

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of the G20 logo.

Die mexikanische Präsidentschaft der G20

Hypocrisy of talk vor dem Gipfel in Los Cabos 2012

BENJAMIN REICHENBACH

Juni 2012

- Die mexikanische Regierung versucht durch die Einbeziehung einer Vielzahl von Vorfeldakteuren, das Bild einer integrativen und offenen G20-Präsidentschaft zu zeichnen. Gleichzeitig hat sich Präsident Calderon durch die Terminwahl für das Gipfeltreffen dem Vorwurf ausgesetzt, das Treffen in Los Cabos zur Selbstinszenierung kurz vor den Präsidentschaftswahlen im eigenen Land zu instrumentalisieren. Trotz erkennbarem Handlungsbedarf ist vom G20-Gipfel in Los Cabos kein Aufbruchssignal für eine Lösung der aktuellen weltwirtschaftlichen Probleme zu erwarten.
- Wenngleich zum ersten Mal ein lateinamerikanisches Land die Präsidentschaft der G20 innehat, repräsentiert Mexiko keineswegs die Interessen der Region. Weder bestehen institutionelle Formen regionaler Koordinierung oder Absprachen mit den lateinamerikanischen G20-Mitgliedern Argentinien und Brasilien noch vertreten die Regierungen der drei Länder gemeinsame Positionen, wie die aktuelle Diskussion um die nationalistische Energiepolitik in Argentinien.
- Die G20 ist eng mit den internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank verzahnt. Sollten die Strukturreformen des IWF nicht wie vereinbart bis Herbst 2012 erfolgen, wird dies auch der G20 angelastet werden. Mit der Wahl des US-Kandidaten Jim Yong Kim zum neuen Weltbankpräsidenten wurde zum zweiten Mal die Chance verpasst, dem Paradigma einer multipolaren Weltordnung und der wachsenden Bedeutung der Schwellenländer durch die Wahl eines Vertreters aus ihren Reihen Ausdruck zu verleihen.

G20 vs. Rio+20 – die mexikanische Agenda

Im Jahr 2012 hat Mexiko die Präsidentschaft der Gruppe der 20 (G20) inne, bestehend aus den 19 wichtigsten Industrie- und Schwellenländern sowie der Europäischen Union (EU). Mexiko hat die G20-Präsidentschaft unter schwierigen Rahmenbedingungen übernommen. Während die wirtschaftliche Krise der Eurozone anhält, und nach Griechenland auch Italien und Spanien immer stärker unter Druck geraten, prognostiziert der Internationale Währungsfonds (IWF) den Industriestaaten in seinem neuesten *World Economic Outlook Update* ein rückläufiges Wirtschaftswachstum von nur ein bis zwei Prozent für 2012/13. Hinzu kommt die in einigen Ländern steigende Arbeitslosigkeit, vor allem unter Jugendlichen.

Mit Mexiko als Gastgeber findet im Juni 2012 erstmals ein G20-Gipfel in Lateinamerika statt. Aufgrund des informellen Charakters der G20 steht es dem jeweiligen Gastgeberland zu, die Agenda für seine Präsidentschaft festzulegen und dabei eigene Schwerpunkte zu setzen. Die mexikanische Regierung hat dies zu Beginn dieses Jahres genutzt, um den Termin für das Gipfeltreffen auf ein Datum kurz vor den Präsidentschaftswahlen im Juli zu legen und eine Agenda mit fünf Prioritäten vorzuschlagen:

- 1) Ökonomische Stabilität und strukturelle Reformen als Grundlage für Wachstum und Beschäftigung;
- 2) Stärkung des Finanzsystems und Förderung von finanzieller Teilhabe zur Schaffung wirtschaftlichen Wachstums;
- 3) Verbesserung der internationalen Finanzarchitektur in einer vernetzten Welt;
- 4) Steigerung der Nahrungsmittelsicherheit und Verringerung der Volatilität von Rohstoffpreisen;
- 5) Förderung von nachhaltiger Entwicklung, grünem Wachstum und der Bekämpfung des Klimawandels.

