

Stückwerk oder konsequente Reform?

**WEED-Stellungnahme
zum Papier des
Bundesfinanzministeriums**

*„Stärkung der internationalen
Finanzarchitektur – Überlegun-
gen zur Reform des IWFs und
der Finanzmärkte“*

**Barbara Unmüßig
Peter Wahl**



weed

Stückwerk oder konsequente Reform?

WEED-Stellungnahme zum Papier des Bundesfinanzministeriums:
*„Stärkung der internationalen Finanzarchitektur –
Überlegungen zur Reform des IWFs und der Finanzmärkte“*

Autoren:

Barbara Unmüßig
Peter Wahl

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) e.V.
Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel: 0228 – 766 13 0
Fax: 0228 – 69 64 70
e-mail: weed@weedbonn.org
Internet: www.weedbonn.org

Bonn, Mai 2001

Inhalt

	Seite
Zusammenfassung	1
1. EINLEITUNG	2
1.1. Ordnungspolitische Grundlagen	2
1.2. Superinstitution IWF – Ungeklärte Arbeitsteilung mit der Weltbank	3
1.3. Konditionalitäten unklar	4
1.4. Transatlantische Beziehungen zunehmend komplizierter	5
2. SCHULDENPROBLEM DER ENTWICKLUNGSLÄNDER GELÖST?	6
2.1. HIPC – zu wenig, zu spät, nicht dauerhaft genug	6
2.2. Nicht HIPC-Länder ausgeschlossen	6
2.3. Internationales Insolvenzverfahren – kein Interesse an partnerschaftlichen Verfahren	7
3. REFORM DER INTERNATIONALEN FINANZARCHITEKTUR	8
3.1. Kurzfristige Kapitalflüsse – systemische Risiken ausgeblendet	8
3.2. Kapitalverkehrsbeschränkungen - orthodoxe Reserviertheit	9
3.3. Wechselkursregime – unentschiedene Vorschläge	10
3.4. Einbeziehung des Privatsektors - passives Mitschwimmen	10
3.5. Regulierung von Hedge Funds – zu defensiv	11
3.6. Offshore Zentren – wohltuende Ausnahme vom Laissez-faire	11
3.7. Aufsichtswesen und Transparenz – bescheidene Fortschritte	11
4. VORAUSSETZUNGEN FÜR WIRKLICHE REFOMEN	12

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Stellungnahme von WEED nimmt eine kritische Würdigung des Positionspapiers des Bundesfinanzministeriums (BMF) "Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte" vor, das im März 2001 veröffentlicht wurde. Es wird festgestellt, dass sich zwei Grundgedanken leitmotivisch durch das Papier des BMF ziehen:

- die Liberalisierung der Finanzmärkte bleibt das Leitbild der internationalen Finanzpolitik der Bundesregierung, und
- der IWF soll zu einer Superinstitution ausgebaut werden, der sich andere internationale Einrichtungen und die Nationalstaaten im Interesse fortschreitender Liberalisierung unterzuordnen haben.

Es wird darüber hinaus deutlich, dass die transatlantischen Beziehungen auch im finanzpolitischen Bereich zunehmend komplizierter und widersprüchlicher werden. Während das BMF in der ordnungspolitischen Grundorientierung in hohem Maße mit US-Positionen übereinstimmt, nehmen in Einzelfragen die Differenzen zu, so bei Governance- Repräsentanz- und Stimmrechtsfragen, beim Mandat des IWF und bei den Themen Wechselkurse, Einbeziehung des Privatsektors in Krisenvorbeugung und –bewältigung, Offshore-Zentren und Spekulationsfonds.

Der entwicklungspolitische Anspruch, den das Papier des BMF für sich selbst und für den IWF erhebt, wird von WEED mit dem Verweis auf die mangelnde entwicklungspolitische Kompetenz beider Institutionen zurückgewiesen. Die Darstellung der entwicklungspolitischen Performance des IWF sowie der bisherigen Versuche der Finanzmarktreform im BMF-Papier werden von WEED als schönfärberisch bewertet, ebenso wie die positive Darstellung der HIPC-Initiative und der Verschuldungssituation der Nicht-HIPC-Länder. Die Vorschläge zur Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank sind, so WEED, den Problemlagen unangemessen und im Detail zudem unklar. Auch die Kernkonditionalitäten der Strukturanpassungspolitik bleiben vage.

Die Vorschläge zur Reform der internationalen Finanzarchitektur – Kapitalverkehrsregulierung, Wechselkursregime, Einbeziehung des Privatsektors und Regulierung von Spekulationsfonds - fallen hinter den Diskussionsstand im finanzpolitischen Mainstream, z.B. dem Forum für Finanzstabilität, zurück und sind generell blass, wenig innovativ und politisch defensiv.

Eine positive Ausnahme bilden die Vorschläge des BMF zur Kontrolle der Offshore-Zentren. Hier wird ausnahmsweise eine Entschiedenheit bei Maßnahmen gegen Steuerflucht und Geldwäsche sichtbar, die bei den anderen Problemen vermisst wird.

Die Argumente, mit denen das BMF Reformvorschläge, wie die Etablierung eines internationalen Insolvenzverfahrens oder die Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobin Tax) ablehnt, zeugen von einer mangelhaften Rezeption der Diskussion, verbunden mit einem starren Festhalten an neo-klassischen Orthodoxien.

Nach Auffassung von WEED hat das internationale Finanzsystem den Interessen eines nachhaltigen Wirtschaftens, d.h. einer sozial gerechten und ökologisch tragfähigen Entwicklung in Nord und Süd zu dienen. Die Positionen des BMF werden den Herausforderung einer solchen zukunftsfähigen Finanzarchitektur jedoch nicht gerecht.

WEED fordert die Loslösung vom neoliberalen Leitbild und der orthodoxen Strukturanpassungspolitik, die als historisch gescheitert bezeichnet werden. Für finanzpolitische Fragen, die die Entwicklungsländer betreffen, soll die Federführung an das BMZ übertragen werden.

