G20-GIPFEL 30.06.2017 | Cecilia Nahón & Sandra Polaski

Handel ist kein Selbstzweck

Entwickelt sich die G20 weiter oder wird sie irrelevant?

Die Nerven liegen blank im Vorfeld des diesjährigen G20-Gipfeltreffens in Hamburg – und dies aus gutem Grund: Die führenden Politiker der größten Industrie- und Schwellenländer treffen sich in einem globalen Umfeld, das sich erheblich verändert hat. Durch den Brexit, das gescheiterte italienische Referendum und die Wahlen in Frankreich, Großbritannien und den USA wurde eine massive öffentliche Ablehnung des politischen Establishments sichtbar. Auf beiden Seiten des Nordatlantiks leiden die Arbeiter- und Mittelklassen unter stagnierenden Einkommen und Zukunftsängsten. Die G20, die eine internationale Ordnung auf der Grundlage der Marktwirtschaft und der offenen Wirtschaftsräume verkörpert, wird durch diese Umwälzungen an der Wahlurne massiv in Frage gestellt.

In diesem neuen Kontext scheinen die ständig wiederholten politischen Verlautbarungen der letzten Jahre, in denen intensives Engagement für Strukturreformen und gegen Handelsprotektionismus versprochen wurde, völlig unzeitgemäß zu sein. Die Spannungen wurden bereits im Vorfeld des G20-Gipfels in den Ministertreffen und auf dem Gipfel der G7 deutlich. Die jüngste Ankündigung der USA, aus dem von der G20 unterstützten Pariser Klimaabkommen austreten zu wollen, lässt erwarten, dass es auf dem momentan eingeschlagenen Weg zu Konflikten kommen wird.

Diese Störung geht zwar ganz offensichtlich vom neuen US-Präsidenten aus, aber die Gründe für die aktuellen Spannungen liegen tiefer. Im Zuge der Globalisierung und der immer stärkeren Durchfinanzierung der Welt gab es zwar immer schon Gewinner und Verlierer, aber der Anteil der Verlierer hat sich in letzter Zeit – teilweise dramatisch – vergrößert. Auf der anderen Seite der Medaille steht die immer stärkere Konzentration der Einkommen und des Wohlstands bei den obersten zehn Prozent der Bevölkerung, insbesondere bei dem einen Prozent an der Spitze. Aber der Trend zur stärkeren Ungleichheit ist innerhalb der G20 nicht gleichmäßig verteilt. Während sich das Problem bei den stärker industrialisierten G20-Mitgliedern verschärft hat, konnten einige Schwellenländer wie China, Indien, Argentinien, die Türkei, Brasilien

und Mexiko in den letzten Jahrzehnten mit Erfolg die Löhne der Arbeitnehmer erhöhen und die Mittelklasse vergrößern. Aber auch in diesen Ländern sind Einkommen und Wohlstand immer noch sehr ungleich verteilt. In fast allen G20-Mitgliedstaaten ist der Arbeitnehmeranteil des Nationaleinkommens, der an die arbeitende Bevölkerung geht, zurückgegangen. Ebenso hat sich die Kluft zwischen der Produktivität der Arbeiter und ihrem Einkommen vergrößert. In aller Welt haben die Menschen gute Gründe zu glauben, dass die Weltwirtschaft nicht das Wohl der Mehrheit zum Ziel hat, sondern vor allem den Privilegierten nützt.

In den Berichten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und anderen Einrichtungen der letzten fünf Jahre an die G20 wurden diese Trends aufgezeigt, mit Beweisen untermauert und durch Lösungsvorschläge ergänzt. Einige führende Politiker der G20 haben sich daraufhin für entschiedeneres Handeln eingesetzt, um diese massiven Probleme zu lösen, darunter vor allem die ehemaligen Staatschefs von Argentinien und Brasilien, die dabei gelegentlich von der Türkei, China, Südafrika, Russland, Frankreich und den USA unterstützt wurden. Aber ihre Appelle wurden von den anderen Mitgliedern der G20 ignoriert, und Handlungsvorschläge zur Erhöhung der Einkommen und zur Verringerung der Ungleichheit wurden abgelehnt. Stattdessen vertraten diese Länder die orthodoxe Lehre von den ungehinderten offenen Märkten, obwohl die damit verbundenen Nachteile bekannt sind. Sie sprachen sich für Strukturreformen wie die Deregulierung der Arbeitsmärkte aus und setzten sich für mehr Haushaltskonsolidierung ein, was eine Kürzung der Ausgaben für Gesundheit, Wohnen und Ausbildung zur Folge hatte.

Die Arbeitsmärkte konnten den Arbeitnehmern bisher nicht viel Schutz bieten, wie man am sinkenden Anteil der Löhne am Nationaleinkommen in den meisten G20-Ländern erkennen kann.

