

Auf dem Weg zu einem asiatischen Währungsfonds?

Hanns Günther Hilpert/Howard Loewen

Japan, China, Südkorea und die ASEAN-Staaten (ASEAN+3) vertiefen ihre finanzpolitische Zusammenarbeit. Das in den letzten Jahren gesponnene Netzwerk bilateraler Währungs-Swap-Abkommen wurde in einen multilateralen Vertrag überführt, die regionale Währungsreserve zur Abwehr kurzfristiger Liquiditäts- und Zahlungsbilanzkrisen von 80 auf 120 Milliarden US-Dollar aufgestockt. Eine neue Behörde mit Sitz in Singapur wird die makroökonomischen Entwicklungen der Mitgliedstaaten beaufsichtigen. Zudem können operative Entscheidungen künftig auch mehrheitlich getroffen werden. Aber noch immer ist Ostasiens finanzpolitische Zusammenarbeit widersprüchlich. Denn auch in Zukunft wird der unbeliebte IWF bei der Vergabe von Liquiditätshilfen ein Wort mitreden, und die Höhe der Finanzhilfen dürfte für eine Stabilisierung nicht ausreichen. Die finale Intention des Kooperationsprozesses bleibt unklar.

Mit der bereits im Mai 2000 vereinbarten Chiang-Mai-Initiative (CMI) hatte sich Ostasien während der letzten Jahre eine eigene regionale Liquiditätsreserve aufgebaut. Nun wird die bisher strikt bilateral gehaltene Zusammenarbeit multilateralisiert. Aus mehreren Gründen markiert dieser Schritt einen Meilenstein der finanzpolitischen Integration Ostasiens. Erstens wird die bislang ausschließlich intergouvernemental betriebene Zusammenarbeit in der Region durch die Schaffung einer makroökonomischen Aufsichtsbehörde erweitert. Zweitens wird mit der Zulassung mehrheitlicher Beschlussfassung das bisher geltende Konsensprinzip durchbrochen. Und drittens haben Japan und China bei der Konstruktion des neuen Liquiditätspools einen Ausgleich ge-

funden, der als symptomatisch für ihre politische Annäherung gelten kann.

Die Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den ASEAN+3-Staaten wäre wohl kaum möglich gewesen, hätte nicht die weltweite Finanzmarktkrise in Erinnerung gerufen, wie schnell und unberechenbar die globalen Finanzmärkte nationale Liquiditätsengpässe ausnutzen und durch spekulative Attacken Wachstum, Wohlstand und gesellschaftliche Stabilität zerstören können. Am Anfang der Entwicklung hatte die asiatische Finanz- und Wirtschaftskrise von 1997/98 gestanden – sie veranlasste die Staats- und Regierungschefs Ostasiens dazu, ein regionales Sicherheitsnetz gegen die Risiken spekulativer Ansteckung zu knüpfen.

Lehren aus der Asienkrise

Die Asienkrise begann 1997 zunächst als Liquiditätskrise und mündete in eine umfassende Wirtschafts- und Sozialkrise, die in Thailand, Indonesien und Südkorea auch politische Machtwechsel nach sich zog. Der langanhaltende Aufschwungs- und Wachstumsprozess der Schwellenländer Ost- und Südostasiens kam damit zu einem überraschenden und abrupten Ende. Zwar gewährte der IWF Beistandskredite in Rekordhöhe; diese waren jedoch an rigide Auflagen zum Budgetausgleich und zur Anhebung der Leitzinsen gebunden. Die Offerte Japans, mit einem Grundkapital von 100 Milliarden US-Dollar einen asiatischen Währungsfonds aufzulegen und den Krisenstaaten Liquidität zu weniger harten Konditionen zur Verfügung zu stellen, scheiterte am politischen Widerstand der USA, Chinas und des IWF.

Die Erfahrung, bei Liquiditätsengpässen unangemessen scharfen Vorgaben des westlich dominierten IWF ausgesetzt zu sein, hat in Asien nicht nur dauerhafte Vorbehalte gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen geschaffen, sondern auch einschneidende Weichenstellungen herbeigeführt. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Risiken ist die Aufgabe, verlässliche Sicherheitsnetze zu spannen, zur finanzpolitischen Priorität schlechthin geworden. Dabei lassen sich, abgesehen von den Reformen auf nationaler Ebene, drei grundlegende Strategien identifizieren. Erstens erwirtschaften Japan, China, Südkorea und die ASEAN-Staaten Jahr für Jahr hohe Leistungsbilanzüberschüsse; teilweise haben sie gewaltige Währungsreserven angehäuft, die im Krisenfall zur Abwehr spekulativer Attacken eingesetzt werden können. Zweitens versuchen Japan und die ostasiatischen Schwellenländer, verstärkt Einfluss auf die Politik und die institutionelle Reform von IWF, Weltbank und G8/G20 zu nehmen. Drittens wird die finanz- und währungspolitische Kooperation in der Region über verschiedene Initiativen ausgebaut. Kernstück dieser Zusammenarbeit ist die Chiang-Mai-Initiative.

