

# Globales Krisenmanagement zwischen G-20 und G-192

**Die Regierungen haben auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise mit einem bislang einmaligen Gipfelmarathon reagiert. Im Zentrum stand dabei die G-20, die Gruppe der wirtschaftsstärksten Industrie- und Schwellenländer. Sie bescherte mit ihren Beschlüssen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Renaissance. Die Vereinten Nationen entwickelten sich dagegen immer mehr zum Sprachrohr derer, die vom G-20-Prozess ausgeschlossen blieben. Dies sind die überwiegende Mehrzahl der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, aber auch die Organisationen der Zivilgesellschaft. Fest steht: Durch die Krise ist das Institutionengefüge der globalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bewegung geraten. Wer am Ende die Gewinner und Verlierer der Reformprozesse sind, ist ungewiss.<sup>1</sup>**

## Jens Martens

Die dramatische Zuspitzung der globalen Finanzkrise im Herbst 2008 machte deutlich, dass die internationalen Gremien, die gerade eine solche Krise verhindern sollten, versagt haben. Dies gilt insbesondere für den Rat für Finanzmarktstabilität (FSF).<sup>2</sup> Es war 1999 nach der asiatischen Finanzkrise auf Initiative des damaligen Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer von der G-7 gegründet worden, um Schwachstellen im internationalen Finanzsystem zu identifizieren und die Koordination der Aufsichtsorgane zu verbessern.

Ebenfalls bereits 1999 hatten die Regierungen der G-7 die G-20<sup>3</sup> ins Leben gerufen. Sie sollte die internationale Koordination der Finanz- und Währungspolitik zwischen der G-7 und weiteren wichtigen Industrie- und Schwellenländern verbessern. Die G-20 tagte seitdem auf Ebene von Finanzministern und Zentralbankchefs. Das erste Treffen dieser Gruppe fand unter deutschem Vorsitz 1999 in Berlin statt.

Die G-20 war in den folgenden Jahren von WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen immer wieder als repräsentativere Alternative zur G-7/8 ins Spiel gebracht worden, allen voran vom ehemaligen kanadischen Premier Paul Martin. Er hatte bereits 2003 vorgeschlagen, die G-20 sollte sich auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs als L-20 (Leaders 20)<sup>4</sup> formieren.

Der damalige US-Präsident George W. Bush griff diese Idee auf und nutzte die G-20 als willkommenes

Format für das erste Gipfeltreffen zur aktuellen Finanzkrise, das am 15. November 2008 in Washington, D.C. stattfand. Mit zwei weiteren Gipfeln am 2. April 2009 in London und am 24.-25. September 2009 in Pittsburgh wurde die G-20 zum zentralen Forum für das globale Krisenmanagement.

## Aufwertung der G-20

In Washington verabschiedete die G-20 einen 47 Punkte umfassenden Aktionsplan,<sup>5</sup> der vor allem Beschlüsse zur verbesserten Regulierung und zur Reform des internationalen Finanzsystems enthielt. Die darin vorgesehenen kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sollten in erster Linie die Funktionsfähigkeit der globalen Finanzmärkte wiederherstellen. Unter anderem beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den FSF in eine *Financial Stability Board* (FSB) mit größeren Kompetenzen und einer erweiterten Mitgliedschaft umzuwandeln. Die Folgen der Krise für die Entwicklungsländer wurden in Washington nur am Rande erwähnt.

Beim Londoner Gipfel<sup>6</sup> stand die Überbrückung der weltweiten Liquiditätsengpässe im Mittelpunkt. Die Staats- und Regierungschefs kündigten Finanzspritzen von insgesamt mehr als einer Billion US-Dollar an, die hauptsächlich über den IWF kanalisiert werden sollten. Der Währungsfonds erlebte durch diese Entscheidung ein politisches Comeback.

Mit dem Pittsburgh-Gipfel<sup>7</sup> ernannte sich die G-20 endgültig selbst zum zentralen Forum internationaler Wirtschaftskooperation. „Wir haben heute den G20-Rahmen zum ausschlaggebenden Forum für unsere internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit bestimmt,“ erklärten die Staats- und Regierungschefs zum Abschluss des Gipfeltreffens.<sup>8</sup> Ihre

Beschlüsse wurden diesem hohen Anspruch aber kaum gerecht. Sie blieben weitgehend vage und unverbindlich. Gegenüber den ärmsten Ländern bekräftigten sie zwar ihre Zusage, neue Schritte zu unternehmen, um deren Zugang zu Nahrung, Kraftstoffen und Finanzen zu steigern,<sup>9</sup> konkrete Verpflichtungen gingen sie aber nicht ein. Mit Blick auf die Reform von IWF und Weltbank einigten sie sich auf die Empfehlung, den Stimmrechtsanteil von Schwellen- und Entwicklungsländern im IWF um fünf und in der Weltbank um drei Prozentpunkte zu erhöhen. Davon profitieren hauptsächlich größere Schwellenländer wie China.

