

Grundlegende Reformen statt Flickwerk

An einer Neuordnung des Internationalen Finanzsystems führt kein Weg vorbei

WEED-Kurzmemorandum zum G7/G8-Gipfeltreffen in Köln

*Anlässlich des Kölner Gipfeltreffens der Gruppe der sieben führenden kapitalistischen Industrieländer, Rußlands und der Europäischen Union hat WEED das folgende, von **Rainer Falk** verfaßte Memorandum vorgelegt.*

Vor dem Hintergrund der Finanzkrisen der letzten beiden Jahre hat eine internationale Diskussion um die Re-Regulierung des Finanzsystems begonnen. Kurz vor dem Kölner Gipfel hat es jedoch den Anschein, als würden die Chancen für eine grundlegende Reform des internationalen Finanzsystems unter dem Druck mächtiger Interessen dahinschwinden, kaum daß die internationale Debatte so richtig begonnen hat. Der Diskussion um die "Neue Internationale Finanzarchitektur" war offensichtlich nur ein kurzer Frühling beschieden.

Angesichts erster Anzeichen der "Beruhigung" auf den Märkten ist die Versuchung für die Politiker groß, möglichst schnell wieder zur Tagesordnung überzugehen. Wenn im Zusammenhang mit den internationalen Finanzbeziehungen nach wie vor von "Finanzarchitektur" die Rede ist, dann täuscht dies über die chaotischen Verhältnisse auf den Finanzmärkten hinweg, wo jederzeit wieder neue Krisen entstehen können.

Die vorherrschende Art der Intervention in die von Finanzkrisen betroffenen Länder verschärft die zerstörerischen Wirkungen der Finanzkrisen auf die Gesellschaften. Inzwischen wird immer deutlicher, daß die internationalen Entwicklungsanstrengungen im Gefolge der Finanzkrisen der letzten beiden Jahre einen schweren Rückschlag erlitten haben. Nach einem jüngsten Bericht der Weltbank ist die Zahl der Armen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, erneut im Steigen begriffen. Während es seit 1993 gelungen war, die Anzahl der Armen weltweit konstant zu halten, wird sie in diesem Jahr von 1,3 auf 1,5 Milliarden anwachsen.

Seit dem Birmingham-Gipfel im letzten Jahr bemühen sich die Finanzminister der G7 um ein Konzept zur Reform des internationalen Finanzsystems. Herausgekommen ist dabei bislang lediglich die Schaffung einer neuen Kreditlinie beim IWF ("Contingent Credit Lines" – CCL), mit der Länder mit IWF-konformer Wirtschaftspolitik gegen internationale "Ansteckungsgefahren" geschützt werden sollen, und die Errichtung eines "Forums für Finanzmarktstabilität" (Tietmeyer-Vorschlag). Mit einer "neuen internationalen Finanzarchitektur" haben beide Maßnahmen jedoch nichts zu tun.

Vor allem in Bezug auf die Verbesserung der Informationssysteme und die Stärkung der Bankenaufsicht wurde einiges auf den Weg gebracht – grundlegende Reformen müßten sich in Zukunft jedoch mehr den strukturellen Fragen des Weltfinanzsystems zuwenden. Eckpunkte dazu enthält das vorliegende Memorandum.

Bessere Information ersetzt keine Ursachenbekämpfung

Die Intervention in die Wirtschaftspolitik der Krisenländer gehört zum Alltag, Eingriffe in die Funktionsweise der internationalen Finanzmärkte dagegen stehen derzeit nicht zur Debatte. Die Einrichtung des "Forums für Finanzmarktstabilität" steht für eine Politik, die den Schwerpunkt auf bessere Informationssysteme und mehr Transparenz legt, Eingriffe in die Funktionsweise der Märkte aber möglichst zu vermeiden sucht. Im Gegenteil: Den "Märkten" wird eine wünschenswerte "Abstrafungs- und Disziplinierungsfunktion" gegenüber den Ländern zugebilligt – ganz im Sinne der vorherrschenden Argumentation, die Länder seien "selbst schuld" an der Krise, da sie sich den Anforderungen der Finanzmärkte verweigert hätten..

Bis heute ist es weder gelungen, Lösungen für die stärkere Regulierung der gefährlichen Hedge-Funds zu finden noch die Einbeziehung des Privatkapitals in die Haftung bei Krisenfällen zu bewerkstelligen. Auch fehlt bislang ein internationales Kreditregister, das über die Mitverantwortung der Gläubiger am Zustandekommen von Finanzkrisen rasch und zuverlässig Auskunft gibt.