Chiang-Mai-Initiative: Die Idee einer regionalen Liquiditätsreserve

Das Chiang-Mai-Abkommen hat zum Ziel, die beteiligten Staaten in Krisensituationen kurzfristig mit liquiden Mitteln zu versorgen. Zu diesem Zweck legte man zunächst einen gemeinsamen Liquiditätsfonds auf, und in den Folgejahren wurden insgesamt 16 bilaterale Vereinbarungen über Währungstausch und Rückkauf (Swaps) abgeschlossen. Aufgrund der Swap-Abkommen sind die Zentralbanken der beteiligten Länder berechtigt, ihre eigenen Valuta bei den Zentralbanken ihrer Partner in Fremdwährungsdevisen zu niedrigen Zinsen (LIBOR + 150 Basispunkte) umzutauschen. Jede Swap-Vereinbarung ist für 90 Tage gültig und kann bis auf zwei Jahre verlängert werden.

Zweifellos sind die regional zur Verfügung gestellten Beträge recht bescheiden. Selbst nach der ersten finanziellen Aufstockung der Reserve von zunächst 36,5 auf 80 Milliarden US-Dollar im Jahr 2005 blieb der Mittelumfang gering. Ganz offensichtlich sollen die regionalen Liquiditätsreserven nur komplementär zu den erheblich größeren nationalen Währungsreserven eingesetzt werden. Als dritte und letzte Stufe – und ultima ratio – bleibt ohnehin bloß der Gang zum IWF.

Multilateralisierung und Vertiefung

Durch die Multilateralisierung gewinnt die Chiang-Mai-Initiative an Breite und Tiefe. Mit Birma, Brunei, Kambodscha, Laos und Vietnam beteiligen sich nun alle zehn ASEAN-Staaten an der regionalen Finanzkooperation. Das bestehende Netzwerk bilateraler Swap-Abkommen wird durch einen multilateralen Währungs-Swap-Vertrag ersetzt, der jedem Mitgliedsland die Möglichkeit gibt, unter Krisenbedingungen und nach kollektivem Beschluss seine Währung gegen US-Dollar anderer Zentralbanken zu tauschen. Die regionale Liquiditätsreserve von nunmehr 120 Milliarden US-Dollar ist ein virtueller Fonds. Bei der Konstruktion des Liquiditätsmechanismus haben Japan und China einen Kompromiss gefunden.

Beide Länder stellen mit jeweils 38,4 Milliarden US-Dollar je 32 Prozent der Beitragsleistung, wobei Hongkong in den chinesischen Anteil miteinbezogen wird. Einschließlich des südkoreanischen Beitrags stellt Nordostasien damit 80 Prozent der Liquiditätsreserven, während auf die südostasiatischen ASEAN-Staaten mit 24 Milliarden US-Dollar lediglich 20 Prozent der Beiträge entfallen. Andererseits werden den ASEAN-Staaten überproportional hohe Swap-Ziehungsrechte im Gesamtumfang von 63,1 Milliarden US-Dollar zugestanden. Diese Asymmetrie zwischen Beiträgen und Zugriffsrechten ist finanzpolitisch gewollt: Die mit gigantischen Währungsreserven ausgestatteten Länder China und Japan stützen die eher verwundbaren Staaten Südostasiens.

Um auf den Eventualfall vorbereitet zu sein, wird eine makroökonomische Prüf- und Entscheidungsstelle eingerichtet, das ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO). Aufgabe des AMRO ist es, Aussagen zu möglichen Finanzrisiken in den ASEAN+3-Ländern zu treffen und die gemeinsame Entscheidungsfindung zu unterstützen, wenn ein Devisenbedarf festgestellt und der Swap-Aktivierungsprozess ausgelöst wird. Vorgesehen sind einvernehmliche und mehrheitsbasierte Entscheidungen. Politische Beschlüsse über den Umfang der Liquiditätsreserven oder die Höhe des Mitgliedsbeitrags treffen die Finanzminister nach dem Konsensprinzip. Technische oder Management-Entscheidungen – etwa die Feststellung, dass Swap-Vereinbarungen eingehalten oder nicht eingehalten werden, oder die erstmalige Ausführung bzw. Erneuerung einer Ziehung – erfolgen mit qualifizierter Mehrheit durch ein Gremium auf Arbeitsebene.

Paradoxes Verhältnis zum IWF

Nach wie vor kann ein von Zahlungsbilanzproblemen betroffenes Land ohne Mitsprache des IWF lediglich auf 20 Prozent der vertraglich zugewiesenen Liquiditätsmittel zugreifen. Bei Ziehung von darüber hinaus-

gehenden Beträgen konditioniert der IWF die Liquiditätshilfen, obwohl er selbst gar keine Mittel bereitstellt. Geschuldet war diese Maßgabe der grundsätzlichen Abneigung von USA und IWF gegenüber der Chiang-Mai-Initiative von Mai 2000. Schließlich war die Anfangsidee Japans, einen asiatischen Währungsfonds einzurichten, am Veto dieser beiden Akteure gescheitert. Als Hauptkreditgeberländer müssen heute natürlich auch Japan und China ein Interesse an der Einbeziehung des IWF haben. Kreditkonditionierung, Zwang zur Struktur- anpassung und operationale Überwachung sind politisch viel zu heikle Angelegenheiten, als dass sie zwischen Japan oder China und einem asiatischen Empfängerland bilateral verhandelt werden könnten. Deshalb bleiben die Sachkompetenz, die politische Neutralität und die Autorität des IWF unverzichtbar. Daraus ergibt sich eine paradoxe Situation: Auf den asiatischen Währungspool kann nur unter institutioneller Anbindung an den IWF zugegriffen werden – dabei hatte die zugrunde liegende Initiative zum Ziel, ebendiese Verbindung mittelfristig abzubauen.

