

EIN KOMMENTAR

HANS TIETMEYER

Zunächst möchte ich unterstreichen, was unser Kollege Dasgupta insbesondere zum Schluss seiner Kommentierung ausgeführt hat. Das Thema Demokratie-Defizit kann nicht unabhängig von der Aufgabe der jeweiligen internationalen Institution gesehen werden. Nicht zu unrecht haben ja inzwischen auch viele demokratische Länder ihre Zentralbanken bewusst mit einer weitgehenden politischen Unabhängigkeit von Parlament und Regierung bei ihren konkreten Entscheidungen ausgestattet. Wenn das Mandat klar ist, kann es auch für eine Institution wie den Internationalen Währungsfonds (IWF) sehr wohl sinnvoll und angemessen sein, konkrete Verhandlungen ohne permanente Detailkontrolle durch die Mitgliedstaaten zu führen. Eine gewisse eigenständige Verantwortung des Stabes halte ich für unerlässlich. Aber die genaue Kompetenzabgrenzung muss natürlich schon im Voraus möglichst eindeutig geklärt sein.

Was nun die Thesen von Herrn Stiglitz angeht, so sind sie uns ja durch sein kritisches Buch „Globalisation and its Discontents“ schon vor einiger Zeit weitgehend bekannt geworden. Aus Zeitgründen kann ich hier nur auf einige Punkte kurz eingehen. Ich möchte aber gleichzeitig auf die intensive Diskussion seiner Thesen und Bewertungen in der ökonomischen Fachliteratur hinweisen.

Zunächst stimme ich seiner Grundthese zu, dass insbesondere die internationalen Finanzmärkte neben ihren wichtigen positiven Funktionen nicht selten auch erhebliche Mängel aufweisen, nicht zuletzt infolge asymmetrischer Informationen. Ich stimme auch zu, dass die internationalen Institutionen, die wir bis heute haben, teilweise ausbaubedürftig sind und in einigen Fällen auch fehlerhaft gehandelt haben. Das gilt allerdings keineswegs nur für den IWF sondern ebenso für die Weltbank und andere Institutionen. Weiterentwicklungen und Verbesserungen der Institutionen

und Arbeitskonzepte sind an mehreren Stellen notwendig und erfreulicherweise inzwischen auch eingeleitet.

Viele der bisherigen Finanzkrisen sowie die im Laufe der Zeit entstandene übermäßige Verschuldung vieler Länder bewerte auch ich als problematische und gefährliche Fehlentwicklungen. Die Gründe hierfür waren und sind allerdings zumeist nicht monokausal. Mit Herrn Stiglitz bin ich der Meinung, dass ein Teil der Schulden vieler Entwicklungsländer auch die Folge von Fehlentwicklungen in den großen Industrieländern sind. Das zeigt auch das von ihm erwähnte Beispiel der zinspolitischen Korrektur in den USA zu Anfang der achtziger Jahre. Die Frage ist nur, wo der Fehler lag, bei der drastischen Zinsanhebung oder bei der zu inflationären US-Politik vorher. Ich bin nachdrücklich der Meinung, dass gerade auch für die weltwirtschaftliche Entwicklung eine nachhaltige Korrektur damals dringend war. Wohl hatte die US-Politik der siebziger Jahre infolge der relativ niedrigen Zinsen die Verschuldung vieler Entwicklungsländer insbesondere in Lateinamerika zu leicht gemacht; eine Fortsetzung dieser US-Politik wäre aber auf Dauer auch für diese Länder noch problematischer gewesen als ihre Korrektur. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Hauptgründe für die übermäßige Schuldenaufnahme zumeist bei den Politikfehlern der Schuldenländern selbst lagen. In vielen Fällen wurden Haushaltsdefizite, die durch militärische Anschaffungen, administrative Ineffizienz und populistische Verteilungspolitik entstanden waren, einfach durch mehr Auslandskredite gedeckt. Hier zeigt sich, dass Kausalität und Verantwortung für die übermäßige Verschuldung vieler Länder nicht einseitig gesehen werden dürfen. Natürlich kann man hier fragen, ob Industrieländer wie die USA, die in den siebziger Jahren durch ihre Politik die Verschuldung der Entwicklungsländer zu leicht gemacht haben, nicht auch später bei der Bewältigung dieser übermäßigen Verschuldung Mitverantwortung tragen müssen. Teilweise haben sie es ja in den achtziger Jahren auch getan. Hier sollte man nicht nur die Hilfen von IWF und Weltbank, sondern auch die Umschuldungsvereinbarungen mit den Gläubigern (z. B. im Pariser Club) sehen und beachten.

