

Hintergrundinformation
November 2008

Internationale systemische Fragen: Ungleichgewicht und Reform

Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha, Katar,
vom 29. November bis 2. Dezember 2008

Der rasante Wertverlust von Immobilien, Aktien- und Vermögenswerten weltweit hat gemeinsam mit der globalen Kreditkrise eine Lawine an Vorschlägen für eine Stärkung oder Restrukturierung der Weltwirtschaftspolitik ausgelöst.

Viele dieser Vorschläge wurden laut auf der Eröffnung der UNO-Generalversammlung in New York im September und erneut auf der Bretton-Woods-Konferenz in Washington D.C. im Oktober. Dabei wurde besonders eine Sorge deutlich, dass die Krise, die ihren Ursprung in den reichsten Ländern der Welt hat, die Perspektiven der armen und Entwicklungsländer deutlich beeinflussen wird, sogar derjenigen, die erfolgreich makroökonomische und fiskalische Reformen unternommen haben.

Ein Spiegelbild des wachsenden Drucks ist ein Antrag im Verhandlungstext der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Doha. Dieser beschreibt die Forderung nach der Einberufung einer großen internationalen Konferenz zur Bewertung der globalen Wirtschaftspolitik, einem so genannten „Bretton Woods II“ und lädt den Internationalen Währungs- und Finanzausschuss ein, sich dieser Sache anzunehmen. Dieser Plan hat einen früheren Antrag zum Vorbild, den das Vereinigte Königreich bei einem Treffen mit den Commonwealth-Staaten vorgestellt hat.

Zuletzt luden die Vereinigten Staaten im November die Staats- und Regierungschefs der Gruppe der zwanzig führenden Industrie- und Schwellenländer und andere führende Politiker der Welt, einschließlich des UNO-Generalsekretärs, zu einer Konferenz nach Washington D.C. ein, die als erste einer Reihe von hochrangigen Diskussionen über die internationale Finanzordnung bezeichnet wurde.

Säulen der internationalen Finanzarchitektur

Die Steuerung der Weltwirtschaft ist tatsächlich sehr begrenzt – in erster Linie durch Standardisierung, Überwachung, Beratung und Bereitstellung von Kapital. Einen formellen Zusammenschluss der Institutionen, die dieses ausführen, gibt es jedoch nicht. Zu jenen der sogenannten Hauptakteure gehören (mit Gründungsjahr in Klammern):

- Die Bretton-Woods-Institutionen (1944) wurden fast zur gleichen Zeit wie die Vereinten Nationen gegründet. Ihre Verflechtung mit dem System der UNO wurde durch den Konsens von Monterrey im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung verstärkt. Die **Weltbank** stellt öffentlichen Einrichtungen in Entwicklungsländern langfristige Darlehen für Entwicklungsprojekte – für die ärmsten Länder zinsfreie Kredite und Zuschüsse – zur Verfügung. Der **Internationale Währungsfonds** gibt Kredite an Länder, die Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten haben, und überwacht die wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen weltweit.
- Die **Welthandelsorganisation** (1995) ist ein Forum für Verhandlungen über Handelsabkommen und eine Schlichtungsinstanz bei Handelsstreitigkeiten, die auf diesen Abkommen basieren. Ihr Vorgänger, das Allgemeine Zoll- und Handelsübereinkommen (1948), überwachte die Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde zwischen 1986 und 1994, die schließlich direkt zur Gründung der Welthandelsorganisation führten.
- Die Zwischenstaatliche **Gruppe der 24** für internationale Währungsangelegenheiten (1971) wurde gegründet, um die Position von Entwicklungsländern zu Währungs- und Entwicklungsfinanzfragen zu untersuchen und zu identifizieren.

- Die **Gruppe der 7** (1976) veranstaltet Treffen für Finanzminister und Gouverneure der Zentralbanken der Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Vereinigte Staaten und Vereinigtes Königreich) und wird üblicherweise als ständiges Forum für weltwirtschaftspolitische Themen betrachtet. Außerdem veranstaltet die G7 jährliche Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Im Jahr 1997 trat die Russische Föderation dem hochrangigen Club bei, wodurch die G8 entstand.
- Der **Basler Ausschuss für Bankenaufsicht** (1974) agiert als Forum für die Gouverneure von Zentralbanken aus zehn Industriestaaten, um bei Aufsichtsfragen zusammenzuarbeiten sowie Richtlinien und Standards, darunter für angemessene Kapitalniveaus, zu entwickeln. Wie das Forum für Finanzstabilität (FSF) (siehe unten) wird es von einem Sekretariat in der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel in der Schweiz unterstützt.
- Das **Forum für Finanzstabilität** (1999) wurde infolge der asiatischen Finanzkrise von der G7 einberufen. Seine Aufgaben umfassen die Anfälligkeiten des Finanzsystems abzuschätzen, zu identifizieren und nötige Maßnahmen zu überwachen sowie die Koordinierung zwischen Behörden, die für die finanzielle Stabilität verantwortlich sind, zu verbessern. In dem Forum sind hochrangige Repräsentanten der Zentralbanken und Finanzministerien ausgewählter Industriestaaten sowie aus internationalen Finanzinstitutionen und internationalen Regulierungsgruppierungen vertreten.
- Die **Gruppe der 20** (1999) besteht aus den G7-Mitgliedern und Schwellenländern. Sie wurde infolge der asiatischen Finanzkrise geschaffen, um die wichtigsten wirtschaftlichen und finanziellen globalen Themen zu untersuchen sowie einen Dialog und Konsens zwischen systemisch wichtigen Volkswirtschaften der Industrie- und Entwicklungsstaaten zu fördern.

