ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dieter, Heribert

Research Report

Die G20 und das Dilemma asymmetrischer Souveränität: Multilaterale Ansätze versagen bei der Krisenprävention

SWP-Aktuell, No. 53/2013

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dieter, Heribert (2013) : Die G20 und das Dilemma asymmetrischer Souveränität: Multilaterale Ansätze versagen bei der Krisenprävention, SWP-Aktuell, No. 53/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255149

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die G20 und das Dilemma asymmetrischer Souveränität

Multilaterale Ansätze versagen bei der Krisenprävention

Heribert Dieter

Die G20 kommt mit Reformen nicht voran, die nötig wären, um künftige Finanzkrisen zu vermeiden. Erfolge wie beim Krisenmanagement gelingen ihr bei der gemeinsamen Prävention von Krisen nicht. Die auf früheren G20-Gipfeln beschlossene globale Regulierung der Finanzmärkte sollte das internationale Finanzsystem stabiler und krisenfester machen. Entsprechende Erwartungen wurden allerdings enttäuscht. Auch vom diesjährigen G20-Gipfel in Sankt Petersburg sind keine nennenswerten Maßnahmen zur Stärkung der globalen Finanzmarktregulierung zu erwarten. Mindestens ebenso gravierend ist das Scheitern der Doha-Runde, das die G20 trotz vielfacher Bekenntnisse zur multilateralen Ordnung nicht verhindert hat. Die heutige strukturelle Krise globaler Regulierungsansätze ist nicht zuletzt eine Folge asymmetrischer Souveränität in der Finanzpolitik: Staaten haben nur marginalen Einfluss auf die internationalen Finanzmärkte, haften aber in Krisen. Dies führt zu einer Re-Nationalisierung der Finanzpolitik. Zugleich erschwert die zunehmend kritische Perzeption der Globalisierung vor allem in den OECD-Gesellschaften eine Weiterentwicklung der multilateralen Handelsordnung.

Seit gut zwei Jahrzehnten stehen globale Regulierungsansätze auf der Agenda der internationalen Politik. »Global Governance«, vor allem in ökonomischen Fragen, galt als erfolgversprechendes Konzept. Die Entwicklung gemeinsamer Normen und Standards sollte etwa in der Finanzpolitik dazu beitragen, Risiken zu verringern und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Ausdruck dieses Konzepts war die Gründung der Gruppe der 20 im Jahr 1999 als Reaktion auf die Finanzkrisen der späten 1990er Jahre. Anfangs beschränkt auf die Finanzminister, trafen sich die G20-Miglieder erstmals im November 2008 auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Dies galt manchen Beobachtern als Durchbruch: Endlich würden die Probleme zusehends interdependenter Ökonomien auf globaler Ebene gelöst.

Das Krisenmanagement der G20 weckte Hoffnungen

Zunächst erfüllte die G20 die Erwartungen. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise wurde ohne Rückfälle in protektionistische

Prof. Dr. Heribert Dieter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen und Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin-Universität in Friedrichshafen am Bodensee

Handelspolitiken und ohne Abwertungswettläufe bewältigt. Die G20 setzte in den Jahren 2008 bis 2011 einige bedeutsame Maßnahmen etwa zur Modernisierung des Internationalen Währungsfonds erfolgreich um. Noch beim vorletzten G20-Gipfel in Cannes im November 2011 stand die Entwicklung gemeinsamer Regeln für die Finanzmärkte auf der Tagesordnung. Doch beschlossen wurden nur unverbindliche Absichtserklärungen.