Bemerkenswerterweise widmeten die Regierungen einen eigenen Abschnitt des Pittsburgh-Statements dem Thema Arbeit und Beschäftigung. Sie unterstützen darin die Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für einen globalen Beschäftigungspakt (*Global Jobs Pact*), bleiben in ihren Formulierungen aber schwammig, indem sie beispielsweise lediglich empfehlen: „Die internationalen Institutionen sollten die Normen der ILO und die Ziele des Paktes für Beschäftigung in ihre Analysen der Krise und der Krisenfolgen ebenso einbeziehen wie in ihre Politik insgesamt.“<sup>10</sup>

Zugleich verabredeten sie für Anfang 2010 ein Treffen der G-20-Arbeitsminister, um nach ihren Worten den kontinuierlichen Fokus der Gruppe auf die Beschäftigungspolitik sicherzustellen. Damit geht die G-20 weiter über ihren ursprünglichen Zuständigkeitsbereich internationaler Finanz- und Währungspolitik hinaus und macht die G-7/8 als eigenständige Struktur mehr und mehr überflüssig.

Als normativen Rahmen vereinbarten die Mitglieder der G-20 ein Set von Kernprinzipien und Werten für nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten. Sie sollen die Grundlage für die von Bundeskanzlerin Merkel vorgeschlagene Charta für nachhaltiges Wirtschaften bilden, mit der sich die G-20 weiter befassen wird. Die Regierungen verpflichteten sich in ihrer Erklärung von Pittsburgh, acht grundsätzliche Kernprinzipien zu befolgen, darunter die folgenden:

- „Wir tragen Verantwortung dafür, Finanzmärkte zu schaffen, die den Bedürfnissen von Haushalten, Unternehmen und produktiven Investitionen Rechnung tragen, indem wir Aufsicht, Transparenz und Rechenschaftspflicht stärken.

1 Dieser Artikel erscheint im Dezember 2009 in erweiterter Form in einem Report des Global Policy Forums zur globalen Wirtschaftskrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklungsländer, siehe <[www.globalpolicy.eu](http://www.globalpolicy.eu)>.

2 <[www.financialstabilityboard.org](http://www.financialstabilityboard.org)>.

3 <[www.g20.org](http://www.g20.org)>.

4 <[www.l20.org](http://www.l20.org)>.

5 <[www.G20.org/Documents/G20\\_summit\\_declaration.pdf](http://www.G20.org/Documents/G20_summit_declaration.pdf)>.

6 <[www.londonsummit.gov.uk](http://www.londonsummit.gov.uk)>.

7 <[www.pittsburghsummit.gov](http://www.pittsburghsummit.gov)>.

8 G-20 (2009): *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*. Pkt. 50

<[www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm](http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm)>, dt. Übersetzung: <[www.bundesfinanzministerium.de/nrnn\\_53510/DE/BMF/\\_Startseite/Klartext/2009/008/Pittsburgh\\_\\_Erklaerung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_53510/DE/BMF/_Startseite/Klartext/2009/008/Pittsburgh__Erklaerung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf)>.

9 Ebenda., Präambel, Pkt. 22.

10 Ebenda., Pkt. 46.

- Wir tragen Verantwortung dafür, unsere eigene Zukunft zu sichern, indem wir Verbrauch, Produktion und Ressourceneinsatz nachhaltig gestalten und so unsere Umwelt bewahren und der Herausforderung durch den Klimawandel begegnen.
- Wir tragen Verantwortung dafür, in die Menschen zu investieren, indem wir ihnen Bildung, Qualifizierung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Gesundheitsfürsorge und soziale Sicherheitsnetze bieten und gegen Armut, Diskriminierung und sämtliche Formen sozialer Ausgrenzung vorgehen.
- Wir tragen Verantwortung dafür anzuerkennen, dass sich alle Volkswirtschaften, arme wie reiche, partnerschaftlich am Aufbau einer nachhaltigen und ausgewogenen Weltwirtschaft beteiligen, in der die Früchte des wirtschaftlichen Wachstums gerecht an alle verteilt werden. Wir tragen ferner Verantwortung dafür, die international vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen.<sup>11</sup>

