

Wem nützt die Globalisierung? - Märkte, Institutionen, Regelungsbedarf

Der Politikwissenschaftler und Wirtschaftsexperte Prof. Dr. Elmar Altvater im Rahmen der "Hamburg Lectures", 30. Januar 2003

Triebkräfte der Globalisierung und deren ungleiche Wirkungen

1. Die Globalisierungstendenzen, von denen in den letzten Jahren so aufgeregt die Rede ist, sind tatsächlich nichts Neues und seit dem "langen 16. Jahrhundert" (zwischen 1492 und 1648, also von der Entdeckung Amerikas bis zur Entstehung des "Konzerts" der modernen Nationalstaaten durch den Westfälischen Frieden) wirksam. Doch inzwischen haben Beschleunigung und Expansion Zeiten und Räume so zusammengedrängt, dass Distanzen fast verschwunden sind, zumal das westlich-kapitalistische System seit 1990 innerhalb des Weltsystems ohne Alternative zu sein scheint. Seit der Entstehung des kapitalistischen Weltsystems und erst recht in der Folge der Industrialisierung (und des Übergangs zur Nutzung fossiler Energieträger) wächst die Wirtschaft (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen) so schnell wie niemals zuvor in der hunderttausendjährigen Menschheitsgeschichte. Das hat vielen Menschen einen höheren (materiellen) Wohlstand beschert.
2. Gleichzeitig vergrößern sich die Ungleichheiten zwischen den Kontinenten und Weltregionen, die zuvor niemals existiert hatten. Von der Ungleichheit und von der Verschiedenheit der Lebensbedingungen in den fernen Kontinenten berichten die Abenteurer und Weltumsegler, die schiffbrüchigen Seefahrer und flüchtenden Krieger - doch bedeutete die qualitative Verschiedenheit nicht unbedingt auch quantitative Ungleichheit. Erst als man angefangen hatte, die Dinge des täglichen Lebens in Waren zu verwandeln und ihnen auch einen Preis zu geben, und als man dann lernte, zum Austausch über Währungsgrenzen hinweg die Preise in verschiedenen Währungen auszudrücken und schließlich eine Weltwährung entstand, konnte man im Vergleich über die zeitlichen und räumlichen Grenzen hinweg quantitative Ungleichheiten ausmachen.
3. Diese kultur- und ökonomiegeschichtlichen Voraussetzungen gegeben, kann man wie Angus Maddison verfahren und die Einkommen der Menschen auf den Kontinenten dieser Erde seit Beginn unserer Zeitrechnung mit dem Jahre 0, also seit Christi Geburt, in Dollarwerten von 1990 kalkulieren. Trotz aller unvermeidlichen Ungenauigkeiten ist das Ergebnis beeindruckend und plausibel: Bis zur globalen Dominanz Westeuropas im 16. Jahrhundert hatten Afrikaner und Asiaten ein Pro-Kopf-Einkommen, das nicht niedriger, sondern manchmal sogar höher als das der Europäer war. Erst seit der Industrialisierung änderte sich dies. Alle wurden reicher (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen) - das ist die positive Seite der Globalisierung. Aber die Ungleichheit nahm ebenfalls zu - und das ist die negative Seite der Globalisierung, zumal die Menschen über die Kommunikationsmedien verfügen, die ihnen die Unterschiede deutlich machen. Globalisierung bedeutet Wachstum und zugleich Zunahme der Ungleichheit der Einkommen und Vermögen. Die eine Seite betonen die Globalisierungsenthusiasten, die zweite Seite die Globalisierungsskeptiker, und sie können sich auch auf jüngere Entwicklungstendenzen beziehen. Denn in vielen Ländern ist das Pro-Kopf-Einkommen gestiegen; die Industrieländer und einige Schwellenländer haben am meisten davon profitiert. Doch ist das Pro-Kopf-Einkommen in 30 Ländern in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts gefallen. Der Abstand zwischen Reich und Arm in der Welt ist nicht geringer geworden sondern größer. Die Weltbank zeigt in ihrem Weltbericht von 2001 über die Armut, dass die absolute Anzahl der Armen mit weniger als 1 Dollar pro Tag fast in allen Entwicklungsländern gewachsen ist, auch wenn der Anteil an der Gesamtbevölkerung in manchen Weltregionen gefallen ist. In den nächsten zehn Jahren werden in Afrika südlich der Sahara an die 116 Mio und in Lateinamerika etwa 52 Mio Menschen mehr zum Heer der Armen gehören als heute.

Tabelle 1

Niveau und Wachstumsrate des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts in verschiedenen Weltregionen vom Jahre 0 bis 1998

Region	0	1000	1820	1998	0-1000	1000-1820	1820-1998
	In internationalen Dollar von 1990				Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten		
Westeuropa	450	400	1232	17921	-0.01	0.14	1.51
Westliche Siedlungskolonien	400	400	1201	26146	0.00	0.13	1.75
Japan	400	425	669	20413	0.01	0.06	1.93
Durchschnitt der Gruppe A	443	405	1130	21470	-0.01	0.13	1.67
Lateinamerika	400	400	665	5795	0.00	0.06	1.22
Osteuropa und ehemal. UdSSR	400	400	667	4354	0.00	0.06	1.06
Asien (ohne Japan)	450	450	575	2936	0.00	0.03	0.92
Afrika	425	416	418	1368	-0.00	0.00	0.67
Durchschnitt der Gruppe B	444	440	573	3102	-0.00	0.03	0.95
Welt	444	435	667	5709	-0.00	0.05	1.21

