

Kurzgefasst: Die im Sommer 2011 eingesetzte Projektgruppe Modes of Economic Governance widmet sich Fragen der politischen Ökonomie im Spannungsfeld von ökologischen, sozialen und ökonomischen Krisen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Schwerpunkte der Forschung sind die noch wenig erforschte Arbeit von Think Tanks in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen, die Steuerung des Finanzkapitals und multinationalen Unternehmen, und die zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit in der Wirtschaft.

Summary: The Project Group Modes of Economic Governance, which was established in the summer of 2011, focuses on the political economy of the ecological, social and economic crises at the beginning of the 21st century. The main research topics include the little-researched role of think tanks in influencing public debates and decision-making processes, the governance of financial capital and multinational enterprises, and the increasing importance of sustainability in the economy.

Wirtschaft, Politik und Institutionen im Wandel WZB-Forschung über Formen ökonomischer Governance

Sigurt Vitols

Die Welt befindet sich im Umbruch. Eine Antwort auf gegenwärtige Krisen sind Ansätze zur Entwicklung einer „Grünen Ökonomie“. Diese könnte soziale und ökonomische Transformationen mit sich bringen, die denen beim Übergang zur Industriegesellschaft im 19. Jahrhundert oder zum modernen Wohlfahrtsstaat im 20. Jahrhundert in nichts nachstehen. Der Gesellschaft wie der Wissenschaft stellt sich die grundlegende Frage: Ist es möglich, unser Wirtschaftssystem auf lange Sicht ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltig zu gestalten? Welche alternativen Möglichkeiten werden in unterschiedlichen Regionen verfolgt? Und welche Konfliktkonstellationen, Einflussfaktoren und Voraussetzungen erklären die eingeschlagenen Wege? Dies sind die Leitfragen der WZB-Projektgruppe Modes of Economic Governance, deren Arbeit an die langjährige vergleichende Kapitalismus- und Internationalisierungsforschung des WZB anschließt.

Im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesse stehen drei benachbarte Forschungsfelder: die Rolle von Experten-, Beratungs- und Advocacy- bzw. Lobby-Netzwerken im gegenwärtigen Transformationsprozess (Think-Tank-Netzwerke und nachhaltige Entwicklung), Veränderung (umwelt)politischer Regime durch den Einsatz von marktbasierter Instrumenten in der Klimapolitik sowie die Auswirkungen dieser Regime auf Unternehmen und Branchen und der Einfluss von Kapitalmarktakteuren auf diese Politikinstrumente.

Transformationskonflikte: Problemdefinitionen

Die Berichte des Weltklimarats der Vereinten Nationen (IPCC), in dem tausende Wissenschaftler ehrenamtlich mitarbeiten, haben wesentlich dazu beigetragen, dass selbst drastische Klimawandel-Szenarien heute als wissenschaftlich fundiert gelten. Andererseits verbreiten zahlreiche Think Tanks Unsicherheit darüber, ob der Klimawandel überhaupt existiert, wie schwerwiegend das Problem tatsächlich ist, inwieweit es das Ergebnis menschlichen Handelns in Vergangenheit und Gegenwart ist und ob die Instrumente der Klimawandelpolitik Lösungsansätze bieten. Dies hat dazu geführt, dass Meinungsumfragen zufolge heute eine Mehrheit der US-Bürger nicht überzeugt ist von der Notwendigkeit, einer Erderwärmung entgegenzuwirken. In Europa und anderen Weltregionen sind vergleichbare Netzwerke von Klimawandelskeptikern aktiv. Bislang sind solche, häufig grenzüberschreitend wirkenden Organisationsverbände und Netzwerke



(Foto: David Ausserhofer)

Sigurt Vitols leitet die Projektgruppe Modes of Economic Governance.
vitols@wzb.eu

Die Senior Fellows der Gruppe sind Dieter Plehwe und Sebastian Botzem.

heit und Gegenwart ist und ob die Instrumente der Klimawandelpolitik Lösungsansätze bieten. Dies hat dazu geführt, dass Meinungsumfragen zufolge heute eine Mehrheit der US-Bürger nicht überzeugt ist von der Notwendigkeit, einer Erderwärmung entgegenzuwirken. In Europa und anderen Weltregionen sind vergleichbare Netzwerke von Klimawandelskeptikern aktiv. Bislang sind solche, häufig grenzüberschreitend wirkenden Organisationsverbände und Netzwerke kaum Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung. Wir wissen noch zu wenig über die mittel- und langfristige Rolle von Experten-, Beratungs- und Advocacy- bzw. Lobby-Netzwerken und über deren politischen Einfluss. Die Untersuchung von politisch, ideologisch und thematisch ausgerichteten Think Tanks ermöglicht es, nationale und transnationale Verbindungen zu erforschen und die Zusammenhänge zwischen Interessen und Ideen, Wissenschaft und Politik zu analysieren.

Transnationale Probleme und supranationale Steuerung

Probleme der Nachhaltigkeit überschreiten nationale Grenzen. Am deutlichsten wird dies im Fall der globalen Erderwärmung oder bei der Ausbreitung der Finanzkrise infolge miteinander verflochtener Finanzmärkte. Aber auch im Hinblick auf soziale Nachhaltigkeit, etwa beim Thema grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften, wird deutlich, dass die Lösungen dieser Probleme Grenzen überwinden müssen. Diese Situation verlangt nach supranationalen Steuerungsmechanismen. Dazu zählt zwar nach wie vor die Kooperation von Nationalstaaten, die sich ihrerseits durch unterschiedliche nationale Varianten des Kapitalismus auszeichnen, doch unterliegen diese Mechanismen nicht mehr allein staatlicher Kontrolle.

