

Nunnenkamp, Peter

Book Part — Accepted Manuscript (Postprint)

Internationale Finanzpolitik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (2007) : Internationale Finanzpolitik, In: Schmidt, Siegmund Hellman, Gunther Wolf, Reinhard (Ed.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, ISBN 978-3-531-90250-0, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 630-639

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/4321>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Internationale Finanzpolitik

Peter Nunnenkamp

I. Neue und alte Problemstellungen

Die internationale Finanzpolitik sieht sich seit den neunziger Jahren einem erweiterten Problembündel gegenüber. Die Schuldenkrise vieler Entwicklungs- und Schwellenländer, die die finanzpolitischen Beziehungen zwischen der Dritten Welt und den Industriestaaten in der vorherigen Dekade geprägt hatte, blieb auf der Agenda. Angestrebt wurde eine nachhaltige Schuldenentlastung für besonders arme und zugleich hoch verschuldete Entwicklungsländer. Die so genannte Kölner Schuldeninitiative wurde 1999 nicht zuletzt auf Drängen der Bundesregierung auf dem Gipfeltreffen der führenden Industriestaaten (G-7) vereinbart. Die Auslandsverschuldung von etwa 40 Ländern sollte auf ein tragfähiges Ausmaß reduziert werden, wenn diese ihrerseits erfolgversprechende Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ergreifen. Bis 2001 hatte gut die Hälfte der Kandidaten die Zugangsberechtigung zu dieser Initiative erreicht, so dass der Entschuldungsprozess in diesen Ländern beginnen konnte. Der Nutzen der Schuldeninitiative blieb aber umstritten, weil die tatsächlichen Entlastungswirkungen geringer ausfallen dürften als erhofft und eine dauerhafte Reduktion der Armut keineswegs gesichert war (Nunnenkamp, Wahl und Wollenzien 2001).

Mit den gehäuften Finanz- und Währungskrisen in einer Reihe von Schwellenländern rückte jedoch die Reform der internationalen Finanzarchitektur ins Zentrum der finanzpolitischen Debatte. Angesichts der Krisen in Mexiko (1994/95), in Thailand, Malaysia, Südkorea und den Philippinen (1997), in Russland (1998), in Brasilien (1999) sowie in der Türkei und Argentinien (2000/01) war es nicht verwunderlich, dass die anschwellende Kritik an der wirtschaftlichen Globalisierung in erster Linie auf die internationalen Finanzmärkte abzielte (Q: Lateinamerika, Südostasien, Russland, Türkei). Die täglichen weltweiten Devisenumsätze hatten sich seit 1970 auf etwa 1,5 Billionen US\$ verzwanzigfacht, wobei der Großteil dieser Finanztransaktionen eine Laufzeit von höchstens sieben Tagen hatte. Damit diente nur noch ein Bruchteil der Finanztransaktionen in direkter Weise der Finanzierung des internationalen Handels oder von ausländischen Direktinvestitionen.

Kurzfristige Finanztransaktionen können zwar nicht – wie es häufig geschieht – mit Spekulation gleichgesetzt werden, und Spekulation ist auch nicht zwangsläufig destabilisierend (Willgerodt 1998). Ziemlich unstrittig ist es aber, dass die Reaktionsgeschwindigkeit der internationalen Finanzmärkte wegen der Kurzfristigkeit von Anlagen, der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs in vielen Ländern und der technischen Revolutionierung von Transfermechanismen deutlich zugenommen hat. Nationalen Regierungen verbleibt kaum noch Zeit zur Korrektur wirtschaftspolitischer Fehlentwicklungen. Sobald „schlechte Nachrichten“ nicht mehr zu verbergen sind, droht eine abrupte Kapitalflucht aus dem betreffenden Land – und möglicherweise auch aus Ländern, in denen die aufgeschreckten Anleger

ähnliche Fehlentwicklungen vermuten. Die Häufung von Finanz- und Wirtschaftskrisen ist deshalb mit der Volatilität der globalen Finanzmärkte verknüpft, auch wenn die grundlegenden Krisenursachen nicht auf diesen Märkten, sondern in der nationalen Wirtschaftspolitik zu suchen sind (Nunnenkamp 1998). Mögliche Strategien zur Vermeidung und wirksamen Bekämpfung von Krisen wurden deshalb zum Dreh- und Angelpunkt der internationalen Finanzpolitik.