So wünschenswert bessere Informationssysteme sind – sie müssen vor allem die dominanten Akteure auf den internationalen Kapitalmärkten ins Auge fassen. Dabei muß jedoch klar sein, daß die Verfügbarkeit von Informationen sowie Transparenz und Überwachung der Märkte per se keine spekulationsvermeidende Wirkung haben; sie verschieben lediglich den Zeitpunkt, an dem die spekulativen Blasen platzen und die Herde der Spekulanten in einer Richtung davon läuft.

Unterstützenswert und notwendig sind die Bemühungen zur Stärkung der nationalen und internationalen Aufsichtssysteme im Bankensektor, vor allem im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). So wichtig es jedoch ist, die Banken und andere private Finanzinstitutionen von außergewöhnlichen Risiken abzuhalten – die vorherrschende Engführung der Debatte auf bessere Informationssysteme und eine Stärkung der Bankenaufsicht wird den Ursachen der Instabilität auf den internationalen Kapitalmärkten nicht gerecht.

Krisenfaktoren in den Zentren

Mittel- und langfristig führt an einer grundlegenden Neuordnung des Internationalen Finanzsystems kein Weg vorbei. Diese darf nicht nur die destabilisierenden Wirkungen und die Konsequenzen der Krisen bekämpfen, sondern muß an den Ursachen der Krisenhaftigkeit des Finanzsystems ansetzen. Dabei sind vor allem zwei Überlegungen in Rechnung zu stellen:

Die gewaltigen Kapitalbewegungen, die dem Ausbruch von Finanzkrisen regelmäßig vorausgehen und die der Hauptfaktor beim Aufbau von krisenträchtigen Überschuldungssituationen sind, haben ihren Ausgangspunkt in den nördlichen Zentren. Insofern muß jede Strategie zur stabilisierenden Neuordnung des Finanzsystems vor allem in den Zentren ansetzen. Eine wirkliche Neuordnung des Finanzsystems ist undenkbar ohne den Übergang zu einer neuen Wirtschaftspolitik, die mit dem Diktat der Finanzmärkte bricht und den Finanzsektor wieder auf seine Finanzierungsfunktion gegenüber Produktion und Dienstleistungen zurückführt.

Die hohe Schwankungsintensität ("Volatilität") der Währungs- und Kapitalbewegungen, in der sich die Instabilität des Systems ausdrückt und die regelmäßig zu krisenhaften Zuspitzungen führt, hängt wesentlich mit der Deregulierung der nationalen und der Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Anfang der 70er Jahre zusammen. Eine Neuordnung des Finanzsystems, die ihren Namen verdient, muß "ordnend" in das seither entstandene Laissez-faire Chaos eingreifen. Dies schließt die Eindämmung der hohen Mobilität mächtiger Akteursgruppen ein, die von der Deregulierung des Finanzsektors profitiert haben. Auch dies hat allerdings zur Voraussetzung, daß mit der bisherigen Praxis der neoliberalen Ergebnisse der Politik gegenüber den Kapitalmärkten gebrochen wird.

Es ist eine beliebte Ausrede, mit der die erforderlichen Veränderungen vermieden bzw. bereits im Keim erstickt werden sollen, daß Vorschläge zur Restabilisierung und Neugestaltung der Finanzmärkte entweder nicht vorliegen oder international nicht konsensfähig sind. In Wirklichkeit mangelt es nicht an sinnvollen Vorschlägen. Ihre Realisierung scheitert in der Regel nicht an mangelnder Praktikabilität, sondern an mangelndem politischen Willen. Die G7 selbst sind mit dem Anspruch angetreten, ein hohes Maß an internationaler Politikkoordination herbeizuführen; gerade im Umgang mit den Finanzkrisen werden sie diesem Anspruch jedoch nicht gerecht.

Kernelemente einer Neuordnung des Finanzsystems

Eine grundlegende Reform des Internationalen Finanzsystems muß sich künftig vorrangig mit den folgenden vier Bereichen befassen:

a) Eindämmung der internationalen Volatilität

Die Asienkrise hat gezeigt, daß selbst Länder mit sehr erfolgreicher Wirtschaftspolitik zu Opfern plötzlicher Gefühlsumschwünge im Verhalten von Investoren und Kapitalanlegern werden können. Die extreme Volatilität der Währungen belastet auch in "normalen" Zeiten den internationalen Handel, die Zahlungsbilanzen sowie die Wachstums- und Entwicklungsperspektiven der Weltwirtschaft. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die hohe Volatilität auf den internationalen Kapitalmärkten einzudämmen und Kapitalbewegungen auf ein sinnvolles Niveau zurückzuführen. Seit langem gibt es zwei Maßnahmen, die – in gegenseitiger Ergänzung - zu diesem Ziel beitragen können:

