

Mehr Komplexität wagen Dezentralisierung stützt die liberale Handelsordnung

Benjamin Faude

Summary: States cooperate to realize common interests. International organizations support states in this endeavor by strengthening their credibility. Interstate cooperation on trade matters underwent a dynamic development since the end of World War II. As a result, a unified institutional framework by now provides states with insufficient flexibility to reduce trade barriers on a global level. Lacking flexibility on the global level gives rise to a process of institutional decentralization which is constitutive for the advancement of the order.

Kurz gefasst: Staaten kooperieren, um gemeinsame Interessen zu realisieren. Internationale Organisationen bieten Staaten Foren, um diesen Prozess zu organisieren und über Informationen Unsicherheit zu reduzieren. Das erhöht die Glaubwürdigkeit, mit der sich Staaten an internationale Verträge binden. Zwischenstaatliche Kooperation in der internationalen Handelspolitik hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs so dynamisch entwickelt, dass ein einheitlicher institutioneller Rahmen Staaten mittlerweile zu wenig Flexibilität lässt, um auf globaler Ebene Handelshemmnisse zu reduzieren. Daraus resultiert ein Prozess institutioneller Dezentralisierung, der für die Weiterentwicklung der Ordnung konstitutiv ist.

Was bringt Staaten dazu, miteinander zu kooperieren? Wie müssen internationale Organisationen ausgerichtet sein, um Zusammenarbeit zwischen Staaten zu ermöglichen? Und warum fällt es Politikerinnen und Politikern so schwer, Weltpolitik kooperativ zu gestalten? Schauen wir auf die internationale Handelspolitik. Gegenwärtig ist sie einerseits geprägt durch den seit Jahren andauernden Stillstand in der von der Welthandelsorganisation (WTO) organisierten Doha-Verhandlungsrunde, in der Staatenvertreter versuchen, sich auf globale Regeln zur Beseitigung von Handelshemmnissen zu einigen. Andererseits räumen die Mitglieder der WTO durch den Abschluss einer Vielzahl von präferenziellen Handelsabkommen (PTAs) gleichzeitig Handelshemmnisse auf bilateraler, regionaler und interregionaler Ebene aus dem Weg, beispielsweise innerhalb des CETA-Abkommens zwischen Kanada und Europa. Diese Gemengelage ist Teil einer dynamischen Entwicklung, deren Ausgangspunkt in den 1940er Jahren liegt.

Staaten kooperieren unter „den Bedingungen der Anarchie“. Das bedeutet schlicht, dass es keinen Weltstaat gibt, der staatliches Verhalten in geordnete Bahnen lenkt. Staaten müssen sich die Regeln ihres Zusammenlebens also selbst geben. Dies tun sie, indem sie miteinander Verträge abschließen, deren Umsetzung häufig durch eine internationale Organisation unterstützt wird. In der Regel treten Staaten miteinander in vertragliche Beziehungen, weil sie gemeinsame Interessen haben. Sie glauben beispielsweise, dass sie ihre Bevölkerungen besser vor transnationalem Terrorismus schützen können, wenn sie zu diesem Zweck mit anderen Staaten zusammenarbeiten, oder dass die Verschmutzung der Umwelt durch die Abstimmung mit anderen Staaten begrenzt werden kann. Eine auf reziproken Austausch ausgerichtete internationale Handelspolitik wiederum dient dazu, die Exportmöglichkeiten der eigenen Wirtschaft und die Konsummöglichkeiten der eigenen Bevölkerung zu verbessern.