Quelle: Maddison, Angus (2001): The World Economy - A millennial Perspective, OECD, Development Center Studies), Paris, Table 1-2, S. 28

4. Die Daten zeigen, wie langsam die Entwicklung die meiste Zeit in der zweitausend jährigen Geschichte seit dem Jahre 0 verlaufen ist und dass mit der Beschleunigung der Entwicklung auch die Unterschiede der Tempi hervortreten, die dazu führen, dass in der globalisierten Welt eine Ländergruppe (A) vorausrennt, die andere Ländergruppe (B) den Anschluss verliert. Ein Blick auf die Tabelle lässt auch erkennen, dass das langfristige Wachstum des BIP über Jahrhunderte niedriger als 0,2% geblieben ist und erst seit der industriellen Revolution in der Ländergruppe A auf 1,5% - 2% hochgetrieben werden konnte. Im aktuellen wirtschaftspolitischen Diskurs reichen Wachstumsraten dieser Größenordnung für das Urteil "Sklerose". Die globale Konkurrenz der Standorte verlangt heute etwas, was 2000 Jahre nicht erreicht worden ist: nicht nur Wachstum schlechthin, sondern beschleunigtes Wachstum. Dass dies nur durch Rückgriff auf die Nutzung fossiler Energieträger gelingt und gewaltige ökologische Folgewirkungen aufweist, soll an dieser Stelle nur vermerkt, nicht näher analysiert werden. Eines ist jedenfalls klar: Die Dynamik der Globalisierung ergibt sich aus einem Zusammenspiel von fossilen Energieträgern, kapitalistischer Organisation der Gesellschaft, europäischer Rationalität der Weltbeherrschung und der daraus hervorgehenden technischen Trajektorie und nicht zuletzt auch politisch gestützter Liberalisierung und Deregulierung.

Hohe Realzinsen, finanzielle Innovationen, finanzielle Krisen

5. Es ist kaum zu bezweifeln, dass das widersprüchliche Bild der Globalisierung seine harten Konturen heute vor allem durch die Wirkungsweise der Finanzmärkte erhält. Nur auf zwei

Aspekte möchte ich in diesem knappen Vortrag zu sprechen kommen. Auf die im Hinblick auf die Dynamik der Finanzmärkte häufig unterschätzte Bedeutung der hohen Realzinsen, die weltweit seit Anfang der 80er Jahre über der realen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts liegen, und auf die immanente Instabilität der Finanzmärkte. Realzinsen unterhalb der realen Wachstumsraten sind gut für Schuldner und für jene Investoren, die in industrielle Projekte investiert haben und diese Investitionen mit Krediten finanzierten. Das ist eine "keynesianische" Lage. Realzinsen oberhalb von Wachstums- und Profitraten sind gut für Geldvermögensbesitzer und deren Kapitalanlagen. Die Liberalisierung der Finanzmärkte hat ihnen bislang geschlossene Märkte geöffnet und hohe Renditen ermöglicht. Eine Berechnung von David Felix (2002), die nur mit Vorsicht und in der Tendenz interpretiert werden darf, zeigt den Bruch in der langfristigen historischen Tendenz sehr deutlich. In den G7-Ländern (USA, GB, Japan, Deutschland, Italien, Frankreich Kanada) lagen die Realzinsen nur in den "ruhigen Jahren" der Akkumulation vor dem Ersten Weltkrieg unterhalb der realen Wachstumsrate, und dann wieder in dem goldenen Age nach dem Zweiten Weltkrieg. In den Krisenjahren der Zwischenkriegszeit und dann wieder seit Ende der 70er Jahre liegen die Realzinsen beträchtlich über der realen Wachstumsrate. Der empirische Sachverhalt ist unstrittig, auch wenn es beträchtliche Messprobleme von realen Zinssätzen gibt (vgl. Enquete-Kommission 2002).

Tabelle 2

Realzinsen auf 10-jährige Staatsanleihen der G7-Staaten abzüglich des realen Wachstums des Bruttosozialprodukts

	Kanada	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	UK	USA	Ø G-7
1959-71	-2,05	-3,93	-1,99	-3,02	-8,74	-0,38	-1,91	-3,15
1972-81	-3,57	-2,06	0,69	-6,44	-3,82	-2,76	-2,13	-2,87
1982-91	4,20	3,11	1,93	1,75	0,39	1,93	2,80	2,30
1992-01	2,14	2,76	2,61	3,15	2,25	1,38	0,62	2,13
1946-58								-0,36
1919-39	zum Vergleich							2,40
1919-40								-0,03

Quelle: Felix, 2002: 3

6. Es gibt Gründe für die hohen Realzinsen. Neben vielen anderen, die im einzelnen dargelegt werden können (vgl. Felix 2002; Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Globalisierung..." 2002), ist es die Globalisierung der Finanzmärkte, also die Konkurrenz um das global mobile und volatile Kapital, die die Renditen überall nach oben treiben. Kapital muss durch hohe Renditeversprechen an "Kapitalflucht" gehindert werden. Obendrein verschiebt sich in den G7-Ländern (besonders ausgeprägt in der Euro-Region) das Niveau der realen Wachstumsrate des BIP nach unten, so dass selbst sinkende Nominalzinsen wie in Japan immer noch real sehr hoch liegen. Keynes nannte eine diese Lage eine "Liquiditätsfalle". Später wurde dieser Sachverhalt auch mit der Bezeichnung "financial repression" charakterisiert.

7. Die Folgen dieser Entwicklung sind dramatisch. Einige sollen benannt werden, weil sie bei den Versuchen des Design einer "neuen Finanzarchitektur" zur Erzeugung des global public good finanzieller Stabilität und Integrität bedeutsam sind.