Schließlich wird das BMF zum Dialog mit der Zivilgesellschaft, mit Gewerkschaften und NGOs aufgefordert.

1. EINLEITUNG

Im März 2001 legte das Bundesfinanzministerium (BMF) ein 22-seitiges Papier "Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte"¹ vor. Damit geht das BMF erstmals mit einer umfassenden Positionsbestimmung zur Diskussion um die Reform des IWF und der internationalen Finanzmärkte an die Öffentlichkeit. Im Mittelpunkt des Textes stehen die Rolle des IWF „als zentrale Institution des internationalen Finanz- und Währungssystems“ sowie Überlegungen zur „Stärkung der Finanzmärkte“. Dabei ziehen sich durch alle sektoralen und Detailfragen zwei Leitmotive:

- Die fortschreitende Liberalisierung der Finanzmärkte bleibt grundlegendes Leitbild der internationalen Finanzpolitik der Bundesregierung;
- der IWF soll zu einer Superinstitution ausgebaut werden, der sich andere internationale Einrichtungen und die Nationalstaaten unterzuordnen haben.

Darüber hinaus wird an dem Papier deutlich, dass die transatlantischen Beziehungen auch auf dem Gebiet der internationalen Finanzpolitik zunehmend komplizierter werden.

1.1. Ordnungspolitische Grundlagen

In ihrer ordnungspolitischen Grundorientierung sind die Positionen der rot-grünen Regierung zur internationalen Finanzpolitik durch nahezu bruchlose Kontinuität gegenüber der Politik ihrer Vorgängerin gekennzeichnet. Es wird an der neoliberalen Form der Globalisierung als grundlegendem Leitbild festgehalten. D.h. „die Öffnung der nationalen Volkswirtschaften für den internationalen Handel und Kapitalverkehr“ wird zum optimalen Weg sowohl zu Wachstum und Beschäftigung in den Industrieländern als auch für Wachstum und „Fortschritte bei der Armutsbekämpfung“ deklariert. Den internationalen Kapitalmärkten wird dabei ein „gewaltiges Potenzial“² zugesprochen.

Globalisierung wird ausschließlich aus dem Blickwinkel von Chancen betrachtet, die sich vor allem bei entsprechender "Anpassungsbereitschaft voll nutzen" ließen. Das Bewusstsein des BMF über Probleme und Schattenseiten der Globalisierung ist dagegen erschreckend gering. Die negativen Auswirkungen von fast zwei Jahrzehnten Liberalisierung und Deregulierung der Finanz-, Güter und Dienstleistungsmärkte werden ignoriert, die ökonomischen und sozialen Realitäten selektiv bzw. durch eine rosa Brille wahrgenommen. Lediglich am Rande wird darauf hingewiesen, dass die globalisierten Finanzmärkte „auch Risiken und soziale Kosten“ bergen.³

Mit dieser Grundlinie fällt das BMF selbst hinter Positionen zurück, wie sie z.B. im Bericht des Forums für Finanzstabilität (FSF),⁴ im Weltbankreport „Global Development Finance“⁵ oder im Weltentwicklungsbericht der Weltbank⁶ formuliert werden. Obwohl das Papier sich auffällig häufig zu den Entwicklungsländern äußert, befindet es sich an keiner Stelle auf dem Stand der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion. Vom Problembewusstsein der Berichte der UNCTAD oder UNDP⁷ ist das

¹ Im folgenden zitiert als BMF 2001.

² BMF 2001, S. 2

³ BMF 2001, S. 3

⁴ Die Reports finden sich auf der Homepage des Forum for Financial Stability: <http://www.fsforum.org/Reports>

⁵ World Bank, 2001, Global Development Finance, Building Alliances for Effective Development Finance, Washington, S. 61 ff.

⁶ World Bank, 2001, World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, Washington,

⁷ UNCTAD, 2001, Trade and Development Report 2001, Genf, S. 61 ff.

UNDP, 2000, Human Development Report 2000, New York

BMF weit entfernt. Dem Anspruch des Papiers, zu wissen, was für die Entwicklungsländer – und damit drei Viertel der Menschheit – gut ist, steht eine erstaunliche entwicklungspolitische Inkompetenz gegenüber.

Ignoriert wird, dass nach fast zwei Jahrzehnten Globalisierung die Armut in den Entwicklungsländern wieder zunimmt.⁸ Fast die Hälfte der Bevölkerung des Planeten lebt von weniger als zwei Dollar pro Tag. Die Schere zwischen Nord und Süd hat sich gerade in den 90er Jahren – der Hochzeit der gegenwärtigen Globalisierungswelle – weiter geöffnet. „Inequality is back on the agenda,“ heißt es dazu im Weltentwicklungsbericht der Weltbank.⁹ Angesichts dessen kann es nur als realitätsferne Schönfärberei bezeichnet werden, wenn behauptet wird, den Entwicklungsländern würden „umfangreiche Ressourcen zur Verfügung“ gestellt,¹⁰ obwohl die Entwicklungshilfe seit Jahren sinkt und die – entwicklungspolitisch ohnehin fragwürdigen - privaten Finanzflüsse gerade mal ein Dutzend Entwicklungsländer erreichen.

Auch in vielen Industrieländern, darunter die Bundesrepublik, halten sich die Segnungen neoliberaler Globalisierung in Grenzen. So ist die strukturelle Arbeitslosigkeit nicht zuletzt als Konsequenz einer zunehmend den Erfordernissen liberalisierter Märkte unterworfenen Standortpolitik unvermindert hoch.¹¹ Höchst bescheidenen Erfolgen beim Rückgang der Arbeitslosenzahlen liegen entweder statistische und demographische Effekte zugrunde, oder sie werden mit einer Zunahme der „Working Poor“, d.h. Beschäftigte mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, erkauft. Allein in den USA, die so gerne als „Jobwunder“ dargestellt werden, gibt es 30 Mio. Working Poor, die aber in keiner Arbeitslosenstatistik auftauchen. Gleichzeitig nehmen soziale Polarisierung und Marginalisierung zu. Das gilt inzwischen auch für die Bundesrepublik, wie der kürzlich veröffentlichte Armuts- und Reichtumsbericht des Bundesarbeitsministeriums belegt.¹² Gleichzeitig findet eine Umverteilung von den öffentlichen zu den privaten Händen statt - mit sehr negativen Auswirkungen auf die soziale Infrastruktur.