Die G-20 stellen rund zwei Drittel der Weltbevölkerung und erwirtschaften knapp 90 Prozent des weltweiten Bruttonationaleinkommens (BNE). Die Gruppe ist damit zweifellos repräsentativer als der exklusive Club der G-7/8. Die Selbsternennung der G-20 zum zentralen Forum globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik<sup>12</sup> ist aus folgenden Gründen dennoch problematisch:

**Mangelnde Repräsentativität:** Die G-20 bleibt ein selbsternannter Club von Staaten, in dem weite Regionen der Welt unterrepräsentiert sind. Von den 54 Ländern Afrikas ist lediglich Südafrika vertreten, von den 35 Ländern Lateinamerikas und der Karibik sind es mit Argentinien, Brasilien und Mexiko lediglich drei. Die Mitglieder der G-20 sind sich dieses Defizits durchaus bewusst. Tatsächlich haben an den bisherigen Gipfeltreffen der Gruppe auch wesentlich mehr als 20 Länder teilgenommen. Neben den 19 offiziellen Mitgliedsländern der G-20 und der jeweiligen Präsidentschaft der EU als der Nr. 20 waren die Vorsitzenden von NEPAD und ASEAN, der Präsident der Europäischen Kommission sowie die Spitzenvertreter von UN, IWF, Weltbank, WTO, FSF/FSB und ILO (bisher nur in Pittsburgh) anwesend. Als „Beobachter“

11 Ebenda., Annex: *Core Values for Sustainable Economic Activity*, Pkt. 5.

12 Vgl. dazu auch Rainer Falk, Die Selbstintheisierung der G20 in Pittsburgh. Zur Neuformatierung ökonomischer Global Governance, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Luxemburg, W&E 29.9.2009 <[www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)>.

nahmen außerdem die Regierungschefs von Spanien (immerhin die achtgrößte Volkswirtschaft der Erde) und den Niederlanden teil. Tatsächlich war die G-20 also eher eine G-30. Dies änderte nichts an der schwachen Interessenvertretung der ärmeren Länder, die sich auch in den Beschlüssen der bisherigen Gipfel widerspiegelt.

**Mangelnde Transparenz:** Die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse der G-20 vollziehen sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Selbst über die Arbeitsstrukturen der Gruppe ist wenig bekannt. Medien, Zivilgesellschaft, Parlamente und die Länder, die nicht Mitglied im Club sind, erfahren von den diskutierten Themen und den Entscheidungen meist erst im Nachhinein, wenn die Gipfelerklärung präsentiert wird. Während sich in der internationalen Politik der letzten Jahre Prozesse hin zu mehr Transparenz vollzogen haben – selbst in Organisationen wie Weltbank, IWF und WTO – bedeutet die mangelnde Offenheit der G-20 einen erheblichen Rückschritt.

**Zivilgesellschaft ausgeschlossen:** Zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem wichtigen und weithin anerkannten Akteur in der internationalen Politik. Ihre Beteiligung fördert den demokratischen Pluralismus und die Artikulation von Interessen und Positionen, die bei reinen Regierungsveranstaltungen unterrepräsentiert blieben. Die meisten internationalen Organisationen, allen voran die UN, haben sich der Zivilgesellschaft mehr und mehr geöffnet. Selbst die G-8 hat in den vergangenen Jahren einen, wenn auch umstrittenen, Dialogprozess mit zivilgesellschaftlichen Gruppen etabliert. Die G-20 ist bislang gegenüber der Zivilgesellschaft blind. Systematische Konsultations- und Beteiligungsverfahren existieren nicht und selbst rudimentäre Formen des Informationsaustauschs oder sporadische Treffen fanden bisher nicht statt.

**Keine Umsetzungskapazitäten:** Als informeller Club verfügt die G-20 weder über ein eigenes Sekretariat noch über die Infrastruktur, um die Umsetzung ihrer Beschlüsse zu überwachen und zu koordinieren. Selbst die Website der G-20 ändert sich mit dem jährlich wechselnden Vorsitz der Gruppe (2009: Großbritannien, 2010: Südkorea). Das Verhältnis zwischen der ursprünglichen G-20 der Finanzminister und Notenbankchefs und der neuen G-20 der Staats- und Regierungschefs ist ebenso unklar wie das Verhältnis zwischen G-20 und G-7/8. Auch wenn die G-20 formell keine Arbeitsaufträge erteilen kann, wird der IWF

zunehmend zur „Durchführungsorganisation“ der Gruppe. Daneben spielen auch die OECD und der FSB eine wachsende Rolle bei der Umsetzung von G-20-Beschlüssen. Die Interessen der Entwicklungsländer sind dort kaum vertreten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben wiederholt auf die Grenzen und Defizite der G-20 hingewiesen.<sup>13</sup> Und selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel hat eingeräumt:

