„Es muss noch mehr unternommen werden“

Ein Gespräch mit José Antonio Ocampo über Baustellen der Weltwirtschaft, repräsentativere Institutionen und ungelöste Probleme.

Seit der jüngsten Finanzkrise haben Sie viel über eine Reform der internationalen Geld- und Finanzarchitektur geschrieben. Wenn Sie die Weltwirtschaft als Ganzes betrachten, wo befinden sich derzeit die wichtigsten Reform-Baustellen?

Von Seiten des Financial Stability Board (FSB) und des Internationalen Währungsfonds wurden die Finanzmarktregulierung und die Krisenfinanzierung bereits umfänglich reformiert. Auch in der makroökonomischen Politikkoordinierung der größten Volkswirtschaften wurden Fortschritte erzielt. Doch der Zustand der Weltwirtschaft belegt, dass noch mehr unternommen werden muss, besonders bei den Mechanismen für die Schuldenregulierung und der Steuerung internationaler Finanzinstitute. Die Reformierung des IWF ist wegen der fehlenden Zustimmung durch den US-Kongress ins Stocken geraten.

Wie bewerten Sie die Bemühungen um die Stärkung der Regulierung und Überwachung? Welche Probleme sind noch ungelöst?

Das größte ungelöste Problem ist der Umgang mit grenzüberschreitenden Kapitalströmen. Auf der Agenda des Financial Stability Board (FSB) fehlt dieser Punkt völlig, denn das FSB legt den Schwerpunkt auf die nationale Finanzmarktregulierung. In anderen Bereichen wird sich zeigen, ob die bereits unternommenen Schritte ausreichen. So unterliegen die größten Finanzinstitutionen beispielsweise besonderen Regeln, wie der Verpflichtung, im Fall eines Bankrotts ein »Testament« aufzusetzen. Außerdem bleibt es fraglich, wie Finanzkonglomerate zu behandeln sind, und wie sie überwacht werden sollen, wenn sie in vielen verschiedenen Ländern tätig sind.

Die Krisenbewältigung ist noch verbesserungswürdig. Wie weit ist es gelungen, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen der Notwendigkeit einer angemessenen Notfinanzierung auf der einen und einer Einigung über die Bewältigung der Staatsschuldenkrise auf der anderen Seite?

In einem wichtigen Bereich hat es Fortschritte gegeben: dem Kreditrahmen des IWF. Der IWF hat das Problem, dass viele Länder der Welt schlicht kein Geld von ihm leihen wollen. Die IWF-Finanzierung ist mittlerweile zu einer Art Stigma geworden. Daher müssen parallel dazu regionale Fonds entwickelt werden. In Europa entstanden in der Krise Finanzierungsmechanismen; allerdings ist noch umstritten, ob sie eine Verbesserung darstellen. Auch die Chiang-Mai-Initiative in Asien, die ausgeweitet und multilateralisiert wurde, war ein wichtiger Schritt.

Letztes Jahr gab es Bemühungen, die Klauseln für Staatsanleihen zu verbessern, insbesondere die Aggregationsklauseln, mit deren Hilfe Staatsanleihen bei einer Umschuldung zusammengefasst werden können. Außerdem gibt es die sogenannte Pari-Passu-Klausel, die Gleichrangigkeit unter verschiedenen Anleihen-Inhabern herstellt, wenn sie nicht an der Umschuldung beteiligt waren. Keinerlei Fortschritte hat es in der Einrichtung eines internationalen Umschuldungsmechanismus gegeben, der es ermöglicht, dass alle Parteien verhandeln können und dass diese Verhandlungen für alle Gläubiger bindend sind.

Für eine deutsche Leserschaft dürfte die Frage einer Umschuldung auf internationaler Ebene natürlich kontrovers sein. Warum halten Sie einen solchen Mechanismus für nötig?

Die grundlegende Frage ist: Was tut man, wenn ein Schuldner seine Verbindlichkeiten nicht mehr zahlen kann? Wie geht man am besten vor? In jeder nationalen Gesetzgebung gibt es für diesen Fall explizite Mechanismen. So werden Verhandlungen zwischen den Parteien zugelassen und beide Seiten profitieren davon. Wenn ein Schuldner seine Schulden nicht bezahlen kann und nicht neu verhandelt wird, wächst sich das Problem zur Langzeitkrise aus. Weiß der Gläubiger, dass die Schulden nicht bezahlt werden, wächst die Unsicherheit. Viel besser ist es, wenn Schulden bezahlt werden können, denn dann können beide Seiten wieder normale Beziehungen herstellen. Wenn langfristig fraglich ist, ob eine Schuld bezahlt werden kann oder nicht, ist das weder für Schuldner noch für Gläubiger gut.