In den zwei Jahren seit dem G20-Gipfel in Cannes hat sich sehr deutlich gezeigt, dass es keinen gemeinsamen Ansatz zur Regulierung der Finanzmärkte geben wird, weil einzelne Länder Sonderwege beschreiten. Die USA etwa haben nicht nur mit unilateralen Reformen ihrer Finanzmärkte begonnen, sie verabschiedeten sich im Jahr 2013 auch von einem zentralen Pfeiler der bisherigen Finanzmarktregulierung. Die Bankenaufsicht in den USA akzeptiert nicht mehr das sogenannte Heimatlandprinzip, sondern ist zum Gastlandprinzip übergewechselt. In den USA tätige Banken müssen nun Eigenkapital in den USA vorhalten. Die USA kündigen den bis dahin geltenden Konsens der OECD-Länder auf, indem sie das Gastlandprinzip in der Bankenaufsicht einführen: Finanzinstitute werden dort überwacht, wo sie tätig sind, nicht am Standort ihrer Hauptverwaltung. Die Deutsche Bank etwa wird künftig für ihr Amerika-Geschäft Eigenkapital in New York vorhalten müssen – statt wie bisher in Frankfurt.

Wie die USA gehen mehr und mehr Länder in der Finanzpolitik nationale Sonderwege. Brasilien etwa hat von Beginn der Krise an Kapitalzuflüsse mit Steuersätzen von zwei bis sechs Prozent belegt und diese Maßnahme erst am 5. Juni 2013 aufgegeben – weil der Wechselkurs des brasilianischen Real stark gesunken ist. Die Schweiz hat für ihre beiden Großbanken UBS und Credit Suisse spezielle Eigenkapitalanforderungen beschlossen, die deutlich von der Norm des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht abweichen. Während Großbanken nach dem als Basel III bekannten Maßnahmenbündel Ende des Jahrzehnts 13 Prozent Eigenkapital werden halten müssen, hat die Schweizer Bankenaufsicht eine deutlich höhere Eigenkapitalausstattung – 19 Prozent der risikogewichteten Aktiva – durchgesetzt.

Haftung im Krisenfall

Was ist der Grund für diese Entwicklung? Warum haben Staaten offenbar kein allzu großes Vertrauen mehr in multilaterale Konzepte nicht nur, aber auch für die Finanzmarktregulierung? Ein wesentlicher Faktor sind die stark unterschiedlichen Erfahrungen mit Finanzkrisen. Für Länder mit sehr großen Finanzsektoren – die Schweiz, aber auch Großbritannien – war die Krise der Jahre 2008 und 2009 eine traumatische Erfahrung, die ihre Gesellschaften nicht noch einmal machen möchten. Je heftiger die Krise, je näher der Abgrund, desto größer die Bereitschaft, sich bei der Finanzmarktregulierung nicht mit dem globalen Minimalkonsens zu begnügen.

Gerade bei dieser Regulierung geht es neben der Implementierung von Regeln, die auf internationaler Ebene beschlossen wurden, auch um die Frage der Haftung für Fehlentwicklungen. Regierungen sind im Krisenfall für die Fehlkalkulationen ihrer Banken (mit-) verantwortlich. Die Krisen der letzten Jahre haben dies sehr deutlich gezeigt. Ob in Irland oder in Spanien, in den USA oder in Belgien: Überall haben Regierungen große finanzielle Risiken auf sich genommen und ihre nationalen Finanzsysteme vor dem Zusammenbruch bewahrt. In einigen Fällen – etwa Irland und Spanien – haben die Rettungsaktionen die Staatshaushalte so stark belastet, dass ohne Hilfe aus dem Ausland nicht nur die Zahlungsunfähigkeit von Banken, sondern der Staatsbankrott gedroht hätte.

Für zahlreiche Regierungen hat die Internationalisierung der Finanzmärkte zu einer ebenso eigentümlichen wie prekären Situation geführt: Staaten können die auf internationaler Ebene beschlossenen Finanzmarktregulierungen nur mittelbar beeinflussen, aber im Krisenfall sind sie es, die

haften. Ihre Souveränität ist insofern asymmetrisch: Bislang fehlten den Regierungen souveräner Staaten die Instrumente, um Risiken zu minimieren, die riskanten Geschäften der Banken innewohnen; gleichwohl mussten die Regierungen haften. Diese politisch unbefriedigende und kaum zu legitimierende Situation beseitigen die Staaten nun wie skizziert im Alleingang.

