationalen System. Thesen

Mit dem Vorbereitungsprozeß für die UN-Konferenz *Finanzierung für Entwicklung* im März 2002 in *Monterrey/Mexiko* war eine dreifache Hoffnung verknüpft: Er würde *erstens* den Einstieg in eine wirkliche Reform der internationalen Finanzarchitektur bringen, *zweitens* mit dem Aufbau eines Systems der internationalen Besteuerung („Tobin Tax“; CO₂-Steuer) beginnen und *drittens* den langjährigen Abwärtstrend in der öffentlichen Entwicklungshilfe stoppen und umkehren. Keine dieser drei Hoffnungen hat sich erfüllt.¹ Als gewisser (prozeduraler) Fortschritt kann allenfalls gewertet werden, daß nunmehr erstmals nach langer Zeit wieder internationale Wirtschaftsfragen (und nicht nur die berühmten *soft issues*) auf einem Forum der Vereinten Nationen erörtert wurden. Da es an Substanz mangelt, ist dies freilich nur ein schwacher Trost. Die Ursachen für diesen erneuten *backlash* für die Nord-Süd-Politik liegen in einem systemisch verfestigten Neoliberalismus, der seinerseits durch ungleiche internationale Machtverhältnisse gestützt wird.

Internationale Wirtschaftsinstitutionen in der neuen Globalisierung

Die neue Globalisierung unterscheidet sich von früheren Wellen der Globalisierung zweifellos auch dadurch, daß globale Organisationen und Institutionen stark an Bedeutung zugenommen haben. Am prägnantesten wird dies durch die *Trinität von Bretton Woods* zum Ausdruck gebracht. Diese „Dreifaltigkeit“ wurde traditionell durch den IWF und die Weltbank sowie das GATT repräsentiert und 1995 mit der Gründung der WTO vollendet; sie bildet – zusammen mit der G7er Gruppe – das Zentrum realexistierender *global economic governance*. Längst haben sich diese Institutionen über ihre ursprüngliche Rolle als währungspolitische Aufsichtsbehörde (z.B. der IWF als Wächter über die Stabilität der Wechselkurse), als bloße Entwicklungsagentur (z.B. die Weltbank als Instrument zur Mobilisierung und auch Umverteilung von Kapital für die Entwicklungswelt) oder als Forum des Zollabbaus (z.B. das GATT) hinaus weiterentwickelt. Sie wurden zu institutionellen Grundpfeilern eines neuen globalen „Konstitutionalismus“ transformiert und aufgewertet. Dessen wesentlicher Inhalt kann als „disciplinary neoliberalism“ bezeichnet werden, der den Vorrang von Marktsteuerungsprinzipien und privaten Eigentumsrechten international garantiert (Gill 2000):

- Der Funktionswandel der ursprünglichen Bretton-Woods-Zwillinge zeigt sich – nach einem vorübergehenden Bedeutungsverlust für den IWF nach der Abkehr vom festen Wechselkurssystem – vor allem in der nahezu flächendeckenden Aufherrschaft neoliberaler Strukturanpassungsprogramme seit Beginn der 1980er Jahre gegenüber den Schuldnerländern im Süden des Globus

(Bello 1994). Sie waren und sind nicht nur auf die Absicherung der Gläubigerinteressen im internationalen Kreditsystem („Schuldendienstfähigkeit“) gerichtet, sondern erwiesen sich als erstrangiger Mechanismus der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Disziplinierung der Schuldnerländer.

– Auch der WTO kommt – über die Setzung handelspolitischer Regeln und die Regulierung diesbezüglicher Interessenkonflikte hinaus – eine konditionierende und disziplinierende Funktion gegenüber den Mitgliedsländern mit Blick auf die Globalisierung zu. Da Marktsteuerungselemente und Eigentumsgarantien (z.B. geistige Eigentumsrechte, Gleichstellung in- und ausländischer Investoren etc.) bereits in die Gründungsdokumente der WTO eingegangen sind, dürfte sich die disziplinierende Funktion einer WTO-Mitgliedschaft langfristig sogar als wirkungsvoller erweisen als die der (zeitlich grundsätzlich befristeten) Strukturanpassungskredite von IWF und Weltbank (Khor 2000).