7a. In dem opulenten Umfeld hoher Realrenditen sind "Finanzinnovationen" entwickelt worden, mit denen eine so hohe Diversifizierung der Finanzprodukte erreicht worden ist, dass faktisch für jeden "etwas dabei ist". Alle Welt ist in die globalen Finanzmärkte einbezogen; sie dringen in die Lebenswelten der Menschen ein. Börsenkurse sind alltagsweltlich so wichtig wie das Wetter, Schulkindern ist die Spekulation mit Aktien nichts Fremdes. Die Kultur verändert sich, vor allem in den Gesellschaften der Industrieländer.

7b. Preise für Finanzprodukte - Renditen, Zinsen, Kurse - verändern sich schnell und in alle Richtungen, nach oben wie nach unten. Das wäre nicht nur kein Problem, sondern löste sogar sehr viele Probleme, wenn nicht die Preise in der realen Wirtschaft - Löhne, Preise für Güter und Dienste - viel weniger flexibel als Zinsen und Kurse reagieren würden. Die realen Verhältnisse im Produktions- und Arbeitsprozess, aber auch in den Haushalten und bei den sozialen und kulturellen Beziehungen und institutionellen Festlegungen können sich der monetären Flexibilität und Volatilität nur mühsam oder gar nicht anpassen. Das Gerede von der notwendigen Aufbrechung von "Verkrustungen" zur Beschleunigung verkennt, dass soziale, kulturelle und ökologische Prozesse ein geringeres Tempo haben als volatile kurzfristige Kapitalbewegungen.

7c. Hier sind wir mit der von Paul Virilio in anderen Zusammenhängen beobachteten Ungleichzeitigkeit der Tempi und der Beschleunigung konfrontiert. Arbeit und Lohnfindung werden flexibilisiert, die "Rigiditäten" des Fordismus werden flüssig gemacht, also jene sozialen Verhältnisse, die mit ihren sozialen Normen und Formen sozioökonomische Sicherheiten vermittelten. Politik und Gesellschaft geraten unter einen erheblichen, von den Finanzmärkten ausgehenden Stress.

7d. Freier Kapitalverkehr schränkt die Handlungsspielräume von Regierungen ein. Politische Weichenstellungen, die zu Lasten der Rentabilität der Kapitalbildung im Inland gehen, können Kapitalflucht auslösen. Die Anpassung erfordert auch institutionelle Modernisierung in allen Politikbereichen, von der Bildungs- bis zur Patentrechtspolitik. Wie schwer dies ist, zeigen die Erfahrungen mit institutioneller Anpassung in allen Gesellschaften und die notorischen Mahnungen internationaler Institutionen und der EU-Kommission, doch endlich nach der Flexibilisierung der Finanzmärkte auch die Arbeitsmärkte (einschließlich der Organisation der Arbeit in den Betrieben und der Lohnbildung) ebenso gründlich zu flexibilisieren.

7e. Im übrigen haben die restriktiven Wirkungen der monetären Größen Anpassungsstrategien des Unternehmensmanagements zur Folge: Der Übergang zum shareholder value-Konzept erklärt sich zu einem Teil aus dieser Entwicklung. Denn nun werden die Aktien nicht mehr überwiegend von Familien oder Banken auch dann gehalten, wenn der Kurs fällt, weil man mit dem Unternehmen verbunden ist. Institutionelle Anleger vergleichen den Kurs von Wertpapieren in ihrem Portefeuille mit alternativen Anlagemöglichkeiten von Kapital überall in der Welt, und sie trennen sich von Aktien, wenn diese den Renditevergleich, den Rating-Agencies und Consulting Firms durchführen, nicht aushalten. Im übrigen verführt die Strategie der Steigerung des Shareholder value, zumal wenn von seiner Höhe die Managergehälter abhängen, zu Lug und Trug, zu Bilanzfälschung und Korruption - so sehr, dass Polemiker "economics" in "enronomics" umbenennen und sich das diesjährigen World Economic Forum vor allem um die Wiederherstellung des verlorenen Vertrauens in Politik und Wirtschaft bemüht.

8. Zur Schattenseite der Globalisierung gehört auch die Instabilität der Finanzmärkte. Die immensen ökonomischen und sozialen Kosten der Finanzkrisen haben deutlich werden lassen, dass finanzielle Stabilität wie die intakte Natur ein (globales) öffentliches Gut ist (zum Konzept öffentlicher Güter vgl. Kaul u.a. 1999). In einer kapitalistischen Geldwirtschaft sind "financial instabilities" - dies wissen wir seit Marx und Keynes - unvermeidlich. Aber möglich ist es, sie in Grenzen zu halten und die Zuspitzung zu schweren Krisen wie in den vergangenen Jahrzehnten zu vermeiden. Denn die Kosten der Finanzkrisen der 90er Jahren in

den betroffenen Gesellschaften (vgl. Tab. 1) sind gewaltig; sie betragen mehr als ein Fünftel des Sozialprodukts - und sie tragen zur Verschärfung schon existierender Ungleichheit bei. Selbst die Weltbank musste ihren professionellen Optimismus angesichts der Verarmung breiter Schichten in Indonesien und anderswo zügeln. Auch im neuen Jahrhundert gibt es keine Besserung. Unter dem Debakel der Finanzkrise ist die argentinische Gesellschaft ins Chaos gestürzt. Das sind alles Menetekel der Regellosigkeit globaler Finanzmärkte.