Das gerade auch von der Kirche immer wieder angesprochen Thema des Schuldenerlasses für die ärmsten Länder ist zweifellos ein wichtiges Thema. Ich bin sehr wohl der Meinung, dass wir für die besonders armen Entwicklungsländer einen nachhaltigen Schuldenerlass brauchen, der auch in gewisser Weise unabhängig von den ursprünglichen Ursachen der übermäßigen Verschuldung sein sollte. Aber er kann und darf nicht losgelöst werden von der Beurteilung der gegenwärtigen und künftigen Politik dieser

Länder. Nur wenn sie ihre Fähigkeit und Bereitschaft nachweisen, den Erlass der Schulden sinnvoll für die weitere Entwicklung des Landes und seiner Wirtschaft zu nutzen, ist ein solcher Erlass sinnvoll und zu vertreten. Beim Erlass von Schulden muss aber auch klargestellt werden, wer konkret die damit verbundenen Lasten auf der Gläubigerseite trägt. Lange Zeit hat auf Seiten der Entwicklungsländer bei der Forderung nach Kredithilfen des IWF und einem Erlass von Schulden das Beharren auf nationaler Souveränität für die eigene Politik eine große Rolle gespielt. So kam es nicht selten zu Hilfen, die für eine problematische Militärpolitik oder für Korruption verwandt wurden. Dieses Verhalten ist zwar durch die veränderte Politik des IWF inzwischen zurückgedrängt worden. Es ist aber gelegentlich noch immer vorhanden. Deswegen kann und darf auch für die ärmsten Länder ein Schuldenerlass nur bei nachgewiesener Erfüllung der vorher festgelegten Konditionen durchgeführt werden.

Was nun die Ursachen der bisheriger Finanzkrisen einzelner Länder angeht, so waren diese nicht selten sehr unterschiedlich. Herrn Stiglitz stimme ich dabei in einem Punkte weitgehend zu. Vielfach war eine vorzeitige und unkonditionierte Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine wichtige Ursache oder zumindest ein verstärkender Faktor für Krisenanfälligkeit. Auch nach meiner Ansicht hat der IWF früher oft zu einseitig auf eine rasche Liberalisierung des Kapitalverkehrs in den Entwicklungsländern gedrängt. So nützlich diese Liberalisierung für die Attrahierung von ausländischem Finanzierungskapital sein kann, so problematisch kann sie werden, wenn das Empfängerland nicht über ein hinreichend entwickeltes internes Finanzsystem mit entsprechender Aufsicht und Transparenz sowie auch über eine eigenständige monetäre Politik mit hinreichenden Devisenreserven verfügt. Deswegen plädiere ich schon seit langem für einen je nach Entwicklungsstand gestuften oder mit eingebauten Bremsen versehenen Übergang zur Freigabe des Kapitalverkehrs. Die chilenische Praxis ist jedenfalls ein interessantes Beispiel. Erfreulicherweise ist auch der IWF inzwischen vorsichtiger mit seinen Empfehlungen für eine rasche Liberalisierung geworden.