Natürlich hätten einzelne Staaten im Prinzip auch schon vor den letzten Krisen die Möglichkeit gehabt, die Regulierung der Finanzmärkte zu verschärfen und damit die Risiken für die eigenen Haushalte zu verringern. Allerdings war es bis zum Ausbruch der Krisen schwer, Unterstützung für eine vorsichtige Politik zu finden. Banken hatten mit Erfolg auf das Wettbewerbsumfeld und die großzügige Bankenaufsicht in anderen Ländern verwiesen. Vor den Krisen gab es also eine Nivellierung der Aufsicht auf dem niedrigsten gemeinsamen Niveau, das allerdings, wie wir heute wissen, höchst unzulänglich war.

Ein zweiter Faktor für das wachsende Interesse an re-nationalisierter Finanzpolitik sind die Erfahrungen mit der Pleite des isländischen Bankensystems. Die drei dortigen Großbanken waren mit waghalsigen Geschäftsmodellen zunächst im Ausland rasch gewachsen, bis sie ebenso rasch in den Bankrott rutschten. Die bis dahin geltende Annahme, ein Staat werde bei einer Zahlungsunfähigkeit seiner Banken für deren Verpflichtungen im Ausland haften, ist durch den Fall Island unterminiert worden. Das Vertrauen in die staatlichen Garantien – zentrales Element des Heimatlandprinzips der Bankenaufsicht – ist erschüttert. Die Pleite der zypriotischen Banken, obwohl im Detail anders gelagert, hat zusätzliche Zweifel geweckt. Auch deshalb wechseln die USA zum Gastlandprinzip.

Warum missraten globale Ansätze?

Doch nicht nur bei der Schärfung der Regeln für die Finanzmärkte erleidet die G20 Schiffbruch. Trotz gebetsmühlenartig wiederholter Absichtserklärungen ist es den Handelsministern der Gruppe nicht gelungen, ihre Interessengegensätze zu überwinden und die Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) abzuschließen. Was sind die Ursachen für dieses Scheitern?

Die G20 hat es inmitten der Krise zwar geschafft, ein Wiederaufleben des Protektionismus auf breiter Front zu verhindern. Dennoch klafft in der Handelspolitik eine große Lücke zwischen den Ankündigungen der G20 und messbaren Ergebnissen. In keinem Abschlusskommuniqué fehlte der prägnante Hinweis auf die Bedeutung der WTO und die Notwendigkeit, die Doha-Runde abzuschließen. Doch die handelspolitische Realität ist eine andere. Die Staaten, die den Abschluss der Doha-Runde mit ihrem Veto verhindern, sind allesamt Mitglieder der G20.

Obwohl die Informationen zu den Hintergründen und Ursachen der Blockade in der Doha-Runde nur spärlich fließen, ist bekannt, dass in erster Linie die USA, Brasilien und China den Abschluss der Runde vereiteln. Die beiden Schwellenländer Brasilien und China lehnen die Forderungen der USA ab, Zölle auf Industriegüter vollständig abzuschaffen. Umgekehrt weisen die USA das Ansinnen zurück, Subventionen für den Agrarsektor zu streichen.

Die Doha-Runde kommt also nicht zum Abschluss, weil drei wichtige Mitgliedsländer der G20 nicht mehr auf multilaterale Lösungen, sondern auf Präferenzabkommen setzen. Für Handelsökonomen ist dies ein Paradoxon. Denn an sich besteht Einigkeit darüber, dass eine einheitliche Handelsordnung den weltweiten Wohlstand steigern würde, was bei den gegenwärtig so populären Freihandelsabkommen nicht zwingend der Fall sein muss. Warum also schaffen es die G20-Länder nicht, die existierenden gemeinsamen Spielregeln für den Warenhandel weiterzuentwickeln?

Eine Erklärung ist das Fehlen einer hegemonialen Macht, die einerseits bereit ist, die Spielregeln durchzusetzen, andererseits aber ein System etabliert, das den teilnehmenden Gesellschaften hinreichenden öko-

nomischen Nutzen bringt. Die Nachkriegswirtschaftsordnung war jedenfalls so entstanden: Die USA setzten das Regime von Bretton Woods durch und sorgten zugleich dafür, dass die Teilnahme an diesem System attraktiv blieb – ein System, das allerdings nicht alle Staaten der Welt umfasste. Im Rahmen der bipolaren Ordnung des Kalten Krieges gelang es den USA jedoch, das System zugleich offen und stabil zu halten.