Mit den ersten vier Themen werden Kernpunkte der letzten G20-Treffen aufgegriffen, während Punkt fünf in jüngerer Vergangenheit nicht im Mittelpunkt der G20 stand und als eigener Akzent der mexikanischen Präsidentschaft angesehen wird. Diese Erweiterung

der Agenda um grüne Themen rückt den Gipfel von Los Cabos auch inhaltlich in die unmittelbare Nähe von *Rio+20*. Obwohl die beiden Veranstaltungen sowohl hinsichtlich der teilnehmenden Staaten als auch mit Blick auf ihren institutionellen Rahmen einen sehr unterschiedlichen Charakter aufweisen, hat Mexiko die G20 damit in eine schwierige Lage gebracht. Einerseits setzt sie sich dem Vorwurf aus – gewollt oder ungewollt –, bereits im Vorfeld Einfluss auf *Rio+20* auszuüben, andererseits wird gefordert, die G20 müsse die Weichen stellen, um den Nachhaltigkeitsgipfel zum Erfolg zu führen. Um den Vorwurf von Vorverhandlungen zu grünen Themen für die Rio-Konferenz zu entkräften, betont die für die G20 verantwortliche Staatssekretärin im mexikanischen Außenministerium, Lourdes Aranda, die Absicht, sich inhaltlich klar von *Rio+20* abzugrenzen. Wie diese Abgrenzung beim Thema grüne Wirtschaft – einem der beiden Hauptthemen von *Rio+20* – aussehen soll, bleibt aber offen. Allerdings sind angesichts verhärteter Positionen der USA und Chinas von der G20 ohnehin nicht mehr als Absichtserklärungen in diesem Bereich zu erwarten.

Trotz der Einladungen an zwei lateinamerikanische Staaten* repräsentiert Mexiko innerhalb der G20 keine regionalen Anliegen. Weder bestehen Absprachen mit den lateinamerikanischen G20-Mitgliedern Argentinien und Brasilien noch existiert irgendeine Form regionaler Koordinierung, wie sie Kolumbiens Präsident Santos wiederholt vergeblich gefordert hat. Darüber hinaus vertreten die Regierungen der drei G20-Länder in vielen Bereichen extrem unterschiedliche Positionen. Deutlich wurde dies zuletzt in der Auseinandersetzung um die Teilverstaatlichung des argentinischen Ölkonzerns YPF und die damit einhergehende Enteignung von Anteilen des spanischen Unternehmens Repsol durch die argentinische Regierung, die der mexikanische Präsident Calderon als unverantwortlich und irrational kritisierte. Die mexikanische Regierung ist über die staatliche Erdölfirma *Petróleos Mexicanos* an Repsol beteiligt.

Neben der thematischen Erweiterung der Agenda ist im Rahmen der mexikanischen Präsidentschaft ein intensiver Austausch mit vielfältigen Akteuren im Vorfeld von Los Cabos zu beobachten. Die G20 war in der Vergangenheit stark für die Ausgrenzung der Zivilgesellschaft

* Das Gastgeberland kann fünf Nichtmitglieder zusätzlich einladen, in diesem Fall Benin, Kambodscha und die (konservativen!) Regierungen aus Spanien, Chile und Kolumbien.

kritisiert worden. Seit dem Gipfel in Toronto im Juni 2010 ist sie daher um eine verbesserte Einbindung weiterer Akteure bemüht. Mexiko hat als diesjähriger Gastgeber dazu eine Reihe von Treffen mit der Privatwirtschaft (*Business20*), den Gewerkschaften (*Labour20*), Jugendvertretern (*Youth20*) und der Wissenschaft (*Think-Tank20*) eingerichtet. Daneben konnten auch NGOs bei mehreren Treffen mit mexikanischen Regierungsvertretern ihre Positionen zur G20-Agenda einbringen, wengleich beispielsweise Oxfam Mexiko eine formale Beziehung der Zivilgesellschaft fordert – ein Thema, das während der russischen G20-Präsidentschaft 2013 zu Konflikten führen dürfte. Die mexikanische Regierung ist in jedem Fall auffällig offensiv bemüht, ihre Bereitschaft zur Einbindung der Zivilgesellschaft zu unterstreichen. Auf diese Weise nimmt sie sich vor Angriffen möglicher Kritiker in Schutz, wengleich dieses Vorgehen nicht zur Priorisierung der Agenda beiträgt.