Zur Grundstruktur des herrschenden internationalen Settings

Den Kerninstitutionen der *global economic governance* kommt nicht nur selbst eine große Machtfülle zu; auch innerhalb der Institutionen sind Machtpositionen zumeist ungleich verteilt. Ungleichgewichte im internationalen System sind deshalb vor allem *Machtungleichgewichte*. Diese lassen sich an Hand der gegebenen internationalen institutionellen Infrastruktur leicht konkretisieren. Im globalen Machtsystem gibt es drei Typen bzw. Ebenen institutioneller Strukturen: erstens multilaterale Organisationen/Institutionen, zweitens globale Klub-Strukturen und drittens regionale Integrationsprozesse. Als Kriterien können dabei der Grad ihrer Repräsentativität, die globale Reichweite und Relevanz ihrer Beschlüsse und die Symmetrie bzw. Asymmetrie ihrer Strukturen genommen werden:

– *Multilaterale Organisationen* auf internationaler Ebene zeichnen sich in der Regel durch eine globale Repräsentation aus, aber diese ist zumeist auf die staatliche Ebene beschränkt. Wenngleich global, kann die Repräsentation wie im Falle der UNO und ihrer Sonderorganisationen annähernd symmetrisch organisiert sein. Oder aber wie im Falle der Bretton-Woods-Institutionen weitgehend asymmetrisch mit eingebauten Mehrheiten für die Industrieländer.

– *Globale Klubstrukturen* wie die G7 oder auch das Davoser Weltwirtschaftsforum (WEF) sind demgegenüber global nicht repräsentativ, aber von globaler Relevanz: Ihre Beschlüsse stellen entscheidende Vorgaben beispielsweise für die Bretton-Woods-Institutionen dar (wie sich u.a. an der Rolle der G7 bei der Gestaltung des internationalen Schuldenmanagements zeigt). Ein Spezifikum von „Klubs“ ist ihre extrem geringe Offenheit: In einen Klub kann man nicht ohne weiteres eintreten, man wird eingeladen oder berufen. So wurde Rußland im Rahmen der Geostrategie der „Neuen Weltordnung“ zum Mitglied der „politischen G8“ gemacht.

Seit einiger Zeit gibt es Konsultationsmechanismen zwischen der G7/8 und den Entwicklungsländern, wobei afrikanische Staatschefs auf dem

Gipfel in Genua (Juli 2001) sogar für ein paar Stunden im Kreise der Großen Acht zu Gast sein durften: Es ging um die sog. *New Partnership for African Development* (Nepad). Wie die „Financial Times“ (5.2.2002) süffisant kommentierte, enthält diese Initiative jedoch nichts Neues, was nicht vorher schon gesagt worden wäre: „The difference is that African leaders are saying it, not western institutions.“ Auch NGOs werden seit ein paar Jahren im Gipfelvorfeld von G8-Regierungen konsultiert – irgendeinen signifikanten Einfluß auf die Beschlußfassung hat dies jedoch nicht.

– *Regionale Organisationen* nehmen in jüngster Zeit an Zahl und Bedeutung zu. Sie sind in der Regel regional repräsentativ, meistens (tendenziell) symmetrisch, aber in ihren Entscheidungsstrukturen mehr oder weniger auf die staatliche Ebene beschränkt. In diesem Zusammenhang ist auf eine wichtige Besonderheit EU-Europas hinzuweisen: Als einziges regionales Integrationsgebilde auf der Welt trägt EU-Europa supranationale und suprastaatliche Züge und funktioniert nicht ausschließlich als „gemeinsamer Markt“, sondern – zumindest dem Anspruch nach – als „soziales Meganezwerk“, als „Sammelbecken für Ressourcen und Initiativen und als einheitlicher Rechtsraum mit einem umfangreichen Regelwerk, das von einer europäischen Judikative selbst gegenüber den Nationalstaaten wachsam und energisch umgesetzt wird“ (Theborn 2000, 13).