1.2. Superinstitution IWF – Ungeklärte Arbeitsteilung mit der Weltbank

Eine große Bedeutung misst das BMF-Papier institutionellen Aspekten einer internationalen Finanzarchitektur bei. Einen hohen Stellenwert genießen dabei IWF und Weltbank, wobei deren Arbeitsteilung im Positionspapier des BMF nur holzschnittartig skizziert werden.

Der auffälligste Trend dabei ist, dass dem IWF eine Rolle zugewiesen wird, die noch weit über dessen gegenwärtige Kompetenzen hinausgeht. Insofern ist das Papier ein regelrechter „Anti-Meltzer“. Während der Bericht der Meltzer-Kommission des US-Kongresses eine deutliche Einschränkung der Kompetenzen des IWF empfahl, um im wesentlichen alles dem Markt zu überlassen, vertritt das BMF das andere Extrem: einen starken, allgegenwärtigen und überall interventionsfähigen IWF. Eine Superinstitution, der sich die Nationalstaaten, aber auch internationale Institutionen, im Interesse fortschreitender Liberalisierung unterzuordnen haben. So wird dem IWF auch im Verhältnis zur Weltbank im wesentlichen eine Führungsrolle zugewiesen. Wäh-

⁸ World Bank, World Development Report 2000/2001, S. 23

⁹ Ebenda, S. 33

¹⁰ BMF 2001, S. 2

¹¹ ILO, [Labour Statistics Database, operated by the ILO Bureau of Statistics, http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/broker.exe?_debug=0&_service=appsrv1&_program=pgm.applpgm.start.scl](http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/broker.exe?_debug=0&_service=appsrv1&_program=pgm.applpgm.start.scl)

¹² Lebenslagen in Deutschland, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, Daten und Fakten Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2001

rend die Bank sich in Zukunft vor allem der sektoralen Strukturanpassung widmen und sich als eine Art internationales Sozialamt um die Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern kümmern soll, ist der IWF „für die Formulierung der Makropolitik“ zuständig.¹³

Auffallend ist in diesem Zusammenhang die offene Kritik des BMF an der Weltbank. Nun besteht sicher mehr als genug Anlass zur Kritik an der Bank, und viele Stimmen aus der Zivilgesellschaft, dem akademischen Milieu und der entwicklungspolitischen Gemeinde kritisieren die Weltbank auch schon seit langem. Die Behauptung jedoch: „Während beim IWF bereits wichtige Reformschritte eingeleitet und z.T. auch schon implementiert worden sind, stehen entsprechende Reformschritte bei der Weltbank noch aus“¹⁴, zeugt von einer verblüffenden Kühnheit im Umgang mit der Realität. Ausgerechnet den IWF, der sich bisher als besonders resistent gegen Reformen und durch ausgesprochene Lernunfähigkeit ausgezeichnet hat, zum Vorreiter von Reformen im internationalen Finanzsystem zu ernennen, macht den Bock zum Gärtner. Prinzipiell ist das Problem der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen den beiden Bretton-Woods Zwillingen in dem BMF-Papier unangemessen gelöst.

1.3. Konditionalitäten unklar

Obwohl es innerhalb des IWF derzeit eine ausführliche Diskussion zur Überprüfung seiner Konditionalitäten gibt, finden sich im BMF-Papier nur allgemeine Andeutungen zum Spannungsverhältnis zwischen Konditionalität einerseits und der vielzitierten Ownership eines kreditnehmenden Landes andererseits. Wer nach klaren Positionen sucht, wie die avisierten makroökonomischen Kernkonditionalitäten des IWF aussehen und der damit verbundene Widerspruch zu eigenständigen wirtschaftspolitischen Vorstellungen eines Landes aufgelöst werden sollen, bleibt ohne Antwort.

Es zeichnet sich derzeit ein breiter Konsens unter den Mitgliedsländern des IWF ab, das Mikromanagement vor allem sektoralen Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank zu überlassen. Die unabweisbaren Zusammenhänge zwischen makroökonomischen Grundvorgaben (Wechselkurspolitik, Öffnung der Märkte usw.) einerseits und der Gestaltung verschiedenster öffentlicher Aufgaben und sektoraler und gesellschaftlicher Reformen andererseits bleiben in dieser Konzeption der Arbeitsteilung erneut auf der Strecke. IWF-Kredite und ihre Konditionalitäten werden darüber hinaus nicht im Hinblick darauf unterschieden, ob es sich um kurzfristige Überbrückungsfinanzierung oder langfristige Entwicklungsfinanzierung handelt.

Denn im Kontext fortbestehender oder gar zunehmender Instabilitäten auf den Finanzmärkten wird der IWF auch weiterhin schnell und kurzfristig Liquiditätshilfen zur Überbrückung von Zahlungsbilanzengpässen bereit stellen müssen. Dass der IWF als schneller Krisenmanager hier ganz auf wirtschaftspolitische Konditionen verzichten sollte, gilt offensichtlich nach wie vor als Tabu.