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR und dem folgenden kurzen »unipolaren Augenblick « (Charles Krauthammer) vollständiger Hegemonie der USA wurde die multilaterale Handelsordnung noch bis 1995, dem Gründungsjahr der WTO, weiterentwickelt. Seit der Jahrtausendwende und der sich seitdem herausbildenden multipolaren Ordnung scheitern nahezu alle Versuche, Kooperation ohne Hegemonie (Robert Keohane) zu organisieren. Die heutige multipolare Welt ist geprägt von oberflächlicher Zusammenarbeit. Global Governance, ob in der Klimapolitik oder in wirtschaftspolitischen Fragen, kommt nicht voran. Schlimmer noch: Weithin ist eine Rückkehr zu nationalstaatlicher Regulierung und zu Nicht-Kooperation zu beobachten. Der amerikanische Politikwissenschaftler Ian Bremmer bezeichnete die sich daraus ergebende Situation als »G-Zero«, als Epoche, in der Gruppen wie die G20 keine entscheidende Rolle mehr spielen.

Die negative Perzeption der internationalen Arbeitsteilung

Offenbar gibt es die von den Verfechtern globaler Regulierung unterstellte Identität der Interessen der einzelnen Staaten nicht. Anders gesagt: Die Präferenzen von Staaten divergieren zusehends. Regierungen souveräner Staaten müssen in ihrer Politik aber die Präferenzen der Gesellschaften berücksichtigen, wollen sie nicht Gefahr laufen, an Legitimität zu verlieren. Die unterschiedlichen Präferenzen von Gesellschaften wiederum sind die unmittelbare Folge einer gravierend differierenden Perzeption der internationalen Arbeitsteilung. Auch in der G20 nehmen die einzelnen Gesellschaften die Effekte der Globalisierung und ihren wirtschaftlichen Nutzen sehr unterschiedlich wahr.

In Europa und den USA stehen Bürgerinnen und Bürger internationaler Arbeitsteilung zunehmend kritisch gegenüber. Umfragen zufolge sehen nur ein Fünftel bis ein Drittel der Bürger in OECD-Ländern in der Globalisierung mehr Chancen als Risiken. Selbst in Deutschland äußern sich zahlreiche Politiker und Bürger sehr kritisch, obwohl Deutschland zu den Nutznießern offener Märkte und dem daraus resultierenden intensiven Warenhandel gehört.

Die G20 hat ohne politische Verankerung in den Mitgliedstaaten keine Perspektive

Die kritische Wahrnehmung der Globalisierung und die skizzierte asymmetrische Souveränität bei der Finanzmarktregulierung haben einen Stillstand in der G20 zur Folge. Die multilaterale Ordnung wird nicht weiterentwickelt, sondern bestenfalls der Status quo abgesichert. Deshalb ist auch vom Gipfel der G20 in Sankt Petersburg am 5. und 6. September zumindest in wirtschaftspolitischer Hinsicht nichts Substantielles zu erwarten. Die strukturellen Hemmnisse für eine erfolgreiche Finanz- und Handelspolitik auf supranationaler Ebene können von den G20-Staats- und -Regierungschefs nicht überwunden werden. Hoffnung besteht lediglich für die wenigen Felder, auf denen die G20-Staaten identische Interessen haben. Dies gilt in erster Linie für Maßnahmen zur Schließung von Steuerschlupflöchern. 2008 wurden hochfliegende Erwartungen geweckt, dass die G20 eine umfassende Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen durchsetzen würde. Nun gilt es sehr viel bescheidenere Ziele zu stecken. Soll der große Wurf mittelfristig gelingen, müssen zunächst in den OECD-Staaten um sich greifende Vorbehalte gegen die internationale Arbeitsteilung ausgeräumt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364