Gemeinsame Interessen sind allerdings nur ein Teil der Geschichte. Zwischenstaatliche Kooperation ergibt sich nämlich nicht etwa aus Harmonie, sondern aus Uneinigkeit, wie der amerikanische Politikwissenschaftler Robert O. Keohane darlegte. Wenn Staaten ohnehin das täten, was in ihrem gemeinsamen Interesse liegt, müssten sie ja gar keine Verträge miteinander abschließen. In einer sowohl von gemeinsamen Interessen an kooperativen Problemlösungen als auch von Uneinigkeit geprägten Welt dienen internationale Verträge daher dazu, Staaten dazu anzuhalten, die Verhaltensoption zu wählen, die das gemeinsame Interesse realisiert. Mit anderen Worten: Internationale Verträge wollen das Verhalten von Staaten wechselseitig an die Interessen anderer Staaten anpassen. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit definiert sich also über die wechselseitige Anpassung staatlichen Verhaltens. Wie genau diese durch einen internationalen Vertrag ausgelöste Anpassung aussieht, ist Gegenstand eines politischen Prozesses, innerhalb dessen unterschiedliche Positionen verfolgt werden. Soll Kooperation zwischen Staaten zustande kommen, müssen diese Positionen zusammengeführt werden. Das kann gelingen, aber – genau wie bei Koalitionsverhandlungen – auch scheitern.

Internationale Organisationen bieten Staaten Foren für diesen Prozess. Da sie zudem Informationen bereitstellen, die Unsicherheit über vergangenes und zukünftiges Verhalten von Staaten reduzieren und auf dieser Basis die Sanktionierung von Vertragsbrüchen erlauben, erhöhen sie die Glaubwürdigkeit, mit der sich Staaten an internationale Verträge binden. Internationale Organisationen erhöhen also das Vertrauen, dass Staaten ihr Handeln wirklich in einer Weise

anpassen, die zur Realisierung von gemeinsamen Interessen führt. Kurzum, sie ermöglichen die Umsetzung von gemeinsamen Interessen in zwischenstaatliche Kooperation.

Am 23. Oktober 1947 unterzeichneten 23 Staaten einen internationalen Vertrag, den sie das „Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen“ (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) nannten. Er beschäftigte sich mit dem Abbau von Handelshemmnissen, konzentrierte sich dabei auf die Reduzierung von Zöllen und umfasste lediglich 35 Artikel. Da die Gründung der Internationalen Handelsorganisation (ITO) an innenpolitischen Widerständen in den Vereinigten Staaten scheiterte, legte dieser dünne zwischenstaatliche Vertrag nach dem Zweiten Weltkrieg den Grundstein für eine liberale Handelsordnung, die allen Staaten nutzt, weil sie den grenzüberschreitenden Austausch von Waren ermöglicht. Während in Bretton Woods der Internationale Währungsfonds (IWF) sowie die Weltbank und in San Francisco die Vereinten Nationen (UN) gegründet wurden, brachte die internationale Handelspolitik in der für die Weltpolitik formativen Phase direkt nach dem Zweiten Weltkrieg keine internationale Organisation zustande.

Zu diesem Zeitpunkt war die liberale Handelsordnung somit nicht nur ein vergleichsweise wackliges Konstrukt, sondern auch eine ausgesprochen partielle Ordnung, umfasste sie doch nur 23 Staaten und konzentrierte sich ausschließlich auf den Abbau von Zöllen. A.SK-Preisträger Paul Collier bezeichnete das frühe GATT aus diesem Grund als einen „Marktplatz für OECD-Staaten“. Als im Jahr 1995 die WTO gegründet wurde, sah die Sache anders aus: Zu den 23 Staaten, die im Oktober 1947 das GATT unterzeichnet hatten, waren 105 weitere Staaten hinzugekommen. Die WTO regelt nicht nur den Handel mit Gütern, sondern auch den mit Dienstleistungen und ebenso handelsrelevante geistige Eigentumsrechte. Ihre Gründung markiert somit den Endpunkt einer Entwicklung, innerhalb derer eine im Hinblick auf ihre Mitgliedschaft und ihren Regelungsbereich ausgesprochen partielle Ordnung zu einer globalen Ordnung wurde.