II. Radikaler Umbau der Finanzarchitektur?

Insbesondere von Globalisierungsgegnern ist eine grundlegende Neugestaltung der internationalen Finanzmarktordnung angemahnt worden (Unmüßig und Wahl 2001). Neben institutionellen Innovationen wurden multilaterale Maßnahmen zur Begrenzung der Kapitalmobilität und zur Wechselkursstabilisierung verlangt. Nach dem Regierungswechsel in 1998 fanden sich einzelne Elemente dieses Forderungskatalogs auch in der offiziellen deutschen Position wieder. Die damalige Leitung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) schlug einen „dritten währungspolitischen Weg“ zwischen fixierten und völlig flexiblen Wechselkursen vor (Der Spiegel 1998). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Q: Entwicklungspolitik) begrüßte die Idee einer so genannten Tobin-Steuer, um die internationale Kapitalmobilität zu begrenzen, und setzte sich für eine stärkere Entlastung überschuldeter Entwicklungsländer ein. Radikale Reformvorschläge stießen aber nicht nur auf wissenschaftliche Bedenken. In vielen Industrie- und Entwicklungsländern wurde ihnen auch auf politischer Ebene mit erheblicher Skepsis begegnet. Eine fundamentale Neuausrichtung der internationalen Finanzpolitik kam deshalb nicht zustande.

Innerhalb der G-7 herrschte die Auffassung vor, dass kein Bedarf an neuen Institutionen mit Entscheidungsbefugnis bestand. Man verständigte sich lediglich darauf, zusätzliche Gremien zu schaffen, die als Diskussionsforen über Fragen der Stabilität des internationalen Finanzsystems dienen konnten (Q: G7/G8). So wurde 1999 die G-20 gegründet, um neben den Industrieländern sowie IWF (Internationaler Währungsfonds) und Weltbank auch (zehn) Entwicklungs- und Schwellenländer enger in die Reformdebatte einzubinden. Im gleichen Jahr wurde auf Vorschlag des damaligen Bundesbankpräsidenten Tietmeyer das Forum für Finanzmarktstabilität einberufen. Der dieser Institution zugrundeliegende Tietmeyer-Bericht unterstrich ausdrücklich die – nach dem Wechsel in der Leitung des BMF von Lafontaine zu Eichel auch in Deutschland – vorherrschende Position, wonach tiefgreifende institutionelle Neuerungen nicht erforderlich seien (Q: Außenwirtschaftspolitik).

Gegen neue institutionelle Arrangements auf multilateraler Ebene wurden in erster Linie Anreizprobleme ins Feld geführt. Für ein internationales Konkursgericht wäre es nicht nur schwierig, die Insolvenz eines souveränen Schuldners eindeutig zu bestimmen, sondern es würde im Gegensatz zum nationalen Konkursrecht auch an durchsetzbaren Sanktionen mangeln (BMZ 2000). Die Gefahr einer willkürlich herbeigeführten Zahlungsunfähigkeit und der Verschleierung der tatsächlichen Zahlungsfähigkeit ist bei souveränen Schuldnern folglich größer als bei Unternehmen. Die Schaffung eines internationalen Kreditgebers der letzten Instanz, der analog zur Rolle nationaler Zentralbanken die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems in Krisenzeiten aufrecht zu erhalten hätte, wurde insbesondere von der Deutschen Bundesbank (2000a: 26) rigoros abgelehnt, weil dieser „die Investoren von den Risiken und Konsequenzen ihrer unternehmerischen Entscheidungen entbindet“. Die Verabsolutierung dieser