Tabelle 3
Bankenkrisen in ausgewählten Ländern

Land	Deregulierung oder Privatisierung und Liberalisierung des Finanzsektors	Bankenkrisen	Kosten der Bankenkrisen für den staatlichen Haushalt in % des BIP
Mexiko	1989 - 1992	1995 - 2000	20
Ecuador	1992 - 1996	1998 -	25
Argentinien	1990 - 1993	1994 - 1997	30
Venezuela	1989 - 1992	1994 - 2000	35
Südkorea	1992 - 1996	1998 - 2000	25
Thailand	1992 - 1996	1998 - 2000	22
Indonesien	1992 - 1996	1998 - 2000	50
Russland	1990 - 1994	1994 - 2000	40

Quelle: Nach Daten der World Bank, de Luna Martínez 2002

9. Auf eher implizite Weise wird finanzielle Stabilität als öffentliches Gut schon dadurch anerkannt, dass es regelmäßig die öffentliche Hand ist, die mit ihren Stützungskrediten dafür sorgt, dass eine Finanzkrise überwunden und - zumeist nur - eine prekäre Stabilität hergestellt werden kann. Über die Größenordnung der internationalen Hilfspakete gibt die nachfolgende Tabelle (vgl. Tab. 2) Auskunft. Sie zeigt, aus der Perspektive derjenigen, die "Rettungspakete" bereit gestellt haben, wie hoch die Kosten von Finanzkrisen sind, und welche Umverteilungspotentiale realisiert werden. Denn die Beträge, die als Kosten bei den Gebern verbucht werden, sind saldenmechanisch irgendwo bei irgendwem auf globalen Finanzmärkten Einnahmen. Die internationale "Gemeinschaft" der Steuerbürgerinnen und -bürger zahlt also, wenn auch tausendfach vermittelt, an die Finanzakteure, um ihnen die Verluste der Spekulation abzunehmen. Nur selten müssen diese die Konsequenzen des "irrationalen Überschwangs" bei ihrem Anlageverhalten (Shiller 2001) tragen. Spätestens wenn das Risiko "systemisch" zu werden droht, wird es ihnen abgenommen - vordergründig zur Vermeidung von Schlimmerem, also von noch höheren Kosten .

10. Hier zeigt es sich, dass das hohe globale öffentliche Gut finanzieller Stabilität von der Öffentlichkeit durch Hilfspakete und andere "bail-out-Mechanismen" geradezu "gekauft" werden muss, und zwar von Finanzjongleuren, die risikoreich systemische Risiken in Kauf genommen, Finanzkrisen ausgelöst und in der Konsequenz soziale Not und politische

Konflikte verursacht, also ein öffentliches Gut zerstört haben. Es sind in den 90er Jahren zur Bewältigung der Finanzkrisen an die 250 Mrd US Dollar gezahlt worden, um das öffentliche Gut finanzieller Stabilität für einen gewissen Zeitraum, dessen Länge niemand einzuschätzen vermag, wiederherzustellen. Diese Mittel haben dafür gesorgt, dass Vermögenswerte nicht abgeschrieben werden mussten, sondern weiter als finanzielle Forderung gegenüber Schuldnern existieren.

Tabelle 4

Internationale Hilfspakete für Schwellenländer in Krisen (Milliarden USDollar)

Land	Zeitraum	Quellen				Total
		IWF	Weltbank	Andere multilaterale Quellen	bilaterale Quellen	
Mexiko	Feb. 1995	17,8	30,0	47,8
Thailand	Aug. 1997	3,9	1,5	1,2	10,5	17,1
Indonesien	Sep. 1997-März 1999	12,0	5,5	4,5	26,1	48,1
Korea	Nov. 1997	21,0	10,0	4,0	23,3	58,3
Russland	Juni 1998-Juni 1999	11,2	2,3	..	10,0	23,5
Brasilien	Dez. 1998	18,1	4,5	4,5	14,5	41,6
Türkei	Dez. 2000	10,4	10,4
Argentinien	Dez. 2000	11,7	2,4	2,6	21,0	37,5
insgesamt		106,1	26,2	16,6	135,4	284,3

Quelle: World Bank 2001, Global Development Finance. Washington, DC, S. 124.

11. Darüber hinaus ist in den Jahrzehnten der Deregulierung von Finanzmärkten das globale öffentliche Gut der finanziellen Integrität extrem in Mitleidenschaft gezogen worden. Der IWF schätzt das Volumen des schmutzigen Geldes, das innerhalb des globalen Finanzsystems weiß gewaschen wird, auf jährlich bis zu 1,5 Billionen US Dollar. Der Geldwäsche gehen immer illegale und kriminelle, offensichtlich auch terroristische Vortaten voraus, die in jedem Fall einzelne oder die Gesellschaft insgesamt geschädigt haben: Vom Drogenhandel angefangen über den Menschenhandel und Waffenschmuggel bis zur großen Korruption. Das sind Aktivitäten, die in extremer Weise für menschliche Unsicherheit verantwortlich sind. Die Banken und anderen monetären Dienstleistungsunternehmen, die an der Geldwäsche und daher an der Weißwäsche krimineller Vortaten beteiligt sind, erzeugen ein "public bad", ein öffentliches Übel - und sie verdienen dabei. Selbst die Terrorattacken von New York und Washington konnten nur finanziert werden, weil formelle Finanzinstitute mitmachten. Dabei war schon vorher klar, dass bei der Wäsche von Geldern aus illegalen bis kriminellen Machenschaften, z.B. in den kriegesischen Auseinandersetzungen in Afrika, formelle Bankinstitute und bekannte Bankenplätze (auch in Zentraleuropa) in grandiosem Maße involviert sind. Die sozialen und moralischen Kosten sind unermesslich, auch wenn sie nicht in Euro und Cent angegeben werden können.