Internationale Demokratiedefizite und die Nationalstaaten

Allen drei Ebenen sind mehr oder weniger große Demokratiedefizite gemein. Diese Machtungleichgewichte sind nicht zufällig, sie sind *funktional* in bezug auf das System: Sie sind dort am größten, wo die globale Bedeutung der Institutionen für die Funktionsweise des Systems am höchsten ist. Am krassesten ist die Exklusivität bei der G7/8. Selbst in den Bretton-Woods-Institutionen gibt es demgegenüber Elemente der Repräsentation des Südens. Allerdings sind die Stimmenverhältnisse extrem ungleich verteilt: Das systematische Machtungleichgewicht im IWF wird im wesentlichen durch ein Stimmrechtssystem konsolidiert, das den Industrieländern gesicherte Mehrheiten und den USA in den meisten Fragen eine Sperrminorität sichert. Mit einem Stimmenanteil von 17,5 Prozent können letztere in allen zentralen Fragen Entscheidungen blockieren. Da wichtige Fälle, wie die Entscheidungen über Quotenerhöhungen, die im IWF einer Mehrheit von 85 Prozent bedürfen, in den USA nicht nur in die Zuständigkeit der Regierung, sondern auch des Kongresses fallen, werden derartige Entscheidungen letztlich vom Parlament eines einzigen IWF-Mitgliedslandes gefällt (Mohammed 2000). Da die Stimmrechte der Mitgliedsländer auf der Verteilung der Quoten im IWF beruhen, aber auch eine Änderung der Quotenverteilung einer Mehrheit von 85 Prozent bedarf, gehört es zweifellos zu den schwierigsten Aufgaben einer konsequenten Reform der *global economic governance*, die strukturelle Macht-Asymmetrie innerhalb des IWF aufzubrechen.²

Die überragende Rolle der G7/8 innerhalb der Struktur globaler ökonomischer Governance verweist im übrigen darauf, daß die Nationalstaaten, wenngleich ihre Kompetenzen im Rahmen des neuen globalen Konstitutionalismus unterminiert werden, keineswegs schlechthin zur Bedeutungslosigkeit verurteilt sind; vielmehr erhöht sich vor allem das Gewicht der mächtigsten unter ihnen, wodurch der ungleiche Charakter des globalen Machtsystems weiter akzentuiert wird. Ein Musterfall für den Mißbrauch des Multilateralismus zur Durchsetzung unilateraler Ziele stellt die Politik der USA dar. (Auch die seit dem 11. September verstärkten Bemühungen um eine Einbeziehung von Verbündeten in den „Anti-Terror-Krieg“ kann bestenfalls als hegemonialer Multilateralismus klassifiziert werden).

Alternative Governance-Modelle

Es gibt verschiedene denkbare Modelle, die an die Stelle der ungleichen internationalen Machtstrukturen im Bereich der *global economic governance* treten könnten: ein Weltwirtschaftlicher Sicherheitsrat statt des G8-Direktoriums; ein nach dem Percy Power Parity-Modell (PPP, Kaufkraftparität) neu moduliertes Stimmrechtsmodell im IWF (Griffith-Jones/Kimmis 2001) oder auch ein erweitertes Stimmrechtsmodell, das neben der ökonomischen Potenz auch die Bevölkerungszahlen und qualitative Kriterien, wie die Bewertung im Rahmen des *Human Development Index* (HDI) berücksichtigt (Falk 2001). Eine diesbezügliche Reform des IWF muß sich nicht unbedingt am UN-Modell „Ein Land – eine Stimme“ orientieren. Denkbar sind auch gemischte Governance-Modelle, etwa nach dem Muster des Montreal-Fonds oder der Globalen Umweltfazilität (GEF); diese schließen gegenseitige Majorisierungen aus und stützen sich dennoch auf ein wesentlich symmetrischeres Repräsentationsmodell als die traditionellen Bretton-Woods-Institutionen.

Da die internationalen Machtungleichgewichte jedoch funktional in bezug auf das System sind, reicht zu ihrer Überwindung der bloße „Wettbewerb“ demokratischerer Modelle nicht aus. Ebenso verkürzt wäre die Beschränkung auf die Identifikation von Funktionsmängeln der existierenden Governance-Strukturen im Rahmen des herrschenden Paradigmas und die bloße Effizienzsteigerung im internationalen System, wie dies für die bisherige Debatte um eine „Neue Internationale Finanzarchitektur“ der Fall war. Die Alternative liegt in einem *Konzept demokratischer und pluralistischer Global Governance*. Ein solches Konzept schließt die Überwindung ungleicher Machtstrukturen *und* des herrschenden, neoliberalen Paradigmas ein. Es bleibt dabei insbesondere auf die globale Mobilisierung von unten angewiesen.