Grund für Reform

Die Tatsache, dass das internationale Wirtschaftssystem – Weltbank, Währungsfonds und Allgemeines Zoll- und Handelsübereinkommen – vor mehr als 60 Jahren geschaffen wurde, dient jenen als Argument, die meinen, dass es an der Zeit für eine neue Regierungsform und neue Richtlinien wäre. Den Regierungen der Entwicklungsländer ist auch nicht entgangen, dass von den fünf oben genannten Organisationen mit ständigen Hauptsitzen zwei ihren Sitz in Washington und drei in der Schweiz haben. Außerdem ist, mit Ausnahme der Welthandelsorganisation, die Mitgliedschaft entweder beschränkt auf Industriestaaten, auf die Einladung von Industriestaaten oder die angewandten Abstimmungsverfahren sind klar zu ihrem Vorteil.

Es wurden jedoch Anpassungen vorgenommen, um dem wachsenden wirtschaftlichen Gewicht von Entwicklungsländern Rechnung zu tragen. Mittlerweile laden die G8-Konferenzen die Staats- und Regierungschefs aus den wichtigsten Volkswirtschaften der Entwicklungsländer ein. Das Forum für Finanzstabilität hat außerdem Vertreter aus den Entwicklungsländern auf beratender Basis eingeführt. Der Internationale Währungsfonds hat bei seinem Treffen im April 2008 seine Abstimmungsverfahren reorganisiert, um schrittweise mehr Wahlrechte an Entwicklungsländer zu vergeben.

Globales Ungleichgewicht

Die Krise von 2008 hat ihre Wurzeln in dem über Jahre aufgebauten weltweiten Ungleichgewicht, wobei zügellose Ausgaben in westlichen Ländern durch Spareinlagen aus asiatischen Ländern finanziert wurden. Ein Zeichen für den Grad des Ungleichgewichts ist die Ansammlung von mehr als vier Billionen US-Dollar in internationalen Währungsreserven durch die westasiatischen erdöl-exportierenden und ostasiatischen Länder (UN World Economic Situation and Prospects 2008). Auf der anderen Seite der Bilanz stehen 3 Billionen US-Dollar in Sicherheiten des Schatzamtes und anderer Regierungsorgane der Vereinigten Staaten, die im Jahr 2007 im Fremdbesitz waren (Schatzamt der Vereinigten Staaten).

Im Jahr 2007 belief sich das Handelsdefizit der Vereinigten Staaten auf fast 800 Milliarden US-Dollar und das der Europäischen Union auf beinahe 200 Milliarden US-Dollar. Währenddessen erzielte Japan einen Handelsüberschuss von fast 200 Milliarden, China erreichte mehr als 200 Milliarden und der Rest der Entwicklungs- und Schwellenländer zusammen etwa 300 Milliarden US-Dollar Überschuss (UN World Economic Situation and Prospects 2008).

Eine Korrekturmaßnahme, die sich durch das Ungleichgewicht anbot, war, in Ländern mit Überschuss Expansion zu fördern und gleichzeitig Defizite und Schulden in den Vereinigten Staaten

zu verringern, am besten ohne schnelles Fallen ihres Wirtschaftswachstums, an das viele andere Volkswirtschaften gekoppelt sind. Volkswirtschaftler der UNO traten für diese Maßnahmen ein.

Mitte 2006 startete der Internationale Währungsfonds multilaterale Beratungen, um globale Ungleichgewichte durch abgestimmtes politisches Handeln anzugehen. An den Gesprächen nahmen die Vereinigten Staaten, Japan, die Länder der Eurozone, China und Saudi-Arabien teil. Obwohl offensichtlich Einigkeit darüber herrschte, dass das weltweite Ungleichgewicht angegangen werden muss ohne das Wachstum zu gefährden, wurden danach keine entsprechenden politischen Maßnahmen ergriffen.

Im Oktober 2008 gab es den Anschein einer koordinierten Reaktion (Zinssatzsenkungen, Liquiditätsspritzen, Kredit- und Bank-Garantien), als eine große Anzahl von Ländern Schlag auf Schlag individuelle Maßnahmen ergriffen. Aber zu dieser Zeit wurden politische Schritte nur als Krisenbewältigung, nicht als Krisenprävention umgesetzt.

Vorschläge für Mechanismen, mit denen nationale Wirtschaftsmaßnahmen zum gegenseitigen Vorteil koordiniert werden können, und andere Verfahrensreformen beinhalteten unter anderem:

- Veränderungen globaler Standards für Regelungen und Bankenwesen, einschließlich der Möglichkeit einer Aufsichtsbehörde, die die 30 größten Banken der Welt beaufsichtigt;
- ein verbessertes Weltwirtschafts-Frühwarnsystem innerhalb des Internationalen Währungsfonds;
- ein regelbasierendes und unparteiisches Schuldumwandlungssystem für Länder;
- ein ständiger Ressourcen-Pool zugänglich für Liquiditätsrückstellungen, wobei der Internationale Währungsfonds als letztinstanzlicher Darlehensgeber der Welt dient.

* * * * *