Erstens muß den Ländern die Möglichkeit erhalten werden, sowohl hereinströmendes als auch "auswanderndes" Kapital im Einklang mit den Prioritäten der nationalen Wirtschaftspolitik zu regulieren. Der selektive Einsatz von **Kapitalverkehrskontrollen** in Krisenperioden ist dafür nicht nur ein legitimes Instrument, das nicht länger nach Art der Marktradikalen stigmatisiert werden darf. Wie die Erfahrungen Chiles und jüngst Malaysias zeigen, kann der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen auch effektiv dazu beitragen, die nationale Ökonomie vor den "Ansteckungsgefahren" internationaler Finanzkrisen zu schützen. Selbst die Europäische Union hat sich im Vertrag von Maastricht den Rückgriff auf Kapitalverkehrskontrollen im Notfall vorbehalten.

Zweitens ist die Einführung einer Besteuerung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs nach dem Vorschlag des Nobelpreisträgers für Wirtschaft, James Tobin, sinnvoll, um die alltägliche und kurzfristige Spekulation zurückzudrängen und so einen Beitrag zur Entschleunigung der internationalen Kapitalmärkte zu leisten. Auch wenn die **Tobin-Steuer** im G7-Mainstream nach wie vor Tabu ist - die Anzahl ihrer Befürworter hat in jüngster Zeit auch auf internationaler Ebene zugenommen. Zu erwähnen sind hier vor allem – im G7-Kontext - der einschlägige Beschluß des kanadischen Parlaments und – im EU-Rahmen - das befürwortende Votum der finnischen Regierung.

b) Entschleunigung der Kapitalmärkte und Wechselkurspolitik

Eine **Stabilisierung der Wechselkurse** würde dem international vagabundierenden Spekulationskapital weitgehend die Geschäftsgrundlage entziehen. Schon deshalb sind Vorschläge, die auf die Schaffung eines Zielzonensystems zwischen den großen Währungen, dem US-Dollar, dem Euro und dem Yen, zielen, sinnvoll und unterstützenswert. Internationale Maßnahmen zur Stabilisierung der Wechselkurse setzen jedoch ein hohes Maß an Homogenisierung der beteiligten Ökonomien voraus und stoßen darüber hinaus auf den unterschiedlichen Widerstand mächtiger Interessengruppen, die von floatenden Wechselkursen profitieren.

Vor diesem Hintergrund wird auf absehbare Dauer über **Zwischenschritte** nachzudenken sein. Dazu gehören nicht nur "marktkonforme" Maßnahmen wie die erwähnte Tobin-Steuer, sondern auch **administrative Beschränkungen** bestimmter spekulativer Praktiken. Zu erwähnen ist hier beispielsweise das **Verbot bestimmter Formen des Derivate-Handels**, der eher den Gepflogenheiten in einem Spielcasino ähnelt. Generell ist eine Entschleunigung nicht nur des Handels mit Währungen, sondern auch mit Wertpapieren, darunter Aktien und öffentliche Schuldverschreibungen, in Betracht zu ziehen (z.B. **Besteuerung des Aktienhandels beim Wiederverkauf**).

c) Mechanismen des Krisenmanagements

Auch künftig werden Kredite im Krisenfall umgeschuldet werden müssen, bedarf es eines Krisenbewältigungsmechanismus, der allerdings nicht einseitig die Interessen der Gläubiger bevorzugt, sondern auch die Rechte der Schuldner wahrt. Zwar bedarf es eines "Lenders of last resort", jedoch hat sich der IWF auch hier disqualifiziert, indem er vornehmlich als Gerichtsvollzieher der Gläubiger agiert hat.

Den von Schuldenkrisen betroffenen Ländern müssen nicht nur **großzügige Umschuldungen** gewährt werden; ihnen muß auch ermöglicht werden, den Schuldendienst durch vermehrte Exporteinnahmen zu bedienen und nicht (wie meistens unter IWF-Kuratel praktiziert) durch Importkürzungen mit der Konsequenz explodierender Preise für Lebensmittel und andere Güter des alltäglichen Bedarfs oder der Verknappung industrieller Vorleistungen, die die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt gefährden.