Ein Rückzug des IWF aus seiner Kreditfazilität für die ärmsten Länder (PRGF=Poverty Reduction and Growth Facility) kommt für das BMF ebenfalls nicht in Frage. Begründet wird dies mit dem universellen Charakter des IWF sowie mit der Feststellung, dass ein stabiler wirtschaftspolitischer Rahmen als zentrale Voraussetzung für dauerhaftes Wachstum gilt. Auch wenn letzterem in dieser Allgemeinheit

¹³ BMF 2001, S. 8

¹⁴ BMF2001, S. 8

und Trivialität nicht widersprochen werden kann, bleibt doch die Frage, woher ausgerechnet der IWF die Sachkompetenz für diese Aufgabe hernehmen soll.¹⁵

Grundsätzlich geht es um eine klare Position dazu, welche Finanzierungsfunktion der IWF gegenüber den ärmsten Ländern einnehmen soll. Wo welche Aufgaben institutionell angesiedelt werden, ist letztlich eine politische Grundsatzfrage. Die PRGF könnte ebenso zugunsten der Weltbanktochter IDA oder einer bei der UNO angesiedelten Weltentwicklungsagentur aufgelöst werden. Mit dem Verbleib dieser sogenannten Armutsfazilität beim IWF wird jedoch eine unvoreingenommene Diskussion zur dringlichen institutionellen Neuordnung des Systems der internationalen Entwicklungsfinanzierung verhindert. Auch hier nichts Innovatives aus dem BMF.

1.4. Transatlantische Beziehungen zunehmend komplizierter

Die Beziehungen zu den USA werden auf immer mehr Politikfeldern zunehmend komplizierter und widersprüchlicher. Spektakulärste Beispiele dafür sind die Klima- und die Sicherheitspolitik. Auch auf dem Gebiet der internationalen Finanzpolitik wird dieser generelle Trend an zahlreichen Fragen sichtbar. Während das BMF in der neoliberalen Grundorientierung (s.o.) in hohem Maße mit US-Positionen übereinstimmt, nehmen in Einzelfragen die Differenzen zu.

Am deutlichsten wird dies bei Governance- Repräsentanz- und Stimmrechtsfragen.¹⁶ Unter Verweis auf die Auseinandersetzung um die Besetzung des Postens des IWF-Direktors Anfang 2000 wird die Stärkung des deutschen/europäischen Einflusses im IWF als wichtiges Politikziel formuliert. Die Dominanz der USA, die allein über 18% der Stimmen verfügen, soll zurück gerollt werden. An deren Stelle soll aber nicht eine grundsätzliche Demokratisierung des IWF treten, etwa durch angemessene Repräsentanz der Entwicklungsländer, zivilgesellschaftliche Partizipation u.ä., sondern die Verringerung des US-Einflusses soll lediglich durch mehr Macht für die europäischen Rivalen ersetzt werden.

Aber auch an den Forderungen nach exzessiven Kompetenzausweitungen des IWF wird das Auseinanderdriften der Interessen deutlich, denn diese Vorschläge haben nicht nur eine finanzpolitische Bedeutung, sondern im Lichte der transatlantischen Kräfteverhältnisse auch eine machtpolitische Dimension. Ein stärkerer IWF unter europäischer Führung, wie das BMF ihn sich wünscht, hätte auch eine Stärkung des deutschen/europäischen Einflusses zur Folge.

In diesem Lichte ist auch die Kritik an der Weltbank zu interpretieren, die mit Wolfensohn¹⁷ auch formal von einem US-Amerikaner geführt wird, sowie die Verweise auf die Blockadehaltung Washingtons beim Thema Wechselkurs (s.u.).

Auch wenn nicht explizit zum Ausdruck gebracht, so bestehen weitere Differenzen bei den Themen Einbeziehung des Privatsektors in Krisenvorbeugung und –bewältigung sowie beim Umgang mit Offshore-Zentren und Spekulationsfonds. In all diesen Fällen plädiert das BMF für weitergehende Regelungen als die USA.

¹⁵ Damit soll eine Finanzierungsfunktion des IWF für die ärmsten Länder keineswegs negiert werden. Denkbar wäre beispielsweise die Bereitstellung von Sonderziehungsrechten für entwicklungspolitische Zwecke.

¹⁶ BMF 2001, S. 7

¹⁷ Wolfensohn ist eigentlich Australier. Um den Posten als Weltbankdirektor übernehmen zu können, nahm er die US-Staatsbürgerschaft an.

2. SCHULDENPROBLEM DER ENTWICKLUNGSLÄNDER GELÖST?

Für die in die HIPC-Initiative einbezogenen Länder reklamiert das BMF, durch die erreichbaren Erlasse sei „das Schuldenproblem dieser Länder gelöst“.¹⁸ Richtig ist, dass mit der Kölner Schuldeninitiative erstmals in der Geschichte des offiziellen Schuldenmanagements in einigen Fällen tatsächlich nicht nur unbediente Forderungen gestrichen werden, sondern vielmehr tatsächlich Mittel zur Armutsbekämpfung frei werden. Langfristig angestrebt ist eine Entlastung von 33 Milliarden US-Dollar.

2.1. HIPC – zu wenig, zu spät, nicht dauerhaft genug

Hinter diesen Durchschnittszahlen verbergen sich jedoch wichtige Details, die zeigen, dass für viele hochverschuldete ärmste Länder die Schuldenkrise nach wie vor akut ist. Seit es die HIPC-Initiative gibt (1996) hat sich der Schuldendienst der HIPC-Gruppe gerade einmal um 1,1 Mrd. US-Dollar reduziert. Im gleichen Zeitraum haben die HIPC-Länder 35 Mrd. US-Dollar Schuldendienst an die nördlichen Gläubiger überwiesen. Für Länder wie Mali, Guinea, Niger oder Ruanda hat sich der Schuldendienst zwischen 1998 und 1999 sogar weiter erhöht. Viel zu viele Länder müssen immer noch zuviel aus ihren jeweiligen Haushalten in den Schuldendienst statt in die Armutsbekämpfung oder Infrastrukturentwicklung stecken.