so genannten „moral hazard“-Problematik, wonach eine unvorsichtige Kreditvergabe durch die Erwartung provoziert wird, im Krisenfall durch staatliche Finanzhilfen gerettet zu werden, mag überraschen. Zum einen hat die Bundesbank die Funktion eines Kreditgebers der letzten Instanz im nationalen Rahmen selbst traditionell wahrgenommen. Zum anderen ist die empirische Relevanz von „moral hazard“ höchst umstritten (Lane und Phillips 2000).

An politischer Durchsetzungsfähigkeit mangelte es auch der Forderung, die Kapitalmobilität durch eine multilateral vereinbarte Besteuerung grenzüberschreitender Finanztransaktionen zu begrenzen. Die aus den siebziger Jahren stammende Idee einer – nach ihrem Vordenker benannten – Tobin-Steuer wurde von den vorgeblich begünstigten Entwicklungs- und Schwellenländern selbst nach den Finanzkrisen kaum aufgegriffen. Die Chancen der Nutzung von Auslandskapital schienen von diesen Ländern als gewichtiger eingeschätzt zu werden als die damit verbundenen Risiken. Dies stützte die Position von Bundesbank und BMF, wonach eine Umkehr bei der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs weder sinnvoll noch realistisch ist (Deutsche Bundesbank 2000a: 23; BMF 2001). Aus ökonomischer Sicht spricht gegen die Tobin-Steuer, dass sie ihr erklärtes finanzpolitisches Ziel der Krisenvermeidung nicht erreichen kann. Zwar ist sie so konzipiert, dass sie kurzfristig hin und her vagabundierende Gelder relativ stark, langfristig im Ausland angelegtes Kapital dagegen kaum belasten würde. Eine Attacke auf eine Währung, bei der kurzfristige Spekulationsgewinne von 40 bis 60% (wie im Fall der Asienkrise) locken, wäre durch eine Steuer mit dem vorgeschlagenen Satz von bis zu 1% aber kaum abzuwenden.

Gleichwohl haben die Finanzkrisen auch bei den Kritikern der Tobin-Steuer zu einem Umdenken geführt. Die bis Mitte der neunziger Jahre starken Bestrebungen, dem IWF durch eine Änderung seines Statuts die Zuständigkeit für eine beschleunigte Kapitalverkehrsliberalisierung zu übertragen, traten in den Hintergrund (BMF 2001). Bundesbank und BMF haben seitdem vor einer überstürzten und ungenügend vorbereiteten Kapitalverkehrsliberalisierung gewarnt; auch der IWF bezeichnete eine nationale Kontrolle des Kapitalzustroms als sinnvoll, solange die inländischen Finanzsysteme noch krisenanfällig sind (Fischer 1998: 5).

Durch die gehäuften Finanzkrisen erhielt zeitweise auch die währungspolitische Strategiedebatte einen neuen Impuls. Das Konzept des vormaligen deutschen Finanzministers Lafontaine und seines Staatssekretärs Flassbeck sah vor, dass sich die Hauptwährungen in vereinbarten Zielzonen bewegen und kleinere Länder sich an eine der Leitwährungen ankoppeln. Die deutsche Initiative, die mit der Amtsübernahme durch Eichel im Jahr 1999 selbst in der Bundesregierung an politischem Rückhalt verlor, stieß von Anfang an auf Widerstand. Die Vereinigten Staaten, wo Geld- und Fiskalpolitik traditionell auf binnenwirtschaftliche Zielsetzungen ausgerichtet sind, lehnten es ab, sich Wechselkursvorgaben im Rahmen einer währungspolitischen Strategie des „dritten Weges“ unterzuordnen. Auch die Europäische Zentralbank (EZB) verwarf das Zielzonen-Konzept, das ihre geldpolitische Autonomie beschränkt hätte. Ohne eine intensive internationale Koordinierung der Geld- und Fiskalpolitik hätten eng definierte Zielzonen spekulative Attacken geradezu eingeladen. Sobald die Finanzmärkte Zweifel daran hegen, dass die Zentralbanken eine Währung, die sich auf einen Rand der Zielzone hin bewegt, unter allen Umständen innerhalb der Zielzone halten, werden einseitige Spekulationsbewegungen ausgelöst.