Arbeitslosigkeit und Informalisierung der Arbeit

12. Zwar gibt es keinen ebenso liberalisierten globalen Arbeitsmarkt wie die Waren- und Finanzmärkte. Die Hürden gegen Migrationsbewegungen sind hoch und zwingen viele Menschen in die Illegalität und in die Fänge von professionellen und kriminellen Menschenschmugglern und -schleusern. Trotz der Segmentierung der globalen Arbeitsmärkte sind die Mengen und Preise der nachgefragten Arbeitskraft auf jedem nationalen Segment von anderen Segmenten beeinflusst. Die "Standortkonkurrenz" wird daher als Argument für eine Senkung der Lohn(stück)kosten verwendet. Der Druck auf die Löhne ist insgesamt konterproduktiv, denn er drückt auch die kaufkräftige Nachfrage und ist verantwortlich für die Überproduktion, die das Kennzeichen der weltweiten Wirtschaftsflaute ist. Auch die Steigerung der Produktivität hat für den Arbeitsmarkt per Saldo negative Folgen. Zwar kann an "erfolgreichen" Standorten zeitweise Arbeitslosigkeit exportiert werden. Aber die globale Arbeitslosigkeit steigt in einem beschäftigungspolitischen Negativsummenspiel. Die ILO vermeldet daher Anfang Januar 2003 weltweit mehr als 125 Millionen arbeitslose Menschen. Tendenz steigend. Wir wissen aus den OECD-Ländern, dass bei einem neuen Aufschwung niemals wieder das Beschäftigungsniveau des vorher gehenden Zyklus erreicht wird. Viele Menschen werden gar nicht als arbeitslos gezählt. Sie befinden sich im "informellen Sektor" prekärer Arbeitsverhältnisse, ohne Vertrag, mit geringer sozio-ökonomischer Sicherheit. In Afrika sind dies bis zu 90% der Erwerbspersonen, in Lateinamerika an die 60%, in Asien etwa die Hälfte. Auch in den Industrieländern finden mehr und mehr Menschen nur noch einen Arbeitsplatz als Scheinselbständige, zu prekären Bedingungen. In der Globalisierung sind also nicht nur Niveau, sondern auch die Qualität der Arbeit betroffen. Darauf sind die Institutionen und Organisationen des Arbeitsmarktes kaum vorbereitet. Wie die ILO angesichts dieser Veränderungen von Arbeitsmarkt und Arbeitswelt schlussfolgert, sind neue Formen der sozioökonomischen Sicherheit zu entwickeln. Dies kann nur gelingen, wenn öffentliche Güter zur Bildung, Gesundheitsversorgung, zur Wasser- und Nahrungsmittelversorgung bereit gestellt werden. Diese politische Norm widerspricht freilich der dominanten Tendenz der Privatisierung, die gerade durch die Entwicklung der Finanzmärkte unterstützt wird.

Umriss einer neuen internationalen Finanzarchitektur

13. Während in den 70er Jahren die Reform des Währungssystems im Zentrum stand und in den 80er Jahren im Zusammenhang mit der Schuldenkrise nach Wegen einer Entlastung der Schuldner und ihrer Befähigung zum Schuldendienst (durch "Strukturanpassung") gesucht wurde, ist in den 90er Jahren und im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts die "Architektur" des Finanzsystems das Thema der Reformdebatte. Spätestens der argentinische Fall hat gezeigt, dass auch "gute" Schuldner, die beispielhaften Vorzeigeländer des IWF, in eine schwere Krise geraten können, wenn die globalen Finanzmärkte, Regeln und Institutionen nicht reformiert werden.

14. Die groben Linien einer stabileren Finanzarchitektur sind rasch skizziert. Eine Vereinbarung von Schwankungsbreiten (Zielzonen) für die Kursrelationen zwischen den großen Währungsblöcken (Dollar-, Euro- und Yen-Raum) wäre eine Möglichkeit zur Verringerung der Volatilität. Die Stabilisierung der Währungsrelationen erfordert allerdings auch eine in etwa gleichgerichtete Entwicklung der Lohnstückkosten und der Preise. Mit anderen Worten: Es geht nicht nur um Währungspolitik, sondern um Politik-Koordination zwischen verschiedenen Feldern der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik und zwischen Ländern (Währungsräumen) sowie um die Herstellung eines gesellschaftlichen Basiskonsenses über Ländergrenzen hinweg. Davon sind die ökonomischen und politischen Hauptakteure auf den Devisenmärkten weit entfernt. Folglich sind Zielzonen derzeit unrealistisch.

15. James Tobin hat die Alternative zwischen (bzw. die Kombination von) Integration und

Segmentation von Währungsmärkten ins Gespräch gebracht; dies wird in den Debatten um die "Tobin-Steuer" zumeist vergessen. Die Alternative zur Verteuerung von Währungsansatzpunkten und daher der Segmentierung von Währungsmärkten ist die Integration von Währungen zu einem Währungsraum mit möglichst festen Kursrelationen. In Europa ist eine multilaterale Währungsunion, die Eurozone entstanden. Also entfällt die Spekulation zwischen diesen Währungen. Voraussetzung für die gemeinsame Währung war die fast fünf Jahrzehnte andauernde ökonomische, politische, soziale und teilweise auch kulturelle Integration. Es sind nur Währungen von Ländern beteiligt, die sich nicht in einer Netto-Schuldnerposition in fremder Währung (z.B. in US Dollar) befinden. Daher kann das Euroexperiment nicht einfach übertragen werden; nirgendwo in der Welt gibt es eine Region mit vergleichbarer 50-jähriger Integrationserfahrung, deren Währungen obendrein stark und nicht schwach sind. Schwach sind die Währungen aller Länder, die in Fremdwährung (in US Dollar) verschuldet sind. Daher sind Ansätze und Chancen der Bildung eines regionalen Währungsblocks im südlichen Lateinamerika eher skeptisch zu beurteilen.