Auch hier fällt das BMF hinter den neuesten Erkenntnisstand zurück. Selbst Weltbank und IWF gestehen mittlerweile ein, dass die ärmsten hochverschuldeten Länder weiterhin mit einer großen Schuldenlast konfrontiert sein werden. Und auch die Bundesregierung selbst ist von einer dauerhaften Entschuldung keineswegs überzeugt. In ihrem Armutsaktionsplan 2015 sieht sie die Notwendigkeit, dass „ggf. das Entschuldungsvolumen eines Landes angepasst werden muss, wenn sich die Entlastung durch eine Terms-of-Trade-Verschlechterung als unzureichend erweist.“¹⁹ Dies zeigt, wie wenig schockresistent die multilaterale Entlastung tatsächlich ausfällt. Der US-amerikanische Rechnungshof hat bereits im August 2000 in einer ausführlichen Stellungnahme zur erweiterten HIPC-Initiative zurecht darauf hingewiesen, dass die projizierten Entlastungen innerhalb weniger Jahre eine drastische Neuverschuldung der betroffenen Länder zur Folge haben.²⁰

2.2. Nicht-HIPC-Länder ausgeschlossen

Wie schönfärberisch das BMF mit dem Schuldenproblem umgeht, zeigt sich erst Recht für die Ländergruppe jenseits der 41 ärmsten hochverschuldeten Länder (HIPC). Hartnäckig behauptet das BMF, dass die Länder jenseits der HIPC ihr Schuldenproblem aus eigener Kraft lösen können bzw. die existierenden Umschuldungsmodalitäten des Pariser Clubs völlig ausreichend seien.

Teil der auch vom BMF unwidersprochenen und uneingeschränkten Definitionshoheit der Gläubiger im Pariser Club ist die Frage, wer überhaupt Zugang zu Teilschuldenerlassen erhalten soll. Diese Möglichkeit steht bislang nur „IDA-only“-Ländern offen. Damit wird Teilschuldenerlass auf eine Gruppe von relativ kleinen, „preisgünstig“ zu entschuldenden Ländern beschränkt. Größere Länder, die, wie z.B. Indonesien, vergleichbare oder ungünstigere Armut- und Verschuldungsindikatoren als die hochverschuldeten ärmsten Länder aufweisen, bleiben ausgeschlossen.

¹⁸ BMF 2001, S. 22

¹⁹ BMZ: Entwurf für ein Aktionsprogramm 2015; S.17; unv.

²⁰ United States General Accounting Office: Debt Relief Initiative for Poor Countries faces Challenges; Washington June 2000.

2.3. Internationales Insolvenzverfahren - kein Interesse an partnerschaftlichen Verfahren

Ein neues internationales Schiedsverfahren im Schuldenkrisenmanagement, das nicht nur von zivilgesellschaftlicher Seite befürwortet wird, sondern auch zunehmend Sympathien in den Entwicklungsländern findet, lehnt das BMF rundweg ab. Mit IWF, Weltbank, Pariser Club und Londoner Club stehen aus Sicht des BMF "bewährte Instrumente und Institutionen" für ein "geordnetes Verfahren" und „einen gerechten Interessenausgleich“ zur Verfügung.²¹ Das Papier des BMF enthält nur schwer nachvollziehbare Bewertungen sowohl des existierenden Schuldenmanagements als auch eines alternativen Insolvenzverfahrens. Es stellt überdies entscheidende Sachverhalte falsch dar.

Inwiefern ein Verfahren, das vollständig in der Hand der Gläubiger liegt, zu einem "gerechten Interessenausgleich" führen kann, erklärt das BMF nicht.

Prinzipiell gewährt der Pariser Club Umschuldungen bzw. Reduzierungen des Schuldendienstes über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren. Dabei werden die zugrunde gelegten Entlastungsziele regelmäßig so unsinnig hoch angesetzt, dass manche Länder seit Beginn der achtziger Jahre mehr als 10 Umschuldungsrunden in Paris durchführen mussten. Da die Pariser Vereinbarungen keinen verbindlichen Charakter haben, bedeutete dies, dass die beteiligten Schuldner anschließend aufwendige Einzelverhandlungen mit allen beteiligten Gläubigerregierungen führen mussten. Angesichts der in vielen armen Schuldnerländern begrenzten Kapazitäten an Fachleuten und Ressourcen ein enormer Aufwand. Die grundsätzliche Frage, was "leistungsfähig" an einem Verfahren ist, das seit 1989 im Zweijahresrhythmus zentrale Parameter nachbessern und mit Schuldnerländern entsprechend neu verhandeln musste, stellt sich für das BMF offensichtlich nicht.

Gegen ein Internationales Insolvenzverfahren wendet sich das BMF auch mit dem Argument, es sei mit nicht akzeptablen Souveränitätsverlusten verbunden. Das überrascht insofern als internationale Schieds- und Schlichtungsverfahren von der Bundesregierung zum Beispiel bei der WTO akzeptiert und anerkannt sind. Wieso bei einem fairen und transparenten Insolvenzverfahren die Souveränitätsverluste größer sein sollen als beim gegenwärtigen Verfahren im Pariser Club, der von den Gläubigerinteressen dominiert wird, bleibt unbeantwortet. Wie bei der Diskussion um die Demokratisierung der Stimmrechtsverteilung im IWF hat das BMF offensichtlich kein Interesse an einer partnerschaftlicheren Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen

²¹ BMF 2001, S. 21

3. REFORM DER INTERNATIONALEN FINANZARCHITEKTUR

Im zweiten Abschnitt seines Papiers geht das BMF auf Fragen ein, die im Zuge einer Reform der internationalen Finanzarchitektur diskutiert werden, darunter die Themen Kapitalverkehr, Wechselkursregime, Einbeziehung des Privatsektors, Geldwäsche, Spekulationsfonds, Offshore Zentren und internationales Insolvenzverfahren. Andere brisante Themen, wie die Regulierung von Derivaten oder die problematische Rolle von Rating Agenturen werden nicht thematisiert.