Welche Reformen sind für eine bessere makroökonomische Politikkoordinierung noch nötig?

Zu Beginn der Krise, vor allem auf den G-20-Gipfeln in London und

Pittsburgh 2009, wurden viele Beschlüsse zur makroökonomischen Politikkoordinierung gefasst, die langfristig auf eine expansive Politik hinausliefen. Man beschloss die Koordination expansiver Maßnahmen, sowohl in der Geldpolitik als auch – und das war ein modernerer Ansatz – in der Fiskalpolitik. Die Entscheidungen, den Handel nicht zu blockieren und die Sonderziehungsrechte des IWF aufzustocken waren wichtige Mechanismen zur Krisenbewältigung.

Auf dem G-20-Gipfel 2010 in Toronto ging es mit der Koordinierung politischer Maßnahmen wieder zurück. Es war zu einem Bruch gekommen zwischen den Ländern, die – besonders im fiskalischen Bereich – eine expansive Politik befürworteten und denen, die sie ablehnten. Hier hat sich der Mangel an makroökonomischer Politikkoordinierung in globalen Ungleichgewichten niedergeschlagen. Ein großes globales Ungleichgewicht ist der zunehmende Zahlungsbilanzüberschuss der Eurozone. Er übertrifft den Überschuss Chinas und ist ähnlich groß wie der der der erdölexportierenden Länder am Persischen Golf.

Das Problem mit diesem Überschuss ist, dass er weltwirtschaftlich Rezessionseffekte schafft, weil die betreffenden Länder mehr produzieren als sie ausgeben. Das heißt, dass jemand anderes in der Welt das Gegenteil tun muss: mehr ausgeben als konsumieren. Dieses Problem drückt sich seit etwa einem Jahr auch in dramatischen Kursschwankungen der großen Währungen aus – mit Konsequenzen für die gesamte Weltwirtschaft. Die Ursache dafür ist mangelnde Koordination.

Bedeutet das, dass wir an der Spitze des Systems eine repräsentativere Institution bräuchten? Wie würden Sie die Bemühungen um eine bessere Steuerung bewerten?

Vor fünf Jahren ging die Politikkoordinierung dank wichtiger Entscheidungen in den Jahren 2008 und 2010 bereits in die richtige Richtung. Im Fall der Weltbank wurden diese Beschlüsse auch umgesetzt. Im Fall des IWF geschah das jedoch nicht. Denn der US-Kongress hat die Haushaltszuweisungen und die Änderungen der Articles of Agreement [des IWF-Gründungsdokuments], die von den IWF-Mitgliedstaaten genehmigt werden müssen, nicht ratifiziert. Das ist auch aus Sicht der westlichen Mächte, der USA und Westeuropa ein großes Problem. Denn es setzt aufstrebende Schwellenländer unter Druck, neue Institutionen zu gründen. Je mehr sich die USA weigern, das Kapital der Weltbank zu erhöhen – und dieser Punkt war noch gar nicht auf dem Tisch, weil jeder weiß, dass die Amerikaner damit nicht einverstanden wären –, desto stärker suchen die Schwellenländer nach Alternativen und finden sie in neuen Institutionen wie der BRICS-Bank und der Asian Infrastructure

Investment Bank. Im Währungsbereich wird dasselbe geschehen, weil auch dort die USA die Reformen blockieren. Das Schlimmste, was die USA tun konnten, war, ein Wachstum der Weltbank und des IWF zu verhindern, doch genau das ist geschehen.

Die Stiglitz-Kommission schlug in ihrem Bericht für die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Institutionalisierung der G-20 durch die Schaffung eines Globalen Rates für wirtschaftliche Koordination auf UN-Ebene vor. Die beste Maßnahme wäre es nun, den G-20 ein stärkeres rechtliches Fundament zu geben, indem seine Mitglieder gewählt werden und gleichzeitig garantiert ist, dass alle wichtigen Mächte mit am Tisch sitzen. Andernfalls wäre die Institution wenig effektiv. Dem Rat sollte die Koordination des globalen Wirtschaftssystems übertragen werden, nicht nur bei den Vereinten Nationen, sondern auch mit den Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und IWF sowie der Welthandelsorganisation. So könnte der Rat federführend Themen angehen, die seit langem auf den Tisch liegen, wie beispielsweise die internationale Steuerkooperation –eines der größten Probleme für die globale Entwicklung.

Die Fragen stellte Sara Burke.



José Antonio Ocampo
New York

José Antonio Ocampo ist Professor der *Columbia University* und Vorsitzender der Unabhängigen Kommission für die Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (ICRICT).



Sara Burke
New York

Sara Burke ist Senior Policy Analyst der Friedrich-Ebert-Stiftung in New York.

-