„Die G 20 sind natürlich ein Fortschritt; aber sie sind längst nicht das ganze Bild der Welt. Deshalb brauchen wir, so wie wir für die Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte die Vereinten Nationen und einen UN-Sicherheitsrat haben, nach meiner festen Überzeugung auch für die Wirtschaft einen Weltwirtschaftsrat. Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO. Wir können feststellen: Wir müssen gar nicht bei null anfangen; denn die Gründungsväter der Vereinten Nationen haben bereits einen Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen installiert, der allerdings heute ein jämmerliches Schattendasein führt. Deshalb muss sich etwas ändern: Wir müssen eine Weltwirtschaftsordnung mithilfe eines solchen Weltwirtschaftsrates bauen.“<sup>14</sup>

Dieser Appell blieb jedoch bislang folgenlos – auch in der deutschen Politik. Stattdessen schreiten die Institutionalisierung der G-20 und ihre Fusion mit der G-8 voran. Der Gipfelfahrplan für die kommenden zwei Jahre steht bereits fest: Im Juni 2010 wird die G-20 in Kanada und im November 2010 in Südkorea zusammenkommen. Ab 2011 soll der Gipfel dann im jährlichen Turnus stattfinden, zunächst in Frankreich.

## Renaissance des IWF

Der IWF gehört zu den Profiteuren der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise. In der weltwirtschaftlichen Schönwetterperiode der Jahre 2002-2007 war er als Krisenmanager weitgehend überflüssig geworden. Nach der schweren Finanzkrise in der Türkei (2001) hatte kein Land mehr einen größeren Stand-by-Kredit des IWF in Anspruch nehmen müssen. Einige Länder, insbesondere Brasilien und

13 Vgl. z.B. die Stellungnahme der internationalen *Women's Working Group on Financing for Development* zum G-20-Gipfel in Pittsburgh: „G20 & the IMF: Peddling Cosmetic Changes while hounded by Illegitimacy“, <[blog.socialwatch.org/g20-the-imf-peddling-cosmetic-changes-while-hounded-by-illegitimacy/#more-669](http://blog.socialwatch.org/g20-the-imf-peddling-cosmetic-changes-while-hounded-by-illegitimacy/#more-669)>.

14 Angela Merkel am 1. Dezember 2008 in ihrer Rede auf dem CDU-Parteitag in Stuttgart, <[www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf](http://www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf)>, S. 21).

Argentinien, zahlten ihre IWF-Kredite sogar vorzeitig zurück, um die damit verbundenen politischen Konditionen abzuschütteln und ihre wirtschaftspolitische Souveränität zurück zu gewinnen. Im Oktober 2008 hatten die bewilligten Stand-by-Kredite des IWF einen Umfang von gerade einmal 1,8 Mrd. US-Dollar (1,2 Mrd. Sonderziehungsrechte).<sup>15</sup> Ein Jahr später betrug der Kreditrahmen für insgesamt 21 Länder (Stand-by-Kredite für 18 Länder und die neugeschaffene Flexible Kreditlinie für Kolumbien, Mexiko und Polen) 169 Mrd. US-Dollar (106 Mrd. Sonderziehungsrechte).<sup>16</sup>

Nach den Beschlüssen des Londoner G-20-Gipfels sollten die IWF-Mittel im Rahmen der sogenannten *New Arrangements to Borrow (NAB)* um bis zu 500 Milliarden US-Dollar aufgestockt werden. Zugleich rief die G-20 den IWF auf, neue Sonderziehungsrechte (SZR) im Umfang von 250 Milliarden US-Dollar auszugeben.<sup>17</sup> Dies geschah am 28. August 2009. Hinzu kam eine einmalige Zuteilung von weiteren SZR im Umfang von 33 Milliarden US-Dollar, die bereits 1997 beschlossen, aber bislang von den USA blockiert worden war.<sup>18</sup> Von den insgesamt 283 Milliarden US-Dollar stehen den Schwellen- und Entwicklungsländern etwa 110 Mrd. zur Verfügung, davon rund 20 Mrd. den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen.<sup>19</sup> Wollen die Länder die ihnen zugeteilten Mittel nutzen, müssen sie einen, wenn auch derzeit niedrigen, Zins bezahlen (Oktober 2009: 0,25 Prozent).