Anders als Herr Stiglitz beurteile ich allerdings das Thema Wechselkurspolitik. Die von ihm offenbar befürwortete Fixierung von Wechselkursen bzw. die Anbindung an andere Währungen kann sehr ambivalente Wirkungen haben. Einerseits kann sie die Wechselkursvolatilität reduzieren, die Zinsmargen bei grenzüberschreitenden Krediten reduzieren und den Außenhandel bis hin zum Tourismus erleichtern. Andererseits bindet sie die eigene Währung und Geldpolitik an die Leistungsfähigkeit und interna-

tionale Bewertung der anderen Währung und der dahinter stehenden Wirtschaft und Politik. Nach meiner in diesem Bereich nicht gerade geringen Erfahrung sind die meisten Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte durch unrealistisch gewordene Wechselkursbindungen ausgelöst worden. In der ersten Phase bewirkte die Wechselkursbindung meist große Kapitalzuflüsse zu relativ günstigen Zinsen. Im Laufe der Zeit ergaben sich dann jedoch Divergenzen in der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Politik der betroffenen Länder im Vergleich zu dem Land mit der stärkeren Währung. In dem Moment, wo diese Tatsache an den Finanzmärkten bekannt oder auch nur vermutet wurde, kam es oft zu einer abrupten und nicht selten auch erheblich übertriebenen Umkehr der Kapitalbewegungen, wobei der vielzitierte Herden-Effekt eine wichtige Rolle spielte. Bei der Bindung ihrer Wechselkurse sollten insbesondere die Entwicklungsländer deswegen besonders vorsichtig sein. In vielen Fällen halte ich flexiblere Lösungen für sinnvoller.

Wichtiger als Wechselkursstabilitat ist ohnehin gerade auch für die Entwicklungsländer zumeist eine stabile Entwicklung des internen Preisniveaus und auch des internen Finanzsystems. Die zentrale wirtschaftliche und soziale Bedeutung dieser internen Stabilität sollte nicht unterschätzt werden. Nur bei hinreichender interner Stabilität der Währung und des Finanzsystems können freie Märkte auch zu einer nachhaltig gemeinwohlorientierten Entwicklung effizient beitragen. Der staatlichen Regulierungspolitik messe ich – anders als Herr Stiglitz – eine geringere Rolle bei. Er überschätzt meines Erachtens auch die Möglichkeiten keynesianischer Makrosteuerung für den internen ökonomischen Wachstumsprozess.

Skeptisch bin ich auch gegenüber seinen Vorstellungen für eine Weltreservpolitik, mit deren Hilfe offenbar durch Schaffung von Liquidität Verschuldungs- und Krisenprobleme einzelner Länder gelöst werden sollen. Für den Fall eines weltweiten Liquiditatsbedarfes ist schon seit langem Vorsorge getroffen worden. Seit den sechziger Jahren hat der IWF die Möglichkeit, im Falle eines weltweiten Liquiditätsbedarfs durch Beschluss der Mitgliedstaaten mit Hilfe von Neuzuteilungen von Special Drawing Rights (SDRs) zusätzliche Liquidität zu schaffen. Eine solche Liquiditatsschaffung ex nihilo ist aber zu recht an strenge Voraussetzungen gebunden. Eine Erleichterung dieser internationalen Liquiditatsschopfung hielte ich für sehr gefahrlieh. Das gilt insbesondere für den Fall von Liquiditatsschopfung zum Zwecke von Entschuldungen einzelner Länder. Das wäre vergleichbar mit dem Fall, dass eine nationale Zentralbank Liquidität zur Finanzierung einzelner Schuldner schafft, und zwar zusätzlich zu der für die Gesamtwirtschaft für angemessenen gehaltenen Liquidität. Ein

solches Verhalten der Zentralbanken wird in den meisten Ländern zu recht als eine problematische Förderung des moral-hazard gewertet.