Mexiko nutzt den Dialog mit der Zivilgesellschaft nicht im Sinne der G20, sondern um sich zum Ende der sechsjährigen Präsidentschaft von Felipe Calderon als integrativer und offener Gastgeber darzustellen. Die Einladung sehr unterschiedlicher Akteure mit vielfältigen thematischen Anliegen erschwert dabei allerdings konstruktive Diskussionen. Hinzu kommt, dass einzelne NGOs die Rolle der G20 und des Gastgeberlandes missverstehen. Der Erwartungshaltung, alle Probleme auf globaler Ebene lösen zu sollen, kann das Gremium nicht gerecht werden. Die G20 ist kein globales Korrektiv für mangelnde Reformpolitik auf nationaler Ebene, sondern ein informelles Gremium, dessen Ergebnisse den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen der vertretenen Mitgliedstaaten widerspiegeln. In diesem Sinne ist von der mexikanischen Regierung nicht zu erwarten, dass sie gegenüber den nationalen Interessen der weiteren 18 Einzelregierungen und der EU-Kommission die Positionen der Zivilgesellschaft erkennbar einbringen wird.

Zusammenarbeit mit formalen Organisationen

Wie von mexikanischen Regierungsvertretern in ihrer Gastgeberrolle mehrfach betont, handelt es sich bei der G20 um eine informelle Institution. Als solche ist sie gekennzeichnet durch die Abwesenheit permanenter organisatorischer Strukturen, wie eines Sekretariats,

und durch die fehlende Rechtsverbindlichkeit ihrer Beschlüsse. Kein Mitglied der G20 kann daher gezwungen werden, gemeinsam getroffene Entscheidungen auch umzusetzen, oder kann für mangelnde Umsetzung sanktioniert werden. In der Konsequenz ist die G20 auf die Kooperation mit formalen Institutionen, wie dem IWF, der OECD, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und bestehenden Regionalorganisationen angewiesen. Die Zusammenarbeit mit formalen Organisationen ermöglicht der G20 eine gewisse Kontinuität und eine längerfristige Bearbeitung bestimmter Themen über mehrere Gipfel hinweg. So könnten sich die Themen Arbeitsmarkt und Beschäftigung unter Umständen in der zweiten Reihe der G20-Agenda halten, da auf dem Vorjahresgipfel in Cannes beschlossen wurde, eine Arbeitsgruppe zum Thema Beschäftigung mit besonderem Schwerpunkt auf Jugendbeschäftigung einzurichten, die dem Treffen der G20-Arbeitsminister im Mai 2012 in Guadalajara zuarbeitet. Zudem wurden IAO, OECD, IWF und Weltbank beauftragt, der G20 einen Bericht über globale Beschäftigungsperspektiven vorzulegen.

Von zentraler Bedeutung für die G20 ist vor allem das *Financial Stability Board* (FSB), das durch einen Beschluss auf dem G20-Gipfel in London 2009 aus dem seit 1999 bestehenden *Financial Stability Forum* hervorgegangen ist und die Aufgabe hat, das globale Finanzsystem zu überwachen und Empfehlungen zur Verbesserung auszusprechen. Im FSB vertreten sind neben den Mitgliedern der G20, Spanien sowie internationalen Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank, BIZ, OECD etc.) auch Regulierungsbehörden und Zentralbankorgane (wie u.a. der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, BCBS). Die Abschlusserklärung von Cannes schreibt dem FSB eine zentrale Rolle bei der Regulierung der Finanzmärkte zu und sieht demgemäß eine Stärkung der Kapazitäten, Ressourcen und Führungsstrukturen des FSB vor. Konkret soll das Gremium auf eine klare organisatorische Grundlage mit institutioneller Rechtspersönlichkeit und größerer finanzieller Autonomie gestellt werden. Im Rahmen einer Neukonstituierung des Lenkungsausschusses des FSB werden bis dato geografisch nicht vertretene Regionen und Finanzzentren stärker einbezogen. Damit wird das FSB im Bereich der Finanzmarktregulierung eine zunehmend größere Rolle einnehmen.

Wachstumsstrategien und Finanzmarktregulierung

Im Hinblick auf die G20-Kernthemen internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik dürften die Staats- und Regierungschefs in Los Cabos einige der 2011 in Cannes behandelten Punkte wieder aufnehmen. Der *Cannes Aktionsplan für Wachstum und Beschäftigung* enthält für jedes einzelne Mitgliedsland der G20 individuelle Verpflichtungen in den Bereichen Fiskalpolitik, Finanzmärkte und strukturelle Reformen (zum Teil auch zu Währungspolitik und Wechselkursen) sowie einen Zeitplan zur Erreichung konkreter Ziele. Er benennt allgemeine Maßnahmen zur Stärkung des Wachstums. So sollen Länder mit vergleichsweise soliden Staatsfinanzen beispielsweise automatische Stabilisatoren wirken lassen und bei einer wirtschaftlichen Verschlechterung Maßnahmen zur Stützung der heimischen Nachfrage ergreifen, ohne mittelfristige Fiskalziele zu gefährden.