Von der allgemeinen Aufstockung der IWF-Mittel profitieren die armen Länder nur in geringem Maße. 2009 und 2010 sollen für sie lediglich jeweils bis zu vier Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen. Da diese Mittel als Kredite vergeben werden, besteht die Gefahr, dass sie in einigen Ländern zur Verschärfung der Schuldenprobleme beitragen. Zudem sind diese Mittel (im Gegensatz zur Inanspruchnahme von Sonderziehungsrechten) weiterhin mit makroökonomischen Auflagen verknüpft, die die betroffenen Länder erneut in eine wirtschafts-

politische Abhängigkeit vom IWF bringen. Eine umfangreiche Untersuchung des Washingtoner *Center for Economic and Policy Research* vom Oktober 2009 kommt zu dem Schluss, dass 31 von 41 Kreditvereinbarungen zwischen dem IWF und Entwicklungs- oder Schwellenländern mit prozyklischen Konditionalitäten, wie dem Einfrieren der Staatsausgaben, verknüpft wurden, die die wirtschaftliche Rezession in vielen dieser Länder eher noch verschärften.<sup>20</sup> Der IWF hat zwar als Reaktion auf die Wirtschaftskrise die Auflagen in einigen Ländern abgeschwächt und nach eigenen Angaben in einer Reihe betroffener Länder gezielt Sozialausgaben vor Kürzungen bewahrt,<sup>21</sup> eine systematische Abkehr von den Politikrezepten der Vergangenheit ist aber bisher nicht zu erkennen.

Dennoch haben die Mitglieder der G-20 dem IWF eine zentrale Rolle im gegenwärtigen Krisenmanagement zugewiesen, wenngleich sie in ihrer Erklärung von Pittsburgh durchaus kritisch „die Notwendigkeit eines besser legitimierten und effektiveren IWF“ betonen.<sup>22</sup> Ihre Schlussfolgerung: „Die Modernisierung der Leitungsstrukturen des IWF ist ein Kernstück unserer Bemühungen zur Steigerung der Glaubwürdigkeit, Legitimität und Effizienz des IWF.“<sup>23</sup>

Zur „Modernisierung“ des IWF soll der Quotenanteil der unterrepräsentierten Entwicklungs- und Schwellenländer bis Januar 2011 um mindestens fünf Prozentpunkte erhöht werden. Diese Empfehlung geht nicht über den Grundsatzbeschluss des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses des IWF vom April 2008 hinaus. Größter Nutznießer einer solchen Reform wäre China, dessen Quotenanteil sich nach neuesten Kalkulationen des IWF von derzeit 3,7 auf 7,4 Prozent verdoppeln könnte.<sup>24</sup> Die verstärkt im Verbund auftretenden Länder Brasilien, Russland, Indien und China (BRICs), würden ihren gemeinsamen Quotenanteil von derzeit 9,8 Prozent auf rund 14 Prozent erhöhen. Dies geht ihnen nicht weit genug. Sie forderten bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank Anfang Oktober 2009 in Istanbul eine Aufstockung der Anteile für Schwellen- und Entwicklungsländer um sieben Prozent. Mit über 15 Prozent der Quoten hätten sie dann, ebenso wie die USA, bei wichtigen Entscheidungen des Fonds eine Sperrminorität.

Ein bemerkenswerter Aspekt des gegenwärtigen Reformprozesses ist die Öffnung des IWF gegenüber Nichtregierungsorganisationen.<sup>25</sup> Unter Federführung seines geschäftsführenden Direktors, des französischen Sozialisten Dominique Strauss-Kahn, bildeten Konsultationen mit der Zivilgesellschaft 2009 die sogenannte vierte Säule im Reformprozess.<sup>26</sup> Der 43-seitige Abschlussbericht über diese Konsultationen vom September 2009 enthält eine umfassende Liste von Reformempfehlungen. Sie zielen unter anderem auf eine weitergehende Umverteilung von Quoten und Stimmrechten zugunsten der Entwicklungsländer, die Einführung des Abstimmungsverfahrens der Doppelten Mehrheiten (Mehrheit der Mitglieder und Mehrheit des Kapitals), die stärkere Rechenschaftspflicht des IWF für seine Programme auf Länderebene und die Abkehr von einseitigen Politikrezepten zur Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen im Interesse ausländischer Gläubiger.<sup>27</sup>

Ob der nun abgeschlossene Konsultationsprozess ein Einzelfall bleibt oder den Beginn einer systematischeren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Arbeit des IWF markiert, bleibt abzuwarten. Ebenso ungewiss ist, ob die Ergebnisse dieser Konsultationen irgendeinen Einfluss auf den weiteren Reformprozess im IWF haben werden.