Fazit und Ausblick

Solange Ostasiens Liquiditätsreserven nur unter Mitwirkung des IWF in Anspruch genommen werden können, haben sie für die finanzpolitische Praxis keinen Wert. Ohnehin dürften die vereinbarten regionalen Beträge die Spekulanten auf den Devisenmärkten kaum beeindrucken und betroffenen Staaten wenig dabei helfen, ihre Engpässe zu überwinden. Wenn die Liquiditätshilfen dann noch zusätzlich nur unter Mitsprache des IWF gezogen werden können, ist es im Krisenfall besser, gleich den schweren Gang zum IWF anzutreten. Oder man vereinbart direkt mit der amerikanischen Federal Reserve einen Swap-Kredit. Genau das hat Südkorea getan, als es im Oktober 2008 unmittelbar nach der Lehman-Insolvenz in kurzfristige Liquiditätsengpässe zu geraten drohte. Von den USA erhielt das Land umgehend 30 Milliarden US-Dollar.

Ostasiens Liquiditätsmechanismus

Land	Beitragsleistung		Multiplikator	Ziehungsrechte Mrd. US-Dollar
	Mrd. US-Dollar	%		
Japan	38,4	32	0,5	19,2
China	38,4	32	-	27,6
VR China	34,2	28,5	0,5	17,1
Hongkong	4,2	3,5	2,5	10,5
Korea	19,2	16	1	19,2
Nordostasien	96	80	-	66,0
Indonesien	4,77	3,97	2,5	11,925
Malaysia	4,77	3,97	2,5	11,925
Singapur	4,77	3,97	2,5	11,925
Thailand	4,77	3,97	2,5	11,925
Philippinen	3,68	3,07	2,5	9,20
Vietnam	1,00	0,83	5	5,00
Kambodscha	0,12	0,10	5	0,60
Birma	0,06	0,05	5	0,30
Brunei	0,03	0,02	5	0,15
Laos	0,03	0,02	5	0,15
ASEAN	24	20	-	63,1
Summe	120	100	-	129,1

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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

Die Tatsache, dass der Chiang-Mai-Liquiditätsmechanismus in der globalen Finanzkrise den Praxistest nicht bestanden hat, macht deutlich, wie weit Ostasien noch von einem brauchbaren Sicherheitsnetz entfernt ist. Die Anstrengungen der ASEAN+3-Staaten, die regionale finanzpolitische Kooperation rechtlich verbindlicher zu gestalten und ihr durch gemeinsame Institutionen und Normen eine feste Grundlage zu geben, zeigen aber auch, dass das Ziel eines asiatischen Währungsfonds konsequent weiterverfolgt wird. Wie die jüngsten Erfahrungen in Europa belegen, steht regionale finanzpolitische Zusammenarbeit nicht notwendigerweise im Gegensatz zur globalen Rolle des IWF. Sicher wird es auf asiatischer Seite angesichts der Enttäuschungen der Vergangenheit weiter Vorbehalte gegenüber dem IWF geben. Doch dieser hat inzwischen seine Kreditvergabepolitik geändert, und mittelfristig wird der ostasiatische Einfluss im IWF zu Lasten der bisherigen transatlantischen Dominanz wachsen. Insofern bietet die Anbindung der CMI an den IWF auch eine Chance zur Komplementarität.

Offen bleibt die finale Intention der finanzpolitischen Zusammenarbeit in Ostasien. Auf lange Sicht werden die ASEAN-3-Staaten sich nämlich nicht mit dem Minimalziel einer verlässlichen regionalen Liquiditätsreserve zufriedengeben. Die finanz- und währungspolitischen Vorstellungen, die Vertreter Asiens in Wissenschaft und Politik äußern, gehen sehr viel weiter. Als wünschenswert gelten stabile Wechselkurse, die Entwicklung der asiatischen Finanzmärkte und die Emanzipation vom Dollar. Die CMI wird daher vielfach als Keimzelle eines umfassenden Projekts der währungspolitischen Integration verstanden. Angesichts der ökonomischen Heterogenität Ostasiens, der nationalen Souveränitätsvorbehalte und der außenpolitischen Gegensätze sind solche Visionen gegenwärtig sicher noch überambitioniert. Gleichwohl sollte sich Europa darauf einstellen, dass Ostasien seine Bemühungen um regionale finanzpolitische Autonomie fortsetzen wird. Gleichzeitig wird aber auch der Einfluss Ostasiens im IWF weiter zunehmen.