Neue Rolle für globale soziale Bewegungen

In der gewachsenen Bedeutung internationaler Organisationen liegt bei aller Kritik auch eine wichtige Chance zur Veränderung. In dem Maße wie eine wachsende Zahl von Menschen dies erkennt, wächst auch der Wille, die Politik dieser Institutionen zu beeinflussen; es entsteht so etwas wie ein

„contest over global governance“ (O’Brien/Goetz/Scholte/Williams 2000). Seit den 80er Jahren können wir eine zunehmende Interaktion zwischen internationalen Wirtschaftsorganisationen und globalen sozialen Bewegungen (GSB) beobachten. Darin spiegeln sich erste Anfänge des Übergangs vom alten (exklusiv staatlichen) zu einem neuen Multilateralismus, der anerkennt, dass auch nichtstaatliche Akteure wie z.B. NGO öffentliches Interesse zum Ausdruck bringen. Gegenstand der Auseinandersetzung ist in aller Regel die spezifische Form, in der der Globalisierungsprozeß organisiert wird.

Institutionen wie G7, IWF, Weltbank und WTO „treiben einen Prozeß der Liberalisierung der Weltwirtschaft voran, in dem mehr und mehr gesellschaftliche und ökonomische Bereiche der Macht und den Imperativen der Marktkräfte unterworfen werden. GSB engagieren sich oft als defensive Bewegungen gegenüber derartigen Zwängen. Dabei fordern sie die neoliberale Philosophie und die materiellen Interessen heraus, die hinter der Politik der multilateralen Institutionen stehen. In der Tat gibt es Elemente innerhalb der GSB, die wir untersuchen, die anti-systemisch insofern sind, als sie die Prinzipien, auf denen der existierende Multilateralismus beruht, herausfordern.“ (O’Brien et al. 2000, 18f.)³ Gramscianisch ausgedrückt: Es entsteht auch auf internationaler Ebene ein „vorstaatliches“ Terrain, in dem um die Hegemonie gerungen wird. Global Governance wird zu einem „Feld“ (Pierre Bourdieu) der Entfaltung sozialer Kämpfe.

Keine institutionelle ohne paradigmatische Veränderungen

Veränderungen sind bis heute im wesentlichen auf institutionelle Modifikationen beschränkt, substantiell jedoch hat sich noch keine explizit neue politische Agenda durchgesetzt:

– Während das Verhältnis der Bretton-Woods-Institutionen gegenüber den Vereinten Nationen jahrzehntelang durch eine Art einseitiger Unabhängigkeitserklärung ersterer gekennzeichnet war (obwohl diese formal immer Bestandteil des UN-Systems waren), hat im Nachgang zum Weltsozialgipfel ein (allerdings sehr bescheidener) Wandel eingesetzt. Inzwischen treffen die Führungsspitzen des IWF und der Weltbank regelmäßig mit dem UN-Generalsekretär zusammen und erstatten einmal pro Jahr auch dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) Bericht.

– Gewisse Fortschritte konnten auch die NGO mit ihren Forderungen nach der Veröffentlichung wichtiger Dokumente, etwa der „Letters of Intent“, zentraler Programmevaluierungen oder der Berichte über die Kapitel-IV-Konsultationen (wobei letzteres allerdings an die Zustimmung der betroffenen Mitgliedsregierungen gebunden bleibt) sowie in bezug auf die Schaffung regelmäßiger Konsultationsmechanismen erreichen.

Gleichwohl spiegelt sich in diesen Veränderungen ein Dilemma, das besonders für NGOs von Bedeutung ist: Unter dem Aspekt wünschenswerter Korrekturen der Weltgemeinschaft an der politischen Ausrichtung der Bretton-Woods-Institutionen ist beispielsweise eine Berichtspflicht des IWF vor der UNO dann von beschränktem Wert, wenn sich auch dort – wie

in jüngster Zeit zu beobachten – die Maximen der Marktgläubigkeit, der Privatisierung und Deregulierung verstärkt durchsetzen (Brühl/Debiel/Hamm/Hummel/Martens 2001).

Und auch die Durchschlagskraft von sozialen Bewegungen und NGO gegenüber den Institutionen der *globalen ökonomischen Governance* bleibt letztlich von einem politischen und gesellschaftlichen Paradigmenwechsel abhängig. Bleibt dieser aus, können institutionelle Reformen wie die Einbeziehung von NGO die überkommene Politik sogar noch stärken, indem über ihre Kooptation Ressourcen (z.B. Expertise) abgeschöpft und die Durchsetzungsstrukturen der herrschenden Politik sogar noch effektiviert werden.