Bei dem Thema global government der internationalen Finanzorganisationen muss zunächst die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen den Bretton-Woods-Organisationen beachtet werden. Die Weltbank hat vor allem die Aufgabe, den Entwicklungsländern durch Finanzhilfen und Beratung zu helfen. Hier geht es also auch um eine gewisse Umverteilung von Ressourcen aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer. Nach meiner Einschätzung bedarf die Weltbank dabei nicht nur größerer Finanzressourcen, sie sollte und könnte auch die Effizienz ihrer Arbeit noch deutlich steigern. Der IWF hat dagegen zunächst vor allem die Aufgabe der regelmäßigen Surveillance über die Wirtschafts- und Währungspolitik aller Teilnehmerländer. Darüber hinaus stellt er aus den gemeinsamen Fondsmitteln im Falle von Zahlungsbilanzkrisen einzelnen Ländern auf der Basis von vereinbarten Korrekturprogrammen vorübergehend Kredithilfen zur Verfügung.

Herr Stiglitz hat insbesondere die bisherige Arbeit des IWF kritisch beurteilt leider allerdings oft zu einseitig. In einigen Punkten stimme ich seiner Kritik durchaus zu. Das gilt z.B. für einzelne Surveillance-Analysen und auch für einige Korrektur- und Kreditprogramme. Neben einigen problematischen Analysen und Auflagen gab es meines Erachtens in der Vergangenheit bisweilen auch zu großzügig dimensionierte Beistandsprogramme. Der IWF hat jedoch nach meinem Urteil in den letzten Jahren seine Arbeit erheblich verbessert und sich dabei insbesondere auch des Instruments der erweiterten Transparenz seiner Analysen bedient. Darüber hinaus hat er auch die Initiative für die Entwicklung eines Sovereign-Debt-Restructuring-Mechanism (SDRM), einer Chapter 11 ähnlichen Lösung für konkursreife Länder, ergriffen. Interessant ist jedoch, dass nicht nur einige Industrieländer sondern insbesondere auch eine Reihe von Entwicklungsländern diese Initiative bisher ablehnen. Sie sehen darin einen möglichen Eingriff in ihre Souveränität und befürchten eine negative Beurteilung durch die Finanzmärkte. Dagegen wächst gegenwärtig sowohl bei den Regierungen als auch bei den großen Finanzinstituten die Zustimmung zum Einbau von sogenannten Collective-Action-Clauses (CALs) in neue Bond-Verträge. Damit soll eine Möglichkeit geschaffen werden, im Krisenfall auch Inhaber von Bonds in Umschuldungsverhandlungen einzubeziehen.

Diese wenigen Hinweise zeigen, dass der IWF auch bei der gegenwärtigen Struktur und Stimmrechtsverteilung zu Verbesserungen und Weiterentwicklungen seiner Arbeit durchaus in der Lage ist. Die bisherige

Stimmrechtsverteilung wird zwar oft kritisiert. Sie orientiert sich an dem wirtschaftlichen Gewicht der einzelnen Mitgliedsländer in der Weltwirtschaft und ist zugleich der Maßstab für die Bereitstellung von Finanzhilfen für den IWF und seine Kredithilfen in Krisen Geratene Länder. Ich halte diese Stimmrechtsverteilung entsprechend der Wirtschaftsgröße und der Bereitstellung von Finanzhilfen nach wie vor für Gerechtfertigt. Für änderungsbedürftig halte ich allerdings einige Abstimmungsregeln.

Abschließend möchte ich meine Anmerkungen noch einmal zusammenfassen: Wohl sind die bisher geltenden Regeln und auch viele Praktiken im internationalen Finanzbereich unvollkommen und änderungsbedürftig. Aus manchen Fehlern der Vergangenheit müssen Lehren gezogen und die Therapien verbessert werden. Das gilt insbesondere auch für die notwendige Prophylaxe. Bei dem notwendigen Ringen um Verbesserungen müssen jedoch alle Pro- und Contra-Argumente beachtet werden. Einseitige Plädoyers und Kritiken führen nicht weiter. Die Verantwortungsethik erfordert eine sorgfältige Abwägung aller für das nachhaltige Gemeinwohl relevanten Aspekte und Effekte. Und dazu gehört auch die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und die Stabilität des Geldwertes, ohne die es auf Dauer keine soziale Gerechtigkeit geben kann.