Seit ihrer Gründung ist es den mittlerweile 164 Mitgliedern der WTO nicht gelungen, ihr Regelwerk weiterzuentwickeln. Die im Jahr 2001 begonnene Doha-Verhandlungsrunde hat bisher nicht zu abschließenden Ergebnissen geführt und wird das sehr wahrscheinlich auch in der Zukunft nicht tun. Gleichzeitig haben ihre Mitglieder seit Gründung der WTO 272 präferenzielle Handelsabkommen abgeschlossen. Diese Entwicklung bereitet Handlungsexpertinnen und -experten große Sorgen. Sie befürchten, dass die dadurch herbeigeführte Dezentralisierung der institutionellen Struktur, in der sich internationale Handelspolitik vollzieht, zu ökonomischer Fragmentierung führt – die PTAs also exklusive Handelsblöcke schaffen, die nicht nur die WTO, sondern auch das Bekenntnis zu einer liberalen Handelsordnung schwächen.

Ich argumentiere demgegenüber, dass diese Freihandelsabkommen keineswegs die liberale Handelsordnung unterminieren, sondern deren dynamische Weiterentwicklung unter veränderten Bedingungen ermöglichen. In dieser Perspektive ist die Ausbreitung präferenzieller Handelsabkommen Teil der expansiven Dynamik, die das GATT 1947 selbst in Bewegung gesetzt hat. Innerhalb dieser Vorwärtsbewegung führen die steigende Mitgliederzahl und der Ausbau des Regelungsbereichs dazu, dass es Staaten immer schwerer fällt, sich auf kooperative Lösungen zu einigen. Der Ausbau des Regelungsbereichs hat dazu geführt, dass die Verteilungswirkungen internationaler Handelspolitik innerhalb von Staaten zunehmen. Waren es nach dem Zweiten Weltkrieg Zölle, die den internationalen Handel erschwerten, so sind es heute insbesondere Unterschiede zwischen staatlichen Regulierungssystemen, zum Beispiel im Verbraucher- und Umweltschutz. Aktuell möchte internationale Handelspolitik daher Regulierungssysteme anpassen, um Handel zu vereinfachen; wirtschaftliche Akteure, die in bestehende Regelsysteme investiert haben, wollen jedoch die Kosten, die sich aus dieser Anpassung ergeben, vermeiden. Je weiter sich internationale Handelspolitik also von zwischenstaatlichen Grenzen weg in Staaten hineinbewegt, desto unterschiedlicher werden die Interessen dieser Staaten im Hinblick auf die Frage, wie die Regeln, die ihr Verhalten – sprich ihre Gesetze und Verordnungen – bestimmen, ausgestaltet sein sollen. Da ein wichtiger Teil der Regeln,



Benjamin Faude ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance und Principal Investigator in der DFG-Forschergruppe „Overlapping Spheres of Authority and Interface Conflicts in the Global Order“ (OSAIC). (Foto: David Ausserhofer)

benjamin.faude@wzb.eu

die in der aktuellen Doha-Runde verhandelt werden, tief in Staaten hineinregieren würden, verwundert es kaum, dass eine kooperative Lösung über viele Jahre nicht zustande kam. Wenn sich viele Staaten mit unterschiedlichen Interessen in schwierigen Fragen einigen sollen, dann kann das schon einmal schiefgehen. Weil es sich hierbei allerdings um die Grundkonstellation in der globalen Handelspolitik des 21. Jahrhunderts handelt, sieht es so aus, als sei die durch das GATT 1947 ausgelöste Dynamik auf globaler Ebene insgesamt an ihr Ende gekommen.

Vor diesem Hintergrund steht meine These, dass erst der Abschluss von PTAs weitere Dynamik in der internationalen Handelspolitik ermöglicht. Sie erlauben es Staatengruppen, in denen gemeinsame Interessen die Uneinigkeit überwiegen, ihre Kooperation in Handelsfragen zu vertiefen. Auf diese Weise gelingt die Überwindung des Stillstands in der Doha-Runde. Entscheidend für meine These ist zweierlei: Zum einen, dass die PTAs in der Tat auf die Abstimmung innerstaatlicher Regelungssysteme durch internationale Regeln zielen und dadurch über das hinausgehen, was in der WTO konsensfähig ist. Zum anderen, dass in den neu abgeschlossenen PTAs auf breiter Basis an WTO-Regeln angeknüpft wird, wie Todd Allee und Kollegen textanalytisch gezeigt haben. Auf diese Weise entwickeln die PTAs die innerhalb der Welthandelsorganisation existierenden Regeln dezentral weiter. Indem Freihandelsabkommen das institutionelle Gerüst der liberalen Handelsordnung desintegrieren, erhöhen sie ihre Fähigkeit, eine große Anzahl von Staaten mit unterschiedlichen Interessen in die Lage zu versetzen, Verteilungskonflikte kooperativ zu lösen. Mit anderen Worten, sie passen das institutionelle Gerüst der liberalen Handelsordnung an veränderte Bedingungen an.