Vor diesem Hintergrund hat Deutschland als Gastgeberland des Gipfels eine Agenda vorgeschlagen, um die „Ängste und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung“ zu bewältigen. Dies spiegelt die Erkenntnis wider, dass der momentane Rückschlag eine multilaterale Antwort erfordert. Wenn die G20 dieses Problem ernsthaft angehen will, reichen die rein kosmetischen und rhetorischen Ansätze der Vergangenheit nicht mehr aus. Wie könnte eine konstruktive Antwort der G20 aussehen? Hier drei konkrete Vorschläge:

Im Bereich des Handels hat die G20 seit 2008 immer wieder das Versprechen wiederholt, „jegliche Art von Protektionismus zu

verhindern“, bis sich die USA auf dem Treffen der Finanzminister im letzten März dieser Ausdrucksweise verweigerten. Stattdessen stand in der Abschlussverlautbarung: „Wir bemühen uns, den Beitrag des Handels zu unseren Volkswirtschaften zu stärken. Wir streben an, übermäßige weltweite Ungleichgewichte zu reduzieren, stärkere Inklusivität und Fairness zu fördern und bei unserem Streben nach Wirtschaftswachstum die Ungleichheit zu verringern.“

Oberflächlich betrachtet ist diese Formulierung (die angeblich von Kanada kam) eine vernünftige Alternative – ein logischer Aufruf, den Handel mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen in Einklang zu bringen. Trotzdem waren viele mit dieser Aussage nicht zufrieden und wünschten sich die vorherige Formel zurück – die letztlich den Handel zu einem eigenständigen Ziel erklärt hatte. Aber natürlich ist Handel kein Selbstzweck. Er ist nur ein Mittel für größere wirtschaftliche Effizienz, die wiederum zu höherem Lebensstandard führt. Es brauchte ein politisches Erdbeben in den USA, um die Finanzminister zumindest rhetorisch in Richtung einer Politik zu bewegen, die die aktuellen Gegebenheiten und gesellschaftlichen Forderungen in den meisten G20-Ländern berücksichtigt. Die Politiker sollten auf dieser neuen Ausdrucksweise aufbauen und sich zu innenpolitischen Maßnahmen verpflichten, die mehr Menschen am Wachstum beteiligen und die Ungleichheit verringern.

Es müssen Strukturreformen angegangen und der aktuelle Trend zur Deregulierung der Arbeitsmärkte und der zu schwachen Regulierung der Finanzmärkte umgekehrt werden. Die Arbeitsmärkte konnten den Arbeitnehmern bisher nicht viel Schutz bieten, wie man am sinkenden Anteil der Löhne am Nationaleinkommen in den meisten G20-Ländern erkennen kann. Stattdessen konzentrieren sich die Gewinne aus Produktivitätszuwächsen und technologischem Fortschritt immer stärker bei den Kapitalbesitzern. Also sind vernünftige Regulierungen überfällig, die das Recht der Arbeitnehmer auf Organisation und Verhandlungsmacht wiederherstellen, realistische Mindestlöhne garantieren und die Sozialversicherungssysteme stärken. Die entsprechenden Maßnahmen sollten zum politischen Ziel der G20 erklärt und an die jeweiligen nationalen Umstände angepasst werden.

Klammert sich die G20 am Status Quo fest, ist sie dazu verdammt, sich in Konflikten aufzureiben, oder – schlimmer noch –

Auch die Reformen der Finanzmärkte nach der Krise von 2007 sind noch nicht abgeschlossen. Sie müssen vorangetrieben und nicht etwa gebremst werden.

irrelevant zu werden.

Und schließlich hatte die G20 im Bereich der Haushalts- und Geldpolitik ihre besten Zeiten im Jahr 2008, als multilaterale Abkommen abgeschlossen wurden, die zur koordinierten Stimulierung großer Volkswirtschaften und damit zur Eindämmung der Finanzkrise beitrugen. Die Entscheidung der G20 aus den Jahren 2010 und 2011, die wirtschaftliche Erholung nicht weiter zu unterstützen, sondern die Richtung zu wechseln und zur Konsolidierung der Haushalte (durch Sparmaßnahmen) aufzurufen, war dann ein historischer, prozyklischer Fehler. Dies trug dazu bei, dass die EU in eine lange Rezession fiel und in anderen Ländern das Wirtschaftswachstum, die Investitionstätigkeit und der Beschäftigungszuwachs geschwächt wurden. Dieser Fehler muss erkannt und korrigiert werden.

Die G20 muss ernsthaft über ihren Kurs nachdenken und einen neuen Ansatz der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit entwickeln. Die jüngsten Referenden und Wahlen und insbesondere der Konfrontationskurs der Trump-Regierung mögen zwar der unmittelbare Auslöser für die Krise sein, aber letztlich sind es die grundlegenden Probleme, die eine Kurskorrektur erfordern. Die weit verbreitete Enttäuschung über den momentanen wirtschaftlichen Status Quo und die öffentliche Wahrnehmung, die Wirtschaftspolitik sei ausschließlich auf die Interessen der Konzerne und der Elite ausgerichtet, haben sich zu Zündstoff an den Wahlurnen entwickelt. Dieser Enttäuschung kann man durch progressive Maßnahmen begegnen, von denen die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung profitiert und die zu inklusivem und nachhaltigem Wachstum führen. Oder man kann weiterhin chauvinistisch reagieren und die internationale Zusammenarbeit geißeln. Klammert sich die G20 am Status Quo fest, ist sie dazu verdammt, sich in Konflikten aufzureiben, oder – schlimmer noch – irrelevant zu werden. Auf dem Gipfel dieses Jahr stehen schwere Entscheidungen an.



Cecilia Nahón
Washington

Cecilia Nahón ist Leiterin der „Model G20 Initiative“ an der School of

International Service der American University in Washington. Von 2012 bis 2015 war sie als Sherpa für Argentinien bei den G20 und 2013-2015 als argentinische Botschafterin in den USA tätig.



Sandra Polaski

Sandra Polaski ist Expertin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf nationaler und internationaler Ebene. Von 2012-2016 war sie Stellvertretende Generaldirektorin für Politik der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und war als ILO-Sherpa bei den G20 tätig.