16. Doch gibt es in Lateinamerika eine Reihe von Beispielen "unilateraler" Integration durch "Dollarisierung". Einige Länder haben entweder die nationale Währung zu Gunsten der Einführung des Dollar aufgegeben (Panama schon seit langem, Ecuador seit Anfang 2000, El Salvador seit dem 2.1.2001, Guatemala im Mai 2001) oder die nationale Währung fest an den Dollar im Rahmen eines currency board gebunden (Argentinien bis Ende 2001; zuvor Brasilien, wenn auch weniger rigide, bis Januar 1999). "Dollarisierte" Länder geben freilich ihre geld- und währungspolitische Souveränität vollständig auf bzw. an das Federal Reserve System der USA ab. Der Schritt zurück ist zumeist schwierig. Argentinien ist derzeit eine Art Übungsgelände für die "Ent-Dollarisierung".

Der Dollarisierung in Lateinamerika entspricht in einigen europäischen Ländern die "Dmarkisierung" bzw. "Euroisierung" - im Kosovo, in Montenegro, wo die DM (bis Ende 2001, danach der Euro) gesetzliches Zahlungsmittel ist. Bei der unilateralen Währungsintegration gibt es eine Fülle von Problemen, darunter das zentrale, wie ein Land an US- Dollar oder Euro gelangen kann. Es gibt ja nur den Leistungsbilanzüberschuss und verschiedene Arten des Kapitalimports. Da mit der Dollarisierung aber die Währung aufgewertet wird, leidet zunächst die Wettbewerbsfähigkeit. Die Dollar- oder Euro-Devisen bleiben aus. Privater Kapitalimport braucht attraktive Anlagemöglichkeiten, also hohe Renditen. Diese sind für Investitionen und daher Wachstum nachteilig, unterminieren also die Bildung einer ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur. Die Privatisierung öffentlichen Eigentums bringt zumeist weniger als sich die Regierungen wünschen, fördern die Korruption und geraten sehr bald ans "Ende der Fahnenstange", wenn nichts mehr zu privatisieren da ist. In einigen Ländern kommen die Euro und US- Dollar durch internationale Hilfsorganisationen herein, wie im Kosovo oder durch die organisierte Kriminalität (Menschenschmuggel, Prostitutionsringe, Zigarettenmafia). In El Salvador stammen die US- Dollar aus Überweisung von Gastarbeitern in den USA. Ecuador bezieht (noch) die Dollar durch Kredite des IWF und ebenfalls aus Überweisungen von Arbeitsemigranten. Die Ärmsten, die das Land verlassen mussten, weil sie keine Arbeit fanden, finanzieren nun das Dollarisierungsexperiment. Die Frage ist, wie lange das geht. Es wäre in diesem Zusammenhang von theoretischem und politischem Nutzen, die Lehren der deutsch-deutschen Währungsunion von 1990 erneut zu studieren.

17. Im Gegensatz zur prekären Integration trennt eine Strategie der Segmentation Währungsräume mit dem marktkonformen Mittel der Erhöhung der Transaktionskosten beim Tausch einer Währung gegen eine andere. Dazu dient (1) die viel diskutierte Tobin tax auf Devisenumsätze. Eine Devisentransaktionssteuer könnte die Volatilität kurzfristiger Kapitalströme beruhigen - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Einen ähnlichen Effekt können (2) härtere Eigenkapitalvorschriften, ein Kreditregister, die Kontrolle der Umschlagszentren (Offshore-Zentren) der internationalen Finanztransaktionen etc. haben.

Auch Kapitalverkehrskontrollen (an nationalen Grenzen) separieren (3) Währungsmärkte. Die Maßnahmen (1) bis (3) unterscheiden sich hinsichtlich des Grades internationaler Kooperation. Eine Tobin tax erfordert Kooperation zumindest im Bereich der OECD-Länder. Kapitalverkehrskontrollen können einzelne Länder autonom beschließen.

Eine Tobin tax wird im übrigen auch unter dem Aspekt diskutiert, dass den nationalen Steuerstaaten die Steuerbasis mehr und mehr schwindet und daher der am wenigsten mobile Produktionsfaktor (Arbeit) einen immer größeren Anteil der Steuerlast trägt (in Europa ist der Anteil der Kapitalsteuern am Steueraufkommen von 50% zu Beginn der 80er Jahre auf 35% um die Jahrhundertwende zurückgegangen). Die Tobin-Steuer belastet hingegen den mobilsten Produktionsfaktor: das hochgradig volatile, kurzfristige Kapital. Dafür sprechen folglich auch Erwägungen der Steuergerechtigkeit. Im übrigen könnten die Einnahmen aus der Tobin-Steuer für soziale und/ oder Entwicklungsprojekte verwendet werden. Dies war ein Vorschlag des französischen Präsident Mitterand auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen und er ist auf der UNO-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey in Mexiko im März 2002 wieder aufgegriffen worden.