Zudem war die vorgeschlagene Anbindung der Währungen kleinerer Länder an eine Leitwährung gerade unter dem Blickwinkel der vergangenen Krisen als problematisch anzusehen. Es war vor allem dort zu extremen Wechselkursschwankungen gekommen, wo Regierungen zu lange an einer unglaublichen Wechselkursbindung festgehalten hatten. Nach der vor-

herrschenden ökonomischen Lehre, die sich in Folge der Krisen herausbildete und die auch von der Deutschen Bundesbank (2000b: 107f.) vertreten wurde, sind wechsellkurspolitische Lösungen zwischen den Polen definitiv fixierter Paritäten und hoher Wechselkursflexibilität besonders krisenanfällig, wenn Länder in den internationalen Kapitalmarkt eingebunden sind.

III. Anpassung des regulativen Rahmens

Obwohl ein grundlegender Umbau der internationalen Finanzarchitektur unterblieb, war es unumstritten, dass das Ziel der Krisenvermeidung und -bekämpfung einen an die gestiegene internationale Kapitalmobilität angepassten regulativen Rahmen erforderte. Hierzu gehörten die Fortentwicklung und Durchsetzung international anerkannter Standards und Kodizes für wirtschaftliche und finanzielle Aktivitäten, deren Befolgung nach allgemeiner Meinung einen wichtigen Teil der Vorbereitung auf eine Kapitalverkehrsliberalisierung bildet. Die vom Forum für Finanzmarktstabilität als wesentlich identifizierten Regelwerke reichten von strengeren Anforderungen zur Datenbereitstellung (*Special Data Dissemination Standard* des IWF) über die internationalen Standards für die Wirtschaftsprüfung der International Federation of Accountants (IFAC) bis zu den Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht und den 40 Empfehlungen der Financial Action Task Force zur Bekämpfung der Geldwäsche.

Die Fülle bereits vorhandener Normen deutet an, dass das Hauptproblem in der unzureichenden Anwendung multilateral vereinbarter Standards und Kodizes lag. Die Deutsche Bundesbank (2000a) und das BMF (2000a) plädierten deshalb dafür, dass der IWF deren Einhaltung verstärkt überwacht. Allerdings dürften viele Entwicklungsländer – auf sich allein gestellt – mit der Aufgabe, die schon existierenden Normen umzusetzen und zu befolgen, angesichts begrenzter administrativer Kapazitäten überfordert sein. Um eine breitere Akzeptanz multilateral vereinbarter Normen zu erzielen, wurde diesen Ländern technische Hilfe angeboten. Gleichzeitig warnte die Deutsche Bundesbank (2000a: 24) vor einer „lähmenden Überregulierung“. Allzu detaillierte Kodizes könnten Regierungen in der trügerischen Sicherheit wiegen, bei normgerechtem Verhalten vor Finanzkrisen gefeit zu sein (Q: Entwicklungspolitik).

Die Probleme der Finanzmarktregulierung offenbarten sich vor allem im Hinblick auf die Überwachung der Banken. Die geplante Neufassung des Baseler Akkords (Basel II), die in der Entwurfsfassung etwa 500 Seiten umfasste (Sekretariat des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht 2001), wird vielerorts auf erhebliche Umsetzungsprobleme stoßen. Außerhalb der Industrieländer wurde die schon im ursprünglichen Baseler Akkord von 1988 geforderte Kapitalausstattung von mindestens 8% der (risikogewichteten) Kreditposition einer Bank häufig nicht erreicht, obwohl diese Norm in einem stark risikobehafteten Umfeld wie in vielen Entwicklungsländern kaum ausreichend sein dürfte (Williamson und Mahar 1998).