## Ambivalente Rolle der UN

Die Vereinten Nationen haben in der akuten Krisendiplomatie nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 keine Rolle gespielt. Sie blieben Zaungast im hektischen Krisenmanagement, das von G-20 und IWF dominiert wurde. Gleiches galt für die überwiegende Mehrheit ihrer 192 Mitgliedsstaaten. Sie fanden ein Forum in der zweiten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die vom 29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha stattfand. Dort warnten viele Redner vor den dramatischen Folgen der Krise für die Entwicklungsländer und kritisierten, dass diese Problematik in den politischen Reaktionen der Industrieländer auf die Krise

15 IMF *Financial Activities*, Update October 2, 2008, <[www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm)>.

16 IMF *Financial Activities*, Update October 8, 2009, <[www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/100809.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/100809.htm)>.

17 Sonderziehungsrechte (SZR) sind eine künstliche Währung, die vom IWF 1969 eingeführt wurde. Ihr Wechselkurs wird durch einen Währungskorb der wichtigsten Weltwährungen bestimmt. SZR werden den Mitgliedern des IWF entsprechend ihrer Quote im IWF zugeteilt. Sie sind Teil der Währungsreserven eines Landes und sollen vor allem dazu dienen, kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Vgl. dazu <[www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm)>.

18 Vgl. <[www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL082809A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL082809A.htm)>.

19 Der Anteil Deutschlands an den SZR-Zuteilungen beträgt rund 11,8 Milliarden Euro (10,8 Milliarden SZR zum Kurs vom 1. September 2009).

20 Vgl. <[www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf)>.

21 Vgl. <[www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm)>.

22 G-20 (2009): *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*. Pkt. 20.

23 Ebenda., Pkt. 21.

24 Vgl. <[www.imf.org/external/np/fin/quotas/2009/091509.htm](http://www.imf.org/external/np/fin/quotas/2009/091509.htm)>.

25 Vgl. Dazu <[www.imf.org/external/np/exr/cs/Index.aspx](http://www.imf.org/external/np/exr/cs/Index.aspx)>.

26 Vgl. <[thefourthpillar.ning.com](http://thefourthpillar.ning.com)>. Die anderen drei „Säulen“ des Reformprozesses waren ein Report des *Independent Evaluation Office* des IWF vom Mai 2008, der Bericht einer Arbeitsgruppe des IWF-Verwaltungsrates unter Leitung des schweizerischen Exekutivdirektors Thomas Moser sowie der Bericht des *Committee of Eminent Persons on IMF Governance Reform* unter dem Vorsitz des damaligen südafrikanischen Finanzministers Trevor Manuel vom März 2009. Siehe <[www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW062509A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW062509A.htm)>.

27 Vgl. Lombardi (2009).

kaum eine Rolle spielte. Gerade die in der G-77 zusammengeschlossenen Länder des Südens werten es daher als Erfolg, dass die Regierungen sich in Doha auf eine weitere internationale Konferenz verständigten, die sich speziell mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer befassen sollte. Sie fand vom 24. bis 26. Juni 2009 in New York statt.

Die Vorzeichen für diese Konferenz waren denkbar ungünstig: Während die westlichen Industrieländer den UN die Kompetenzen für die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik grundsätzlich absprachen und auf die aus ihrer Sicht dafür zuständigen Organisationen verwiesen, nahm die G-77 unter dem Vorsitz des Sudan und der Wortführerschaft von Ländern wie Nicaragua, Venezuela und Kuba bei den Verhandlungen fundamentale Gegenpositionen ein, die Kompromisse fast unmöglich erscheinen ließen.

Umso überraschender kam die Einigung auf ein Abschlussdokument, das einige bemerkenswerte Aussagen zur künftigen Rolle der UN in Wirtschafts- und Finanzfragen enthält.<sup>28</sup> Der zentrale Satz in dem Ergebnisdokument lautet:

„Wir erkennen die Beschlüsse der G20 an, sind aber gleichzeitig entschlossen, die Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten, einschließlich ihrer Koordinierungsrolle, zu stärken.“<sup>29</sup>

Unter der Überschrift „Der Weg nach vorne“ enthält das Abschlussdokument unter anderem zwei auf den ersten Blick unspektakuläre Beschlüsse zum institutionellen Folgeprozess, die für die Vereinten Nationen von großer Bedeutung sein können:

1. Die Generalversammlung wird aufgefordert, eine „Ad-hoc Open-ended Working Group“ zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise einzurichten. Sie soll der Generalversammlung bis zum September 2010 einen Fortschrittsbericht vorlegen.<sup>30</sup> Diese Arbeitsgruppe wurde im Juli 2009 ins Leben gerufen.

2. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) soll der Generalversammlung Empfehlungen vorlegen zur Einrichtung eines Ad-hoc Expertenpanels zur Weltwirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf Entwicklung.<sup>31</sup> Das Panel soll unabhängige Expertisen erstellen und den Dialog zwischen Politikern, Wissenschaftlern und Zivilgesellschaft fördern.

Diese Entscheidungen bedeuteten, dass die UN im globalen Diskurs über die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht völlig marginalisiert wurden. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler hatten im Vorfeld freilich wesentlich weitergehende Forderungen formuliert.

Eine wichtige Rolle spielte dabei eine internationale Expertenkommission, die vom Präsidenten der UN-Generalversammlung, dem Nicaraguaner Miguel d'Escoto Brockmann, Ende 2008 eingesetzt worden war.<sup>32</sup> Die Kommission unter Leitung des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz sollte Vorschläge zu Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems ausarbeiten. Ihr gehörten 18 international renommierte Finanzexperten und Politiker an, darunter auch die damalige Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul. Ein Zwischenbericht der Kommission wurde im März 2009 veröffentlicht, der Abschlussbericht erschien am 21. September 2009. Darin hat die Kommission auf 140 Seiten neben Empfehlungen für kurzfristige Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung und der Wirtschaftspolitik Vorschläge für weitreichende Reformen im internationalen Finanzsystem formuliert. Ihr grundsätzlicher Appell lautet:

„Als Erstes und Wichtigstes müssen die Entscheidungen, die die nötigen Reformen in den globalen Institutionenarrangements betreffen, von allen Ländern der Welt in konzentrierter Arbeit gefällt werden und nicht von einer selbsternannten Gruppe (sei es nun die G-7, die G-8, G-10, G-20, oder die G-24). Diese inklusive globale Antwort bedarf der Partizipation der gesamten internationalen Gemeinschaft; sie muss Repräsentanten des gesamten Planeten umfassen, die G-192.“<sup>33</sup>

Die Vorschläge der Stiglitz-Kommission gehen weit über die Beschlüsse der G-20-Gipfel und der Finanzkrisenkonferenz der UN hinaus. Dazu zählen unter anderem:

- Die Schaffung eines neuen globalen Währungsreservesystems, das den US-Dollar als zentrale Reservewährung ablöst.
- Die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs für Umschuldung (*International Debt Restructuring Court*).
- Die Aufwertung des UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zu einer Zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen sowie die Unterstützung der deutschen Initiative für einen *International Tax Compact* zur Stärkung internationaler Steuerkooperation.

## Literaturhinweise

**Commission of Experts (“Stiglitz Kommission”) (2009):** *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York. Download unter <[www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf)>.

**Lombardi, Domenico (2009):** *Report on the Civil Society (Fourth Pillar) Consultations with the International Monetary Fund on Reform of IMF Governance*. Washington, D.C.: *New Rules for Global Finance Coalition*. <[api.ning.com/files/TYrle\\*Afvd8Gp2qiDyQAttPBdV3VsV-PctGv-hx6FAhvRRro2Vclv7iJoRluuvFdfR0syXbAP-KntBYIhnr8mtfAlgrXqPH3z/Report\\_IMFCconsultationswithCivilSociety\\_Lombardi\\_FINAL.pdf](http://api.ning.com/files/TYrle*Afvd8Gp2qiDyQAttPBdV3VsV-PctGv-hx6FAhvRRro2Vclv7iJoRluuvFdfR0syXbAP-KntBYIhnr8mtfAlgrXqPH3z/Report_IMFCconsultationswithCivilSociety_Lombardi_FINAL.pdf)>.

**Weisbrot, Mark et al. (2009):** *IMF Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty One Borrowing Countries*. Washington, D.C.: *Center for Economic and Policy Research*. <[www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf)>.

28 Vgl. *Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*, UN Dok. A/RES/63/303 vom 13. Juli 2009, Annex, <[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E)>, dt. Übersetzung: <[www.un.org/depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf)>.

29 Ebenda., Pkt. 16.

30 Ebenda., Pkt. 54.

31 Ebenda., Pkt. 56e).

32 Für nähere Informationen über die *Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, siehe <[www.un.org/ga/president/63/commission/financial\\_commission.shtml](http://www.un.org/ga/president/63/commission/financial_commission.shtml)>.