Die internationale Handelspolitik des 21. Jahrhunderts vollzieht sich somit nicht innerhalb eines einheitlichen, durch die WTO abgestützten, institutionellen Rahmens, sondern innerhalb eines dichten Netzwerks von Institutionen, zu dem eine Vielzahl von bilateralen, regionalen und interregionalen Handelsabkommen gehört. Die institutionelle Dezentralisierung internationaler Handelspolitik ist das Produkt einer Entwicklung, die immer mehr Staaten an den Tisch gebracht und immer schwierigere Fragen auf die Tagesordnung gesetzt hat. Unter diesen Bedingungen ist eine Einigung auf globaler Ebene auch in der Zukunft wenig wahrscheinlich. Indem sie Interessenheterogenität reduzieren, ermöglichen die seit der Gründung der WTO abgeschlossenen Handelsabkommen die Fortführung der durch das GATT 1947 ausgelösten Dynamik. Das bedeutet, dass die liberale Handelsordnung, nach dem zweiten Weltkrieg als äußerst partielle Ordnung ins Leben gerufen, nur dann dauerhaft zu einer wirklich globalen Ordnung werden kann, wenn sie diese institutionelle Komplexität als konstitutiv auffasst und produktiv nutzt.

Die Zeit, in der sich die Dinge international in einheitlichen institutionellen Strukturen, unterstützt von starken internationalen Organisationen, regeln ließen, ist allerdings nicht nur in der internationalen Handelspolitik vorbei. Nur, wenn es „der Westen“ zulässt, die institutionellen Strukturen seiner liberalen internationalen Ordnung so zu reformieren, dass sie die Heterogenität unserer Welt besser abbildet, hat diese Ordnung eine Chance, über den „unipolaren Moment“ hinaus zu einer globalen Ordnung zu werden.

Literatur

Allee, Todd/Elsig, Manfred/Lugg, Andrew: „The Ties between the World Trade Organization and Preferential Trade Agreements: A Textual Analysis.“ In: *Journal of International Economic Law*, 2017, Jg. 2, H. 1, S. 333–363.

Jupille, Joseph/Mattli, Walter/Snidal, Duncan: *Institutional Choice and Global Commerce*. Cambridge: Cambridge University Press 2013.

Keohane, Robert O.: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press 1984.

Zeit für mehr Mitsprache Arbeitnehmerrechte und die digitale Transformation

Sidney A. Rothstein

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind im 21. Jahrhundert zu einem wichtigen Motor wirtschaftlichen Wachstums geworden. Dies stellt die Arbeitswelt vor eine Reihe von Herausforderungen. Arbeitsverhältnisse in der IKT-Branche sind einerseits privilegiert, denn es werden häufig sehr hohe Gehälter gezahlt und weitere großzügige Leistungen von den Arbeitgebern angeboten. Andererseits führt diese Situation dazu, dass die IKT-Beschäftigten wenig Interesse zeigen, sich gewerkschaftlich zu organisieren, und oftmals Gewerkschaften geradezu ablehnen. Dabei finden sich in der IKT-Branche durchaus die gleichen Unsicherheiten wie auch in anderen Wirtschaftsbereichen. Das Marktumfeld ist volatil und es kommt immer wieder zu Entlassungswellen. Im Vergleich zu anderen, von den Sozialpartnern organisierten Wirtschaftsbereichen fehlen Aushandlungs- und Schutzmechanismen für die Beschäftigten, die in Krisensituationen die Unsicherheiten reduzieren könnten. In solchen Situationen stößt das bei den IKT-Beschäftigten verbreitete Vertrauen auf ihre hohen Qualifikationen und die daraus resultierende individuelle Verhandlungsmacht gegenüber den Unternehmen an Grenzen. Es stellt sich dann die Frage, wie Kooperation und Formen kollektiven Handelns in dieser Beschäftigtengruppe entwickelt werden können.