3.1. Kurzfristige Kapitalflüsse – systemische Risiken ausgeblendet

In der Frage der Kapitalverkehrskontrollen vertritt das BMF einen besonders orthodoxen Liberalismus. So steht an der Spitze dieser Textpassagen die Behauptung: „Ein freier Kapitalverkehr fördert den Einsatz von Ressourcen mit entsprechender wachstums- und einkommenssteigernder Wirkung.“ Zwar wird durchaus eingestanden, dass mit einem liberalisierten Kapitalverkehr auch Risiken verbunden sein können, aber deren Wurzeln macht das BMF ausschließlich innerhalb der Empfängerländer aus. Nun ist es zwar richtig, dass z.B. mangelnde Bankenaufsicht oder das jeweilige Wechselkursregime Risikofaktoren sein können. Tatsache ist aber auch, dass es nicht nur interne Faktoren sind, die zu Krisen führen, sondern auch externe, kapitalmarktinduzierte Faktoren, d.h. systemische Risiken, wie auch das FSF zutreffend feststellt. So sind die hohe Volatilität und die enorme Finanzmasse per se eine Bedrohung für die Entwicklungsländer. Selbst die Emerging Markets mussten in der Asienkrise erfahren, dass ihre Währungsreserven nicht ausreichen, um sich gegenüber der Finanzmasse, die private Akteure bei einer spekulativen Attacke bewegen können, zur Wehr zu setzen.

Auch deutsche Banken, denen man nicht den Vorwurf zu machen pflegt, sie seien einem asiatischen „crony capitalism“ verpflichtet, waren in die Asienkrise verwickelt. Sie hatten Risikogeschäfte getätigt - darunter die Deutsche Bank – und zwar trotz deutscher Bankenaufsicht. Dem Quantum Fund von George Soros ist es 1992 sogar gelungen, die Bank von England zu einer Wechselkurssenkung zu zwingen und damit aus dem europäischen Währungsverbund zu drängen. Das war nur möglich, weil die Liberalisierung auf den internationalen Kapitalmärkten eine neue Qualität erreicht hatte. Den sich daraus ergebenden Herausforderungen für eine multilaterale Regulierung der Finanzmärkte muss sich die Politik stellen. Die Verantwortung dafür kann nicht auf nur nationalstaatliche Regulierung - und schon gar nicht auf die der Entwicklungsländer - abgewälzt werden.

Aber auch in Nicht-Krisenzeiten, wenn die Märkte „normal“ funktionieren, schafft die Volatilität für den Außenhandel und den Schuldendienst der Entwicklungsländer eine Situation permanenter Unsicherheit. Wenn der Dollarkurs in die Höhe geht, verteuern sich über Nacht Importpreise und Schuldendienstzahlungen. Und selbst wenn die Kurse im längeren Durchschnitt sich wieder durch entsprechende Ausschläge in die Gegenrichtung ausgleichen sollten, so bildet die Volatilität für die überdurchschnittlich verwundbaren Volkswirtschaften der armen Länder und ihre weitaus weniger elastischen Märkte ein äußerst ungünstiges Umfeld für Entwicklung.²²

Völlig ausgeblendet wird auch die entwicklungspolitisch äußerst belangvolle Tatsache, dass viele Länder – darunter gerade jene, die es am dringendsten benötigten – unabhängig von der Qualität ihrer Finanzaufsicht und der anderen vom BMF ins Feld geführten Risikofaktoren gar nicht in den Genuss von Finanzflüssen kommen -

²² Vgl. dazu UNCTAD, 2001, World Trade and Investment Report 2001, Genf

schlicht und einfach weil dort keine oder keine nennenswerten Renditen zu holen sind. Von einer effizienten Ressourcenallokation mit entsprechender wachstums- und einkommenssteigernder Wirkung kann also keine Rede sein.

Mit dem Ignorieren der systemischen Risiken und der Zuweisung der Verantwortung für Krisen ausschließlich an die Nationalstaaten fällt das BMF auch hier hinter den Erkenntnisstand zurück, der sich im FSF und der internationalen Debatte seit drei Jahren gebildet hatte.

Schließlich dürfte es nicht mehr überraschen, wenn auch bei diesem Thema dem IWF eine aktivere Rolle zugewiesen wird und eine entsprechende Statutenänderung, mit der die Liberalisierung des Kapitalverkehrs weiter erleichtert und beschleunigt werden soll, als mittelfristiges Ziel anvisiert wird.

3.2. Kapitalverkehrsbeschränkungen - orthodoxe Reserviertheit

Gegenüber Kapitalverkehrsbeschränkungen zeigt sich das BMF indessen äußerst reserviert. Zwar sehen die IWF-Statuten ebenso wie die Maastrichter Verträge ausdrücklich den Einsatz dieses Instrumentariums vor, für das BMF „scheint“ es aber nur unter „bestimmten Umständen“ sowie nur „vorübergehend“²³ als Ausnahmeregelung zulässig - und hier auch wiederum nur für Zuflüsse.

Tatsache ist, dass dauerhafte nationale Kapitalverkehrsbeschränkungen immer wieder praktiziert wurden und werden, um zu hohe Kapitalimporte oder exzessiven Kapitalabfluss zu verhindern. In Krisenfällen und bei spekulativen Attacken ist das Instrument ohnehin meist der einzige Weg zur Schadensbegrenzung. Chile, Malaysia, China und Indien z.B. haben in den zurückliegenden Finanzkrisen ausgesprochen gute Erfahrungen damit gemacht.

Beschränkungen des Kapitalverkehrs auf globaler Basis durch eine Verteuerung von Transaktionen werden vom BMF rundweg abgelehnt. Hier geht es um die Vorschläge einer Devisenumsatzsteuer (sog. Tobin Steuer, oder eine ihrer Varianten), wie sie zur Zeit im Hinblick auf die UN-Konferenz „Financing for Development“ intensiv diskutiert werden. Auch hier ist das BMF mit seinem Einwand, dass „spekulative“ (spekulativ wird vom BMF in Anführungszeichen gesetzt) Kapitalbewegungen nicht von anderen kurzfristigen Kapitalbewegungen zu unterscheiden sind, nicht auf der Höhe der Diskussion.²⁴ Es geht gerade um die short term flows *als solche*, unabhängig davon ob sie spekulativ eingesetzt werden oder nicht, die die systemische Instabilität verschärfen. Auch hier wäre ein Blick in den Report des FSF nützlich gewesen, wo es heißt: „dass Kurzzeitflüsse Liquiditätsrisiken bergen und daher von einer Perspektive der Finanzmarktstabilität besondere Sorge bereiten.“²⁵