Abgesehen von der schwierigen Ausbalancierung unterschiedlicher Interessen zwischen den Vereinigten Staaten und europäischen Ländern bleibt es fraglich, ob die Reform des Baseler Akkords zur Bankenüberwachung die Funktionsfähigkeit der internationalen Finanzmärkte nachhaltig verbessern wird. Der Kompromissentwurf könnte auf Kosten vieler Entwicklungs- und Schwellenländer gehen (Reisen 2001). Zum einen lassen erste Analysen erwarten, dass sich der Zugang dieser Länder zu internationalen Krediten erheblich verteuern wird. Zum anderen ist zu bezweifeln, dass die Reform eine Verstärkung der Vergabe von Bankkrediten an Entwicklungs- und Schwellenländer bewirkt. Eine Voraussetzung dafür wäre, dass die Rating-

agenturen Länderrisiken besser einschätzen und früher erkennen als die einzelnen Marktteilnehmer. In der Asienkrise hat sich jedoch erwiesen, dass die Ratingagenturen diesem Anspruch nicht gerecht werden (Reisen und von Maltzan 1999).

Diskutiert wurde auch, wie bisher nicht überwachte Finanzintermediäre – vor allem die als besonders risikobehaftet angesehenen Hedgefonds – in das Regulierungssystem einbezogen werden sollten (Deutsche Bundesbank 1999a). Um das aus deren Aktivitäten resultierende Destabilisierungspotenzial zu begrenzen, wurde erwogen, die finanziellen Verflechtungen der Banken mit den Hedgefonds in einem Kreditregister offen zu legen, für Bankkredite an die Fonds verschärfte Deckungsvorschriften zu erlassen (indirekte Regulierung) oder die Hedgefonds direkten Kontrollen zu unterwerfen. Eine direkte Regulierung wurde in der Vergangenheit häufig aus Praktikabilitätsgründen verworfen, weil die Hedgefonds zunehmend in regulierungsfreie Offshore-Finanzzentren ausweichen könnten. Dieses Argument hat jedoch an Plausibilität verloren, seitdem auf die Offshore-Zentren Druck ausgeübt wird, internationale übliche Finanzstandards zu befolgen. So sind die Offshore-Zentren im Jahr 2000 vom Forum für Finanzmarktstabilität nach der Qualität ihrer Aufsichtssysteme klassifiziert worden, und die Finanzminister der G-7 forderten den IWF auf, die Offshore-Zentren in seine Überwachungstätigkeit einzubeziehen (BMF 2000b). Gleichwohl konnte sich das BMF mit seiner Präferenz für eine direkte Regulierung der Hedgefonds zunächst nicht durchsetzen; es hat aber angekündigt, diesen Ansatz auf internationaler Ebene weiter zu verfechten, wenn sich die bisherigen Empfehlungen des Forums für Finanzmarktstabilität als unzureichend erweisen (BMF 2001: 16f.).

Zum regulativen Rahmenwerk gehört schließlich die Einbindung der privaten Finanzmarktakteure in das multilaterale Krisenmanagement. Insbesondere von europäischer Seite wurde auf eine klar definierte Rolle des Privatsektors bei der Überwindung von Finanzkrisen gedrängt. Die Bundesbank leitete diese Forderung aus den in den neunziger Jahren üblich gewordenen umfangreichen Finanzhilfen des IWF ab, mit denen die Krisenländer nicht zuletzt ihre Schulden gegenüber privaten Auslandsgläubigern bedienten. Die Frage einer stärkeren Einbindung des Privatsektors stellte sich also sowohl unter Anreizgesichtspunkten, um eine Sozialisierung privater Risiken zu unterbinden, als auch aus dem Blickwinkel einer ausgewogenen Verteilung von Krisenlasten zwischen Schuldern und Gläubigern.