Das Vertrauen in die individuelle Verhandlungsmacht und die Ablehnung gewerkschaftlicher Bündelung von Interessen in der IKT-Branche haben unterschiedliche Gründe. Dazu zählen sowohl hohe Gehälter als auch die Verbreitung von Arbeitsweisen, die weniger hierarchisch organisiert sind, auf die Selbstorganisation der Teams im Unternehmen zu setzen und auf eine Kultur aufzubauen, die fachliche Kompetenz statt hierarchische Autorität betont. Formen selbstorganisierten, „agilen“ Arbeitens breiten sich auch in Ländern wie Deutschland aus und führen teilweise zur Einschätzung, dass traditionelle Formen der Arbeitnehmervertretung wie Betriebsräte und Gewerkschaften nicht mehr benötigt werden.

Sicherlich ist auch in der IKT-Branche das Verhältnis zwischen Unternehmensführung und Belegschaft von Widersprüchen geprägt. Solche Widersprüche treten hervor, wenn Phasen starken Wachstums durch Krisen abgelöst werden und die Unternehmen zu Entlassungen und Rationalisierungsmaßnahmen greifen. Viele IKT-Unternehmen setzen in solchen Situationen selbst die gesetzlich vorgeschriebenen Regelungen nur dann um, wenn die Beschäftigten genügend Druck ausüben, um die Betriebsleitung an den Verhandlungstisch zu zwingen.

Die Verbreitung nicht hierarchischer und selbstorganisierter Arbeitsformen sowie die Betonung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Management und Beschäftigten in der IKT-Branche kann allerdings in Krisensituationen zu einer wichtigen Ressource werden, um den Einfluss der Beschäftigten zu stärken. Tritt eine Krise ein, können die Vertrauenskultur und die existierenden Formen der Selbstorganisation und die Kooperation von Beschäftigten strategisch genutzt werden, um ihre Kolleginnen und Kollegen gegen einen drohenden Stellenabbau zu mobilisieren und die nötigen Strukturen für kollektives Handeln der Belegschaft zu schaffen, ohne den festen Abläufen gewerkschaftlich organisierter Arbeit zu sehr zu ähneln; gerade diese werden ja von den Beschäftigten im IKT-Bereich eher kritisch gesehen oder sogar gänzlich abgelehnt.

Soweit die Theorie. Wie sieht es nun in der Praxis aus? Um diese Frage zu beantworten, führte der Autor vier Fallstudien in Deutschland und den USA durch. Die

Short Summary: With the widespread adoption of models for economic growth based on information and communication technology (ICT), an increasing proportion of the OECD's workforce is constituted by tech workers. These workers are extremely vulnerable to downsizing, but their high wages and relatively generous benefits dispose them to reject organized labor's traditional power resources. Nonetheless, practices of cooperation, supported by national institutions in countries like Germany, can provide the infrastructure for these „otherwise privileged workers“ to build power in the workplace.

Kurz gefasst: Informations- und Kommunikationstechnologien IKT gewinnen in allen Volkswirtschaften an Bedeutung, sowohl im Hinblick auf Wertschöpfung und Innovation als auch im Hinblick auf die Beschäftigtenzahlen. Die Arbeitsverhältnisse sind durch hohe Gehälter und teilweise innovative Formen der Arbeitsorganisation geprägt, zugleich fehlen aber häufig klassische Formen der Arbeitnehmervertretung durch Gewerkschaften und Betriebsräte. Fallstudien in Deutschland und den USA zeigen allerdings, dass es durchaus möglich ist, eine kollektive Organisation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der IKT-Branche anzustoßen, wenn die Gewerkschaften und Betriebsräte geeignete Strategien wählen.