Eines der entscheidenden Themen in Cannes war die sogenannte *too big to fail*-Problematik, die global agierende, systemrelevante Finanzinstitutionen (*Global systemically important financial institutions*, G-SIFIs) betrifft. Die G-SIFIs wurden verpflichtet, ihre Kernkapitalquote zwischen 2016 und 2019 oberhalb des Minimums allgemeiner Eigenkapitalregeln (Basel III) zusätzlich um weitere 1,0 bis 2,5 Prozentpunkte zu erhöhen. Des Weiteren müssen sie Restrukturierungs- und Abwicklungspläne erarbeiten. Die G20 hat zudem mehrere Institutionen (FSB, BCBS u. a.) beauftragt, Berichte zu erarbeiten, die auch SIFIs auf nationaler Ebene sowie systemisch relevante Finanzinstitutionen, die keine Banken sind, identifizieren. Da die Vorlage der Ergebnisse aber erst im November 2012 erfolgt, sind in Los Cabos keine weiteren Beschlüsse in Richtung einer verbesserten Regulierung dieser Institutionen möglich.

Welche Themen den mexikanischen G20-Gipfel tatsächlich dominieren werden, lässt sich bis dato schwer erkennen und wird auch von den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen. Dem *Cannes Aktionsplan* wird ein *Los Cabos Aktionsplan* folgen, der neben Fiskal-, Struktur-, Währungs- und Wechselkurspolitik zusätzlich Handels- und Entwicklungspolitiken einschließen wird. Sollte sich bei den Staats- und Regierungschefs die Einsicht durchsetzen, dass Austeritätspolitik und Sparprogramme alleine keine Lösung

für die in die Krise geratenen südeuropäischen Länder darstellen – wie sich immer stärker herauskristallisiert – könnte sich dem G20-Gipfel die Frage nach alternativen Wachstumsstrategien als entscheidendes Thema aufdrängen.

Strukturreform des IWF

Am Rande der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank Ende April 2012 in Washington, D.C. haben sich die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G20 zum zweiten Mal im Rahmen der mexikanischen Präsidentschaft getroffen. Sie einigten sich dabei, die Mittel des IWF zur Krisenbekämpfung um 430 Milliarden Dollar aufzustocken. Der mexikanische Finanzminister José Antonio Meade betonte bei der Verkündung der Entscheidung, dass die Mittel keineswegs an sich derzeit in der Krise befindende EU-Staaten gebunden, sondern für IWF-Mitgliedsländer im Allgemeinen gedacht seien. Mit etwa 200 Milliarden Dollar tragen die Länder der Eurozone jedoch den größten Anteil zur Aufstockung bei, gefolgt von Japan mit 60 Milliarden. Zur Herbsttagung im Oktober 2012 in Tokio soll die bereits 2010 im südkoreanischen Gyeongju von den G20-Finanzministern beschlossene Strukturreform des IWF umgesetzt werden. Dabei sollen Schwellenländer anhand von höheren Einlagen (einer Quotenverschiebung um sechs Prozent) stärkeren Einfluss bekommen. Mit der Realisierung der Reform würde China zum drittgrößten Anteilseigner des Fonds aufsteigen (nach den USA und Japan); Russland, Indien und Brasilien würden zu den ersten zehn gehören. Auch Mexiko und Südkorea bekämen mehr Einfluss. Gleichzeitig würden die Europäer zwei von acht Sitzen im 24-köpfigen Exekutivdirektorium an Schwellenländer abgeben müssen. Die Reform muss durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten mit mindestens 85 Prozent der Stimmanteile ratifiziert werden. Dafür ist zwingend die – noch nicht erfolgte – Ratifizierung der USA notwendig, die über eine Sperrminorität verfügen. G20-Gastgeber Mexiko hat die Reform nach einer hitzigen Parlamentsdebatte Anfang April verabschiedet. Die Tatsache, dass die Reform einhalb Jahre nach Beschluss noch immer nicht umgesetzt wurde, verdeutlicht einmal mehr die bereits beschriebene Abhängigkeit der G20 von ihren Mitgliedstaaten. Sollte die Umsetzung der Strukturreformen des IWF nicht wie vereinbart bis Herbst 2012 erfolgen, wird dies auch der G20 angelastet werden.