33 *Commission of Experts (2009)*, Pkt. 19; dt. Übersetzung die Red.

- Die langfristige Gründung eines Globalen Wirtschaftskordinationsrates (*Global Economic Coordination Council*) unter dem Dach der Vereinten Nationen auf einer Ebene mit Generalversammlung und Sicherheitsrat.
- Die kurzfristige Schaffung eines Internationalen Expertenpanels nach dem Vorbild des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Das Panel soll die systemischen Risiken in der Weltwirtschaft beobachten und bewerten und damit auch eine Frühwarnfunktion für die politischen Entscheidungsorgane übernehmen.

Eine solche Rolle hatte auch die G-20 den UN ansatzweise zugestanden. In Kommuniqué ihres Londoner Gipfels riefen sie die UN auf, „einen effizienten Mechanismus einzurichten, um die Auswirkungen der Krise auf die Ärmsten und Verletzlichsten zu überwachen.“<sup>34</sup>

Auf der operativen Ebene haben die UN darauf bereits reagiert und mit der Einrichtung eines *Global Impact and Vulnerability Alert System* (GIVAS) begonnen.<sup>35</sup> GIVAS soll nicht nur die Finanzkrise und ihre Auswirkungen in den Blick nehmen sondern die diversen globalen Krisenerscheinungen (Finanzen, Hunger, Klima, Krankheiten etc.) in ihrer Komplexität und Interdependenz beobachten. Es soll bestehende Frühwarnsysteme verknüpfen und „in Echtzeit“ Daten zu akuten Krisen liefern.

<sup>34</sup> Siehe <[www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue](http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue)>, Pkt. 25; dt. Übersetzung die Red.

<sup>35</sup> <[www.voicesofthevulnerable.net](http://www.voicesofthevulnerable.net)>.

Auf diese Weise soll es die tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen von Krisen, insbesondere für besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen, sichtbar machen – und damit auch Entscheidungsgrundlagen für die Politik liefern.

Die Reaktionen der Vereinten Nationen auf die Krise lassen sich damit zu drei Punkten zusammenfassen:

- Auf der **politischen Ebene** schufen sie mit der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung ein neues Gremium, das sich mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklungsländer befassen wird.
- Auf der **wissenschaftlichen Ebene** sind sie im Begriff, ein Internationales Expertenpanel einzusetzen, das sich mit den systemischen Risiken in der Weltwirtschaft befassen soll.
- Auf der **operativen Ebene** installieren sie mit dem *Global Impact and Vulnerability Alert System* (GIVAS) ein neues Krisenfrühwarnsystem.

Den Referenzrahmen für diese Aktivitäten bilden das Abschlussdokument der UN-Konferenz zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 und der Bericht der Stiglitz-Kommission.

Ob die Vereinten Nationen damit künftig eine signifikante Rolle in der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik spielen, wird davon abhängen, welchen politischen Stellenwert die Regierungen – allen voran die Regierungen der G-20 – ihnen einräumen. Eine Schlüs-

selrolle kommt dabei den G-20-Mitgliedern aus dem Süden zu. Die politischen Trends seit dem Herbst 2008 sprechen allerdings eher für eine Machtverlagerung hin zur G-20 mit dem IWF als „Durchführungsorganisation“.

Dennoch markieren die Entscheidungen des Jahres 2009 für die Vereinten Nationen einen wichtigen Fortschritt. Sie haben mit den neuen Gremien das Potential erhalten, den politischen und gesellschaftlichen Diskurs im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik zu beeinflussen und den Interessen der Länder und Gruppen ein Forum zu bieten, die in der G-20 nicht zu Wort kommen. Eine Stärke der Vereinten Nationen ist ihre Trendsetter-Rolle. Unter dem Dach der UN werden immer wieder Themen auf die internationale Agenda gesetzt, die erst später zum gesellschaftlichen Mainstream werden. Das gilt für den Nachhaltigkeitsdiskurs ebenso wie für die Gender-Thematik oder die langjährigen Debatten über die Besteuerung der Finanzmärkte (Stichwort: Tobin-Steuer). Als Nebeneffekt der gegenwärtigen Krise besteht für die UN nun die Chance, diese Rolle auch auf den Bereich globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik auszudehnen. Angesichts der fortbestehenden Defizite von G-20 und IWF bleibt zu hoffen, dass sie diese Chance nutzen können.

**Jens Martens** ist Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe und langjähriges Mitglied des internationalen Koordinierungsausschusses von Social Watch.