Anmerkungen

- 1 In Monterrey gab es von seiten der Industrieländer erneut nur Zusagen, keine konkreten Vereinbarungen. Halten die EU-Staaten und die USA ihre Zusagen ein, steigt die gesamte Hilfe an die armen Länder bis 2006 um 12 auf 62 Milliarden US-Dollar. Die US-Regierung verknüpft allerdings ihre Finanzierung mit Auflagen zu „Wohlverhalten“. Dabei bleiben die USA, die nur 0,1 Prozent ihres Bruttoinlandproduktes für Entwicklungshilfe bereitstellen, Schlusslicht unter den Geberländern. Diese wiederum sind weit von den in den 70er Jahren vereinbarten 0,7 Prozent des BIP entfernt. Mit den Monterrey-Zusagen ist auch das UN-Millenniumsziel, die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren, nicht erreichbar. Dazu müsste die Hilfe auf rund 100 Milliarden US-Dollar erhöht werden (vgl. FR, 23.3.2002).
- 2 Wie das Tauziehen um die „Auswahl“ des Nachfolgers von Michel Camdessus auf dem Posten des Geschäftsführenden Direktors des IWF gezeigt hat, sind von dieser Asymmetrie der Machtverhältnisse allerdings keineswegs ausschließlich die „Dritte Welt“ betroffen, sondern auch die europäischen Mitgliedsländer, die bislang nicht in der Lage sind, mit einer Stimme im Fonds zu sprechen. Ein bescheidener Ansatzpunkt in diese Richtung kann in der Idee von Bundesfinanzminister Eichel gesehen werden, künftig eine gemeinsame Vertretung mit Frankreich im IWF anzustreben. Ein genuin „europäischer“ Ansatz sollte jedoch wesentlich stärker die Bündnismöglichkeiten mit dem Süden zur Änderung der Kräfteverhältnisse im IWF ausloten.
- 3 „...are engaged in a process of liberalizing the world economy and subjecting more social and economic areas to the discipline and imperative of market forces. GSMs are often engaged in a defensive movement against such coercion. In many cases, they challenge the underlying neoliberal philosophy and material interests behind MEI policy. Indeed, elements of the GSMs we are examine are anti-systemic in that they challenge the principles upon which existing MEI multilateralism is built“

Literatur

- Bello, Walden, 1994: *Dark Victory. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*. London
- Brühl, Tanja/Tobias Debiel/Brigitte Hamm/Hartwig Hummel/Jens Martens (Hg.), 2001: *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozeß*. Bonn
- Falk, Rainer, 2001: *Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF). Zwischenbilanz und Perspektiven der internationalen Debatte*. WEED Arbeitspapier. Bonn
- Gill, Stephen, 2000: *The Constitution of Global Capitalism*. Paper presented to a Panel: The

- Capitalist World, Past and Present at the International Studies Association, Annual Convention. Los Angeles
- Griffith-Jones, Stephany/Jenny Kimmis, 2001: The Reform of Global Financial Governance Arrangements. Report prepared for the Commonwealth Secretariat, Institute of Development Studies/University of Sussex
- Khor, Martin, 2000: Globalization and the South: Some Critical Issues. UNCTAD Discussion Paper, No. 147/April
- Mohammed, Aziz Ali, 2000: The Future Role of the IMF: A Developing Country Point of View. In: Teunissen 2000
- O'Brien, Robert/Anne Marie Goetz/Jaan Aart Scholte/Marc Williams, 2000: Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements. Cambridge
- Teunissen, Jan Joost (ed.), 2000: Reforming the International Financial System. Crisis Prevention and Response. The Hague
- Therborn, Göran, 2000: Europa im 21. Jahrhundert: das Skandinavien der Welt. Supplement der Zeitschrift Sozialismus, Heft 12/2000

Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg – der definitive Bericht



»Die Bergier-Kommission zementiert ein neues Geschichtsbild über die Schweiz zur Zeit des Nationalsozialismus.« **Die Weltwoche**

600 Seiten
geb. mit SU
sFr 45,-
ISBN 3-85842-601-6

Pendo
www.pendo.ch

Forchstrasse 40 CH-8032 Zürich
Fon 0041 / 1 / 389 70-30
Fax 0041 / 1 / 389 70-25
Im Vertrieb bei Eschborn.