Kein Vorbehalt gegen US-Weltbank Kandidat

Seit Gründung der Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank gilt zwischen den USA und den führenden Staaten Europas eine informelle Vereinbarung, wonach der Weltbankpräsident aus den USA, der geschäftsführende Direktor des IWF hingegen aus Europa kommt. Um diese insbesondere von den Schwellenländern kritisierte Praxis zu beenden, war auf dem G20-Gipfel in London 2009 der Beschluss gefasst worden, Führungspersonen in internationalen Finanzinstitutionen zukünftig aufgrund ihrer Qualifikation in einem offenen und transparenten Verfahren zu ernennen. Nach dem angekündigten Rückzug des Weltbankchefs Robert Zoellick haben die USA mit Jim Yong Kim nun erstmals einen Kandidaten durchgesetzt, der weder dem Washingtoner Politestablishment noch der New Yorker Wall Street entstammt, und der durch seine langjährige Tätigkeit bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit internationaler Entwicklungszusammenarbeit bestens vertraut ist. Es gilt als unumstritten, dass sowohl José Antonio Ocampo, ehemaliger Finanzminister Kolumbiens und ehemaliger Vorsitzender der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL), als auch die nigerianische Finanzministerin Ngozi Okonjo-Iweala, lange Jahre Entwicklungsökonomin bei der Weltbank, die fachlich geeigneteren Kandidaten gewesen wären. Verwunderung löste die Positionierung von G20-Gastgeber Mexiko in dieser Frage aus. Im letzten Jahr hatte das Land noch vergeblich versucht, mit seinem ehemaligen Finanzminister und derzeitigen Zentralbankchef Agustín Carstens einen eigenen Kandidaten als geschäftsführenden IWF-Direktor gegen die Französin Christine Lagarde durchzusetzen, scheiterte aber chancenlos. Obwohl die damaligen Argumente Mexikos, Carstens sei fachlich besser geeignet und repräsentiere die Schwellen- und Entwicklungsländer, genauso auf Ocampo und Okonjo-Iweala zutrafen, hat das Land bei der Neubesetzung der Weltbankspitze diesmal vorbehaltlos den Kandidaten der USA unterstützt.

Fazit

Die Entwicklungen im Vorfeld von Los Cabos lassen nicht auf gesteigerte Handlungsbereitschaft der G20-Regierungen schließen, wenngleich die weltwirtschaftliche Gewitterwolken durchaus akuten Handlungsbedarf erforderten. Die Mitgliedsstaaten der G20 haben mit der Vergabe der Präsidentschaft an Mexiko im Jahr der dortigen Präsidentschaftswahlen insgesamt kein großes Geschick bewiesen. Die mexikanische Regierung sieht sich ihrerseits dem Vorwurf ausgesetzt, durch eine wahltaktisch motivierte Vorverlegung des Gipfeltreffens dessen Zeitplanung zu instrumentalisieren.

Insbesondere beim Dialog mit der Zivilgesellschaft entspricht die mexikanische Strategie einem Konzept des schwedischen Organisationssoziologen Nils Brunsson, das als *hypocrisy of talk* bezeichnet wird: auf politische Organisationen übertragen bedeutet es, dass politische Entscheidungsträger sich zwar nach außen zum Dialog (*talk*) bereiterklären, dem intern jedoch kein entsprechendes Handeln folgt. Im Ergebnis entsteht eine – zum Teil enorme – Diskrepanz zwischen Reden und Handeln.

Dass die mexikanische Erweiterung der Agenda um grüne Themen auf Resonanz in Los Cabos stößt, ist eher zu bezweifeln. Im Kern bleibt die G20 ein Gremium, das sich auf der Grundlage nationaler Interessen mit Fragen der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik befasst. Angesichts weltweit rückläufigen Wirtschaftswachstums und steigender Arbeitslosigkeit werden Wachstumsstrategien neben der Weiterentwicklung der Finanzmarktregulierung ein entscheidendes Thema von Los Cabos sein. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer über Austerität hinausgehenden Wirtschaftspolitik, die echte Wachstumsimpulse setzt, wäre eine dringend notwendige Positionierung, die von der mexikanischen Regierung aber nicht zu erwarten ist. Ein Aufbruchsignal in Zeiten allgemeiner Krisenstimmung ist vom G20-Gipfel in Los Cabos wohl nicht zu erwarten.



Über den Autor

Benjamin Reichenbach ist Projektassistent der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin, Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-163-0