Da dem BMF aber bekannt ist, dass das Thema im Kommen ist und die Front der Befürworter einer Devisenumsatzsteuer nicht nur vom DGB, dem Weltkirchenrat über viele NGOs bis hin zu George Soros reicht, sondern dass Argentinien schon jetzt eine Steuer auf jede Transaktion über 100 Dollar erhebt und zudem zahlreiche G 77 Staaten durchaus Sympathien für die Idee haben, wird hilfsweise schon einmal vermerkt: „Einen internationalen Konsens für derartige Eingriffe gibt es nicht, und er ist auch nicht zu erwarten.“²⁶

²³ BMF 2001, S. 10

²⁴ S. z.B. Wahl/Waldow, 2001, WEED Arbeitspapier, Devisenumsatzsteuer, Ein Konzept mit Zukunft, Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung der Finanzmärkte durch eine Tobin-Steuer, Bonn

²⁵ FSF 2000, S. 13

²⁶ BMF 2001, S.10

3.3. Wechselkursregime - unentschiedene Vorschläge

Ausgesprochen blass und unentschieden ist der kurze Abschnitt zu Wechselkursregimen. Abgesehen davon, dass auch hier natürlich der IWF „seine Rolle stärker ausprägen“ habe, wird der Vorschlag von Wechselkurszielzonen angeschnitten, den Oskar Lafontaine in seiner Amtszeit als Finanzminister zusammen mit seinem damaligen Amtskollegen aus Frankreich, Strauss-Kahn, in die Debatte geworfen hatte.

Die Position des BMF zu dem Vorschlag bleibt diffus. Es wird nicht recht deutlich ob man aus sachlichen Gründen gegen das Konzept ist, oder ob es vor allem daran liegt, dass „erfahrungsgemäß ... dazu insbesondere die USA nicht bereit“ sind.²⁷ Denn bei anderen Gelegenheiten weiß das BMF die Vorzüge stabiler Wechselkurse durchaus zu würdigen. So etwa in einer Stellungnahme zur Tobin Tax vom vergangenen Dezember. Unter Hinweis auf den EURO, mit dem es „zu keinerlei Wechselkursschwankungen mehr kommen kann“ heißt es dort: „Ein System fester Wechselkurse bzw. im Extremfall eine einheitliche Währung machten somit die Einführung einer Tobin-Steuer überflüssig.“²⁸ In eine zukunftsfähige Finanzpolitik gehört allerdings eine klare Haltung zur so zentralen Frage der Wechselkurse. Dies gilt um so mehr, als inzwischen nicht nur mit dem EURO die Wechselkursproblematik in der EURO-Zone in der weitestgehenden Form, die in diesem Fall überhaupt möglich ist, gelöst wurde, sondern auch im asiatischen Raum Tendenzen zur Bildung eines regionalen Währungsverbundes bestehen.

Die Wechselkursproblematik ist auch einer der Bereiche, wo Differenzen zu den USA deutlich werden. Einstweilen ist die Strategie des BMF hier offenbar, inhaltlich wenig Profil zu zeigen.

3.4. Einbeziehung des Privatsektors – passives Mitschwimmen

Hier schließt sich das BMF dem Trend der internationalen Diskussion an, eine Einbeziehung des Privatsektors bei Krisenvorbeugung und – bewältigung zu fordern. Allerdings bleibt das Papier hierbei auch schon stehen. Die zahlreichen Vorschläge, von der Erstellung einer Gläubigerliste, über automatisches Roll Over bis hin zu einer Gläubigerversicherung finden keinerlei Erwähnung. Als einzig greifbares Ergebnis auf diesem Gebiet, wird auf den Dialog zwischen den Privaten und dem IWF in der sog. „Capital Markets Consultative Group“ verwiesen. Dies reflektiert die Stagnation, die es seit der Vorlage des Berichts des FSF generell bei konkreten Reformschritten gibt. Allerdings scheint das BMF nicht unglücklich über den Stillstand zu sein. Im Hause Eichel fühlt man sich beim passiven Mitschwimmen am Ende des Geleitzuges offenbar recht wohl.

Sicher wird der Dialog mit den Privaten keinen Schaden anrichten. Ob er praktische Konsequenzen hat, steht allerdings dahin. Immerhin aber verweist er darauf, dass hier ein Anknüpfungspunkt für die Zivilgesellschaft liegen könnte, ihrerseits in den Dialog mit dem IWF zu treten. Schließlich ist der Kreis der Stakeholder an einer Reform der internationalen Finanzarchitektur nicht auf die Finanzmarktakteure beschränkt.

²⁷ BMF 2001 S.11

²⁸ Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2000: Darstellung und kritische Beurteilung der Tobin-Steuer, BMF/IX A 1, 20. Dezember 2000, Berlin; S. 12

3.5. Regulierung von Hedge Funds – zu defensiv

Die hochspekulativen Hedge Funds sind ein großes Stabilitätsrisiko. Die Beinahe-Pleite des u.a. mit einem Wirtschaftsnobelpreisträger geschmückten LTCM („Long Term Capital Management“) Fonds hat die Finanzwelt der Industrieländer mehr alarmiert, als die Crashes in den emerging markets. Das FSF widmet daher den „Highly Leveraged Institutions“ (HLI), wie sie beschönigend genannt werden, eine ausführliche Analyse.

Auch das BMF erkennt an, dass die HLI risikoträchtig sind. Bei der Analyse der Ursachen kommen aber nur die Schwächen des fondsinternen Risikomanagements in den Blick. Das ist so, als wenn man Formel 1 Ferraris auf die Autobahn lässt, um sich dann vorwiegend nur darum zu sorgen, dass auch die Bremsen gut funktionieren. Die Frage, worin der volkswirtschaftliche oder gar entwicklungspolitische Sinn dieser Geldmaschinen für Multimillionäre liegt, wird gar nicht mehr gestellt. In der EU sind unregulierte Spekulationsfonds ohnehin nicht zugelassen. Es spräche also nichts dagegen, generell für deren Auflösung einzutreten.