Insbesondere die Deutsche Bundesbank (1999b) trat frühzeitig für einen stärkeren Beitrag privater Gläubiger zur Überwindung von Zahlungsproblemen überschuldeter Länder ein. Der häufige Verweis in Kommuniqués der G-7, bei der Einbindung des Privatsektors seien bereits wesentliche Fortschritte erzielt worden (BMF 2000b: 11), konnte aber nicht über die Meinungsunterschiede zwischen den Hauptbeteiligten hinwegtäuschen. Die privaten Gläubiger erklärten sich nach der Asienkrise nur von Fall zu Fall und auf freiwilliger Basis bereit, finanzielle Beiträge zur Krisenbewältigung zu übernehmen (Speyer 1999). Sie wurden in dieser Haltung lange Zeit von der amerikanischen Regierung unterstützt. Selbst die Schuldnerländer hielten sich mit Forderungen nach einer Verschiebung von Krisenlasten auf private Gläubiger zurück, weil sie um ihren zukünftigen Zugang zum internationalen Kapitalmarkt fürchteten. Demgegenüber beharrte die europäische Seite auf einer obligatorischen und regelgebundenen Lastenverteilung (z.B. BMF 2001: 14).

Der transatlantische Streit zwischen einem flexiblen und fallabhängigen Krisenmanagement und einer regelgebundenen Lastenverteilung schien überwunden, als die stellvertretende Geschäftsführerin des IWF, Anne Krueger, Ende 2001 vorschlug, ein in Absprache mit dem IWF verhängtes Zahlungsmoratorium von Schuldnerländern vorzusehen. Damit würde – ana-

log zum nationalen Insolvenzrecht – ein temporäres Stillhalten der Gläubiger gewährleistet. Dennoch sahen sich sowohl die Schuldnerländer als auch ihre privaten Gläubiger weiterhin einer der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte abträglichen Unsicherheit ausgesetzt. Die inzwischen modifizierte Krueger-Initiative befand sich auch Anfang 2003 noch in der Schwebe. Ein internationales Insolvenzverfahren stieß nicht nur bei den Geschäftsbanken auf Widerstand, sondern auch in Schwellenländern wie Mexiko und bei amerikanischen Regierungsvertretern.

IV. Reform des IWF

Nicht nur in Kreisen der Globalisierungsgegner stand der IWF nach den Finanzkrisen im Zentrum der Kritik. Auch von führenden Politikern und von der Wissenschaft wurde dem IWF ein verfehltes Krisenmanagement vorgeworfen (Diehl und Nunnenkamp 2001). Teilweise plädierte man sogar für seine Abschaffung. Der kaum bestrittene Bedarf an einer Reform des IWF war allerdings nur schwer zu realisieren, weil von verschiedenen Seiten widersprüchliche Anforderungen an diese Institution gestellt wurden. Konflikte bestanden nicht nur zwischen den Hauptanteilseignern des IWF, sondern selbst innerhalb wichtiger Industrieländer. In den Vereinigten Staaten nutzte die Administration den IWF häufig als Instrument der Außenpolitik, um politisch und wirtschaftlich wichtigen Krisenländern schnell beizuspringen. Dagegen beauftragte der Kongress eine kritische Gutachtergruppe mit der Erstellung eines Berichts zum IWF, wonach dessen Handlungsspielraum eng begrenzt werden sollte. Der Meltzer-Report (2000) empfahl, die Finanzierungsfunktion des IWF auf Überbrückungskredite mit sehr kurzer Laufzeit zu beschränken, keine wirtschaftspolitischen Auflagen (Konditionalität) mehr zu verhängen und den Zugang zu IWF-Krediten stattdessen an vorab festgelegte Qualifikationskriterien (wie ein solides heimisches Finanzsystem) zu binden.