Ein Beispiel für supranationale ökonomische Steuerung ist der EU-Emissionshandel, mit dem Europa seine Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll erfüllen will. Die Europäische Kommission hat ein *Cap-and-Trade*-System aufgebaut, das einerseits politisch definierte nationale Obergrenzen für CO₂-Emissionen vorsieht, andererseits der Privatwirtschaft einigen Spielraum bei der Entscheidung einräumt, wo und wie der Ausstoß von Treibhausgasen am effizientesten zu reduzieren ist. Eckpfeiler dieses Systems ist ein marktbasierter Emissionshandel, der seit seiner Einführung stark gewachsen und zum integralen Bestandteil der globalen Finanzmärkte geworden ist.

Solche neuen und innovativen Politikinstrumente sind für konventionelle, institutionelle Forschungsansätze – gleich, ob national oder europäisch – eine Herausforderung, weil das ursprüngliche Handelsregime mit der Zeit sein Wesen verändert und immer stärker von Marktakteuren mit finanziellen Interessen dominiert wird. Diese neue Form ökonomischer Governance zeigt die Dynamik supra- und transnationaler Regulierung – eine Dynamik, die es unumgänglich macht, die Gräben zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen zu überwinden. Die Projektgruppe tut dies mit einer prozessorientierten Perspektive, die es ermöglicht, den sich wandelnden Einfluss des Staates, die Legitimationsbasis privater Akteure und die Transformation institutioneller Logik zu erklären. Eine solche Perspektive ist angemessen, um Framing, Interaktion und Aufbau transnationaler Institutionen zu verstehen und so den Einfluss von Finanzmarktakteuren bei der Politikgestaltung aufzuzeigen.

Alternative Steuerungsmechanismen

In einer Situation ohne einen Konsens über das zentrale Problem (Klimawandel) und angesichts der enormen Herausforderung, ein koordiniertes Handeln zwischen höchst unterschiedlichen nationalen Systemen zu entwickeln, haben sich unterschiedliche Ansätze zur politischen Steuerung des Übergangs in ein nachhaltiges Wirtschaftssystem herausgebildet. Der derzeit vorherrschende Ansatz knüpft an die Entwicklungen der vergangenen beiden Jahrzehnte zu mehr freiwilliger Selbstverpflichtung an und setzt folglich vor allem auf *soft law* und marktbasierende Instrumente. Dazu gehören zum Beispiel Initiativen zur freiwilligen Berichterstattung von Unternehmen zur Umwelt- und Sozialverträglichkeit

ihres Handelns, Verhaltenskodizes in der Wirtschaft sowie der Handel mit Emissionszertifikaten. Die zweite, bisher schwächer entwickelte Variante ist die Regulierung ökonomischer Aktivitäten auf supranationaler Ebene mit Hilfe verpflichtender Rechtsvorschriften (*hard law*). In der Praxis lassen sich zudem viele Kombinationsformen der verschiedenen Ansätze finden.

Ein Schwerpunkt der Projektgruppe sind die Formen der Steuerung und Kontrolle von Unternehmen (*corporate governance*), die im Hinblick auf das Kriterium der Nachhaltigkeit als besonders problematisch gelten. Dazu gehört die Bereitstellung von Informationen seitens der Unternehmen zu den Auswirkungen ihres Wirkens auf Umwelt und Gesellschaft. Von wenigen Ausnahmen abgesehen werden diese Informationen zumeist in Form freiwilliger Corporate Responsibility Reports oder Nachhaltigkeitsberichte zur Verfügung gestellt. Meist basieren diese auf freiwilligen Standards, die von der Global Reporting Initiative (GRI) entwickelt wurden, einer in Amsterdam ansässigen Organisation, an deren Arbeit sich viele Stakeholder beteiligen.

Damit verbunden sind die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Aktivitäten von Finanzinvestoren, darunter Pensionsfonds, Private-Equity-Firmen und Hedgefonds. Die bedeutendste Entwicklung auf diesem Gebiet ist die Erarbeitung der Principles of Responsible Investments (PRI) durch die Vereinten Nationen. Finanzinvestoren weltweit sind eingeladen, sich diese Grundsätze zu eigen zu machen. Eine wachsende Zahl von Interessengruppen, darunter zahlreiche Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, ist jedoch unzufrieden mit dem Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung und verlangt stattdessen verbindliche Rechtsnormen auf europäischer Ebene, die Unternehmen und Investoren dazu verpflichten, ihre Aktivitäten im Hinblick auf ökologische und soziale Themen offenzulegen.

Forschungsansatz

Die Projektgruppe widmet sich diesen Problemen unter Bezugnahme auf politologische, soziologische und ökonomische Fragestellungen sowie anhand einer Vielzahl an methodischen Vorgehensweisen, darunter vergleichend angelegte Fallstudien auf Unternehmens- und Branchenebene, soziale Netzwerkanalyse, quantitative und historische Analysen. Im Vordergrund der Untersuchungen stehen dynamische Veränderungen und konfliktreiche Innovationsprozesse, in deren Verlauf die bisherigen „Varieties of Capitalism“ auf nationaler und internationaler Ebene nachhaltig transformiert werden. Zur Beantwortung der Frage, ob und inwiefern neue Formen ökonomischer Governance geeignet sind, die gravierenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Probleme der Gegenwart zu lösen, will die Projektgruppe einen Beitrag leisten.