18. Darüber, dass der Ordnungsrahmen von Kreditmärkten verbessert werden muss, besteht nach den Erfahrungen mit den Finanzkrisen der 90er Jahre breiter Konsens - vom IWF bis zu den NGOs. Denn die contagion-effects konnten sich ausbreiten (die Währungsräume sich sozusagen wechselseitig "infizieren"), weil die Märkte weitgehend dereguliert sind. Die Reformüberlegungen des 1998 eingerichteten Financial Stability Forum (FSF) beziehen sich folglich vor allem auf die kurzfristigen Kapitalflüsse mit besonders ausgeprägter Volatilität, auf die Off-Shore-Finanzzentren (OFCs) und bestimmte hoch spekulative Akteure (Hedge-Fonds), die wegen der "Hebelwirkung" ihrer Anlagen besonders riskante Geschäfte betreiben und ein permanentes systemisches Risiko darstellen.

19. Durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist die Rolle der gut 50 Offshore-Zentren gewachsen, in denen laxe Finanzaufsicht, geringe Steuerbelastung und absolute Geheimhaltung von Informationen über Konten und Kontoinhaber Die Attraktivität begründen. OFCs sind in den 90er Jahren zunehmend zu den Geschäftssitzen von Spekulationsfonds (die so ihre Geschäfte verdunkeln konnten), zum Ziel für Steuerflucht und zum Umschlagsplatz und "Waschsalon" schmutzigen Geldes geworden. Inzwischen hat die OECD auch im Zusammenhang mit den Empfehlungen des FSF die Einhaltung bestimmter Regeln seitens der OFCs verlangt. Nicht-kooperative OFCs sollen mit Sanktionen belegt werden. Daraufhin haben einige der als Offshore-Zentren deklarierten special jurisdictions ihre Kooperation zugesagt (teilweise auch die Schweiz, zögerlich Liechtenstein, gar nicht: Nauru), andere haben nicht reagiert. Ein Problem im Zusammenhang der Regelung der OFCs ist der Sachverhalt, dass special jurisdictions auch in den großen Finanzzentren New York, Tokio, London, Bangkok zu finden sind, dass einige US-amerikanische Bundesstaaten ihre Standortpolitik auf die Begünstigung von Finanzinstitutionen durch laxe Gesetzgebung ausrichten, und Staaten wie Israel oder Russland globale Geldwaschanlagen sind. Hier vermischen sich offensichtlich ökonomische und politische Fragen mit dem Ergebnis, dass Stabilität und Integrität des Finanzsystems unterminiert werden.

20. Die Stabilität der globalen Finanzarchitektur hängt entscheidend von den Bretton Woods-Institutionen ab. Deren Struktur muss gründlich überholt werden, um die Blockademöglichkeiten eines Landes (der USA) zu unterbinden und dem Gewicht der Industrieländer (mit mehr als 50% der Stimmen) ein Gegengewicht entgegen zu setzen. Das würde zu einer Demokratisierung der Finanzinstitutionen beitragen. Es müssen aber auch die Regeln geändert werden. Gläubiger sind an den Kosten der Finanzkrisen, für deren Zustandekommen sie mindestens ebenso verantwortlich sind wie Schuldner, zu beteiligen. Nur so können sie dazu gebracht werden, sich für das öffentliche Gut finanzieller Stabilität überhaupt einzusetzen und nicht alle Versuche in diese Richtung zu torpedieren, also "moral hazard" zum Prinzip ihres "imprudential behaviour" zu erheben..

21. Daher ist auch eine Regelung in Richtung eines ordentlichen Insolvenzverfahrens für souveräne Schuldner zu treffen. Der private Sektor muss in Schuldenrestrukturierungen mehr eingebunden werden als in der Vergangenheit geschehen; er darf vor allem nicht mehr damit wie selbstverständlich rechnen, dass Schuldner nicht bankrott gehen können, weil sie durch IWF und andere offizielle Institutionen, letztlich also durch Zahlungen der Steuerzahler, gerettet werden. Der argentinische Fall hat auch den IWF dazu veranlasst, die Idee eines "orderly debt work-out", sprich eines internationalen Insolvenzverfahrens in die Debatte über die neue internationale Finanzarchitektur einzubringen. Noch in den 80er Jahren trommelte der IWF die zehn oder fünfzehn Gläubigerbanken zusammen, um die Umschuldung eines Landes zu vereinbaren und gleichzeitig dem verschuldeten Land die benötigten Strukturanpassungsmaßnahmen ("Konsens von Washington") abzuverlangen. Das geht heute nicht mehr, da Argentinien nicht gegenüber wenigen und leicht identifizierbaren Kreditgebern, sondern gegenüber einer großen Zahl von Wertpapierbesitzern verschuldet ist, die über Investmentfonds argentinische Staatspapiere "günstig", d.h. zu hohen Renditeversprechen gekauft haben. Allein im Euro-Raum haben Investmentsparer für 20 Mrd Euro argentinische Staatspapiere erworben, die nach der Finanzkrise fast wertlos geworden sind. Also helfen nicht mehr die Rundtischgespräche zwischen einigen zehn Gläubigerbanken und der Regierung des verschuldeten Landes unter Regie des IWF.