Insofern relativiert es sich dann sehr, wenn das BMF darauf hinweist, für eine direkte Beaufsichtigung der HLI eingetreten zu sein und damit die Empfehlungen des FSF (Erweiterung der Offenlegungspflicht, adäquate Standards beim Risikomanagement, Disziplinierung durch kreditgebende Banken) für unzureichend zu halten. Immerhin wird angekündigt, bei Erfolglosigkeit der FSF Empfehlungen 2002 erneut eine direkte Regulierung zu fordern.

3.6. Offshore Zentren – wohltuende Ausnahme vom Laissez-faire

Die Kritik des BMF an Steuerparadiesen, Offshore Bankzentren und Geldwäsche hebt sich wohltuend von der Vagheit und dem Laissez-faire der meisten anderen Abschnitte in diesem Kapitel ab. Die entsprechenden Passagen sind auch ausführlicher und konkreter.

Auch wird hier eine Entschiedenheit bei Gegenmaßnahmen sichtbar, die an anderer Stelle bei mindestens ebenso ernsten Problemen, vermisst wird. So wird für den Fall, dass die Empfehlungen des FSF und der FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) nichts fruchten, angekündigt, ggf. bis zur „Beschränkung bzw. dem Verbot von Finanztransaktionen mit den betroffenen Jurisdiktionen“ zu gehen.

Ob den Worten dann auch Taten folgen, etwa wenn es darum geht, den Deutschen Großbanken Geschäfte in Offshore-Zentren zu verbieten, bleibt abzuwarten. Ein weiterer Wermutstropfen ist, dass auch hier wieder der Ruf zur Kompetenzerweiterung des IWF - und ausnahmsweise auch der Weltbank – angestimmt wird, statt dafür zu plädieren, die nationalen Steuerfahndungen durch internationale Vereinbarungen und ausreichende Ressourcenausstattung in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen.

3.7. Aufsichtswesen und Transparenz – bescheidene Fortschritte

Das einzige Feld, auf dem es bisher real Veränderungen bei der Reform des internationalen Finanzsystems gibt, ist bei der Neufassung der Eigenkapitalauflagen (Basel II) zu verzeichnen. Allerdings geht den neuen Standards eher darum, den Banken mehr Flexibilität und Eigenverantwortung beim Risikomanagement zu geben, als die Bankenaufsicht im Sinne von stärkerer Kontrolle und staatlicher Durchgriffsfähigkeit zu stärken. Letztlich kommt man den Banken damit entgegen. Hier liegt auch der Grund, dass sich etwas bewegt hat – was das BMF auch so formuliert: „Damit soll

die gewandelte Bankpraxis nachvollzogen werden, die Kreditkonditionen entsprechend der Risiken im Einzelfall genau festzulegen.“²⁹

Die einseitige Orientierung an den Interessen der Banken hat außerdem dazu geführt, dass kleine und mittlere Unternehmen durch Basel II benachteiligt werden. Für sie erschwert sich nämlich durch die Neuregelung der Zugang zu günstigen Krediten.

Bestandteil der Neuregelung ist auch die Verbesserung von Transparenz und Information, eine Maßnahme, die nie falsch ist. Insofern liegt hier tatsächlich ein – wenn auch äußerst bescheidener – Beitrag zu mehr systemischer Stabilität vor.

4. VORAUSSETZUNGEN FÜR WIRKLICHE REFORMEN

Das internationale Finanzsystem hat den Interessen eines nachhaltigen Wirtschaftens, d.h. einer sozial gerechten und ökologisch tragfähigen Entwicklung in Nord und Süd zu dienen. In ihrer gegenwärtigen Verfassung haben sich die Finanzmärkte jedoch weitgehend verselbständigt und sind zum Motor eines Typus' von Globalisierung geworden, der wenige Gewinner aber sehr viele Verlierer produziert.

Angesichts dessen werden die Positionen des BMF den Herausforderung einer zukunftsfähigen Finanzarchitektur nicht gerecht. Im Gegenteil, das BMF fällt mit den meisten seiner Vorschläge selbst hinter den Stand der internationalen Diskussion im finanzpolitischen Mainstream zurück. Abgesehen von der Thematik Offshore Zentren und Geldwäsche - und mit Einschränkungen bei Spekulationsfonds – sind die Vorschläge ausgesprochen blass, wenig innovativ und politisch defensiv. Eine grundlegende Reform des internationalen Finanzsystem ist aber überfällig. Gebraucht wird ein kohärentes Reformprogramm, dass offen ist für innovative Konzepte, nicht Stückwerk. Einige Voraussetzungen für die Entwicklung eine Reform, die diesen Namen verdient, wären:

Erstens die Loslösung von einem Leitbild, das auf die ungebrochene Liberalisierung der Finanzmärkte setzt und von der orthodoxen Strukturanpassungspolitik des IWF. Diese Politik ist historisch gescheitert. Mit ihr sind die komplexen Probleme an der Schwelle des neuen Jahrhunderts nicht zu lösen.

Zweitens muss das BMF seinen Anspruch aufgeben, den Entwicklungsländern vorschreiben zu wollen, was sie zu tun haben. Das gilt gerade auch für die Vorschläge zur Kompetenzausweitung des IWF. Weder der IWF noch das BMF verfügen über entwicklungspolitische Expertise. Hier muss das Prinzip gelten: „Schuster bleib' bei Deinen Leisten.“ Für finanzpolitische Fragen, die die Entwicklungsländer betreffen, muss die Federführung beim BMZ liegen.

Drittens sollte das BMF den Dialog mit der Zivilgesellschaft, mit Gewerkschaften und NGOs suchen. Die Finanzmärkte sind nicht nur eine Angelegenheit von Bankern, Fondsmanagern, Spekulanten und Shareholdern. Der Kreis der Stakeholder ist bedeutend größer. Damit kann das BMF auch am besten der Gefahr entgehen, zum verlängerten Arm der Finanzmarktakteure zu werden.

²⁹ BMF 2001, S. 14