Kredite durch immer neue Kredite abzulösen, ist jedoch keine zukunftsfähige Politik. Deshalb muß für bestimmte Fälle ein **internationaler Insolvenzmechanismus** geschaffen werden, der unter klar definierten Bedingungen in Aktion tritt und den Schuldnerländern (wie privaten Schuldner nach dem jeweiligen Konkursrecht innerhalb der Länder) einen wirtschaftlichen Neuanfang gestattet.

d) Das Versagen des IWF - Regionalisierung und Institutionalisierung

Die Schaffung neuer Kreditlinien wie die CCL steht – wie bereits die Verdoppelung der Allgemeinen Kreditvereinbarung (AKV) nach der Mexikokrise - für eine Politik, die dem IWF mit jeder Krise neue Finanzmittel zubilligt, um seinen Manövrierspielraum zu erweitern, statt die von ihm praktizierte Art der Krisenbewältigung kritisch zu hinterfragen. Tatsächlich hat sich der IWF durch seine an neoliberalen Standardrezepturen ausgerichtete Intervention in Krisenherde selbst disqualifiziert. Von einer Institution, die vielfach selbst zur Entstehung von Instabilitäten auf den internationalen Kapitalmärkten beiträgt, kann eine zentrale Rolle bei der Stabilisierung kaum erwartet werden.

Statt sich auf die kurzfristige Überbrückung von Zahlungsproblemen und eine schnelle Stabilisierung der Situation zu konzentrieren, macht der IWF die Bereitstellung von Finanzmitteln regelmäßig von der Realisierung makro-ökonomischer "Reformprogramme" abhängig, deren rezessiver Charakter die Krise (zumindest kurzfristig) weiter verschärft. Die Regierungen der Krisenländer werden zu einschneidenden wirtschaftspolitischen Kursänderungen gezwungen (Importliberalisierung, Privatisierung, Öffnung gegenüber dem ausländischen Kapital durch die Begünstigung von Direktinvestitionen und die Zulassung von ausländischen Banken im Finanzsektor), die in der Regel verheerende soziale Folgen nach sich ziehen.

Eine wirkliche Neuordnung des Internationalen Finanzsystems benötigt einen institutionellen Rahmen, der möglichst universell und demokratisch ausgerichtet ist und deshalb den Interessen aller Beteiligten möglichst gerecht wird. U.a. deshalb fordern wir seit Jahren die Auflösung der G7/G8 in einen **repräsentativen Weltwirtschaftsrat im Rahmen der Vereinten Nationen**. "Globale" Lösungen sind unter den gegenwärtigen Bedingungen jedoch entweder durch die erheblichen Interessengegensätze der jeweiligen Führungsmächte USA, der EU und Japan (Blockadeproblem) oder durch die von diesen Mächten durchgesetzten Dominanzstrukturen (Demokratieproblem) belastet. Deshalb wächst die Bedeutung regionaler Lösungen.

Insbesondere der IWF steht in diesem Zusammenhang für ein veraltetes und hegemoniales Machtsystem, das durch sein Gebaren in den jüngsten Finanzkrisen zusätzlich diskreditiert ist. Zwar wäre mehr **Transparenz und Partizipation**, darunter eine **Stimmrechtsreform** zugunsten des Gewichts der ärmeren Länder, auch im IWF vonnöten. An dessen Reformierbarkeit muß jedoch gezweifelt werden.

Den Regionalisierungstendenzen der Weltwirtschaft angemessener als eine einzige Zentralinstanz für die Weltfinanzen wäre jedoch ein **System dezentraler Regionalfonds** mit jeweils spezifischen Finanzmarkt- und Wechselkursregulierungen. Eine besondere Bedeutung kommt hier sicher der Europäischen Union mit der Herausbildung der Europäischen Währungsunion zu. Ansätze zu einer stärkeren Regionalisierung der Finanzbeziehungen gibt es jedoch auch in Asien, z.B. die Idee eines asiatischen Krisenfonds, die zwar vorerst an hegemonialen Interessen der USA gescheitert ist, jedoch weiterhin in der Diskussion bleibt.

Zwar stellt sich auch für regionale Zusammenschlüsse und Institutionen das Hierarchieproblem. Doch wären regionale Fonds den Regionalisierungstendenzen der Weltwirtschaft wesentlich angemessener; auch könnten sie den Interessen der einzelnen Mitgliedsländer mehr Berücksichtigung schenken und darüber hinaus flexibler als die derzeitigen Instanzen auf drohende oder ausgebrochene Krisen reagieren. Sie sollten deshalb auch die Finanzierungsfunktionen des IWF weitgehend übernehmen.

Wie die G7 steht der IWF vor der Herausforderung, sich als effektives Instrument der internationalen Politikkoordination zu beweisen. Es wäre deshalb kein Fehler, den IWF selber "gesundzuschumpfen", damit er die ihm schon von den "Gründungsvätern" zgedachten Funktionen erfüllen kann. In der Koordinierung der Regionalfonds und der Organisation der wirtschafts- und finanzpolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern läge eine Chance, sowohl der ursprünglichen Aufgabenstellung als auch den aktuellen Erfordernissen gerecht zu werden.

Bonn, im Juni 1999