Dies ist möglicherweise der Grund dafür, dass der IWF die Kredittranche an Argentinien im Dezember nicht auszahlte und durch die stellvertretende Direktorin des IWF, Anne Krueger, eine Insolvenzregelung ins Spiel brachte: Es sollte ein Land mit unsustainable debt ordentlich, vergleichbar dem Konkursrecht in Nationalstaaten, Pleite gehen dürfen, um später wieder auf die Beine zu kommen (orderly debt work-out). Es ist sicherlich nicht Sympathie für die Schuldner, die Anne Krueger zu diesem Vorschlag veranlasste. Infolge der Deregulierung der globalen Finanzmärkte hat sich auch die Gläubigerseite verändert und Lösungen für Krisen wie die argentinische erfordern Innovationen bei der Regulation von Krisen. Neu ist an diesem Vorschlag jedenfalls, dass nun auch die Gläubiger an den Kosten der Finanzkrise beteiligt würden und nicht durch die internationalen Institutionen wie in der Vergangenheit aus der Krise für sie fast risikolos "herausgehauen" (bail out) werden. 22. Zur Reform der Finanzmärkte gehört auch die Entwicklungsfinanzierung. Denn große Teile der Welt sind von den (privaten) Finanzflüssen sehr weitgehend abgekoppelt, handele es sich um Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen oder Bankkredite. Von sich aus sorgen die Finanzmärkte nicht für Entwicklung. Die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey hat verschiedene Quellen der Entwicklungsfinanzierung genannt, die "angebohrt" oder deren Mittel sinnvoll verteilt werden sollten. Das reicht von vermehrten ausländischen Direktinvestitionen, der Mobilisierung heimischer Ressourcen, der Nutzung von Entwicklungspotentialen aus verbessertem Marktzugang bis zur öffentlichen Entwicklungshilfe, die auch in den nächsten Jahren nicht das zugesagte und anvisierte Ziel von 0,7% des BIP der Industrieländer erreichen wird (derzeit sind es im Durchschnitt gerade einmal 0,23%). An erster Stelle aber steht die Mobilisierung interner Ressourcen der Entwicklungsländer selbst, und daher die Förderung aller Maßnahmen der "good governance", die diesen Ansatz unterstützen.

23. Zur neuen internationalen Finanzarchitektur gehört auch die unnachsichtige Bekämpfung der Geldwäsche, aber auch der Steuer- und Kapitalflucht. In dieser Frage herrscht vielleicht am wenigsten Einigkeit, da viele meinen, so etwas wie Kapitalflucht könne es auf freien Märkten nicht geben und Steuerflucht sei nichts anderes als Ausdruck von Steuerwettbewerb. Man kann so argumentieren, muss dann aber zu entsprechenden globalen Regeln und Steuern bereit sein. Denn wie sollen sich die Gemeinwesen finanzieren, wie sollen jene (globalen) öffentlichen Güter bereit gestellt werden können, die über den Frieden, die finanzielle Stabilität wachen, aber auch für soziale und ökologische Nachhaltigkeit sorgen? Und wie soll Geldwäsche wirksam bekämpft werden können, wenn Kollateraldelikte nicht diskriminiert

werden?

24. Eine neue internationale Finanzarchitektur wird aber die in sie gesetzten Erwartungen nur einlösen können, wenn es gelingt, mit den angedeuteten Maßnahmen das Niveau der Realzinsen abzusenken. Wie schwierig dies ist, und wie sehr Interessengruppen strukturkonservativ gegen eine solche Strategie arbeiten, hat der Vorsitzende des Bundesverbands der deutschen Banken, Rolf Breuer, dargelegt, als er dazu riet, die Senkung des Diskontsatzes durch die EZB nicht an die Klienten der Banken weiter zu geben und die höhere Zinsdifferenz zur Bildung von Rücklagen zu nutzen... Munition für eine nächste Spekulationsrunde, der unweigerlich neue Finanzkrisen folgen.

25. Denn eine Erhöhung der realen Wachstumsrate des BIP ist allenfalls vorübergehend möglich. Dafür sind ökologische, aber auch ökonomische Gründe verantwortlich. Der von einigen Ökonomen erwartete Sprung auf einen höheren Wachstums- und Produktivitätspfad im Verlauf der "new economy" hat sich als - voraussehbarer - Flop herausgestellt. Daher ist das wirtschaftspolitische Gerede von der notwendigen Steigerung des Wachstums nur ein trister Ausdruck von wishful thinking, wo doch thankful wishing angesagt wäre. Die Wirtschaftspolitik wird sich angesichts der Globalisierung darauf einstellen müssen, nach einer menschengeschichtlich einmaligen Wachstumsbonanza im Verlauf der vergangenen 230 Jahre wirtschaftspolitische Ziele auch bei niedrigen Wachstumsraten, so wie zu Adam Smith Zeiten realisieren zu müssen.

Literaturauswahl

Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit 2002: Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik, Münster.

de Luna Martinez, José 2002: Die Herausforderungen der Globalisierung für die Schwellenländer: Lehren aus den Finanzkrisen von Mexiko und Südkorea:

Inauguraldissertation am Fachbereich Politik und Sozialwissenschaft der FU Berlin

Deutscher Bundestag 2002: Endbericht der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten" (erscheint im Juni 2002)

Felix, David 1998: "Asia and the Crisis of Financial Globalization", in: Baker, Dean/ Epstein, Gerald/ Pollin, Robert (eds.), Globalization and Progressive Economic Policy, Cambridge, New York, S. 163ff..

Kaul, Inge/ Grunberg, Isabell/ Stern, Marc A. (eds.) 1999: Global Public Goods - International Cooperation in the 21st Century, New York, Oxford.

Maddison, Angus (2001): The World Economy - A Millennial Perspective, OECD, Development Center Studies), Paris

World Bank 2000: World Development Report 2000/ 2001: Attacking Poverty, Washington D.C.

World Bank 2001: Global Development Finance, Washington, DC.