Die Reaktionen auf den Meltzer-Report zeigten, dass auch in Deutschland unterschiedliche Erwartungen an eine Reform des IWF geknüpft wurden. Die Deutsche Bundesbank (2000b: 101f.) sah sich in ihrem Verlangen bestätigt, den IWF auf sein monetäres Mandat zu begrenzen und entwicklungs- und strukturpolitisch motivierte IWF-Finanzierungen mit längerer Laufzeit zu unterbinden; im Unterschied zum Meltzer-Report hielt die Bundesbank allerdings an einer makroökonomisch ausgerichteten Konditionalität fest. Das BMF zeigte sich hingegen mit den beim IWF schon eingeleiteten Reformen durchweg zufrieden und sprach sich dafür aus, die längerfristige Kreditvergabe durch den IWF im Rahmen der Fazilität zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung beizubehalten (BMF 2001). Die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung setzte dem Meltzer-Report zusammen mit mehreren europäischen Amtskolleginnen ein Konzept zur Stärkung der internationalen Finanzierungsinstitutionen entgegen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2000). Generell war zu beobachten, dass Entwicklungspolitiker die unter Finanzpolitikern verbreitete Haltung nicht teilen, wonach der IWF sich auf seine makro- und finanzpolitische Kernkompetenz zurückbesinnen sollte; vielmehr wurde von Entwicklungspolitikern angemahnt, der IWF müsse die sozialen Belange des Entwicklungsprozesses stärker berücksichtigen (Q: Entwicklungspolitik).

Vor diesem Hintergrund kam die Reform des IWF nur in einigen Bereichen entscheidend voran. Das BMF konstatierte anlässlich der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 2000 grundsätzliches Einvernehmen darüber, dass der IWF seinen universellen Charakter behalten und als wirtschaftspolitischer Ratgeber sowie als Kreditgeber in allen Mitgliedsländern tätig sein solle. Unumstritten war ferner, dass der Vermeidung von Finanzkrisen in Zukunft

Priorität einzuräumen sei. In diesem Zusammenhang wurden die Bemühungen des IWF, einen besseren Daten- und Informationsfluss zu gewährleisten, allgemein gelobt. Gleiches galt für die Transparenz, die der IWF im Hinblick auf seine eigenen Aktivitäten erhöhte, sowie für das Bestreben, im Rahmen seiner Überwachungstätigkeit der Stärkung der Finanzsysteme in den Mitgliedsländern größere Aufmerksamkeit zu widmen.

Widersprüchliche Signale wurden dagegen im Hinblick auf die Kreditvergabe des IWF ausgesandt. Mit der Quotenerhöhung und den so genannten New Arrangements to Borrow im Jahr 1997 sowie der darauf folgenden Auflegung neuer Kreditlinien wurde das Finanzierungspotenzial des IWF kräftig aufgestockt. Gleichzeitig wurde davor gewarnt, dies als Signal für eine generell größere Finanzierungsbereitschaft zu verstehen (Deutsche Bundesbank 1997: 61). Der Zugang zu der von den Vereinigten Staaten initiierten Contingent Credit Line, die Ansteckungseffekten in als wirtschaftlich solide eingestuften Ländern vorbeugen sollte, wurde trotz der von europäischer Seite geäußerten ordnungspolitischen Bedenken erleichtert, weil sie zuvor überhaupt nicht in Anspruch genommen worden war. Bei anderen Kreditlinien setzte man dagegen auf höhere Zinssätze und verkürzte Laufzeiten, um eine leichtfertige Inanspruchnahme von IWF-Krediten zu entmutigen. Die Deutsche Bundesbank (2000b: 103f.) blieb skeptisch, ob diese Maßnahmen hinreichend abschrecken, und plädierte deshalb für quantitative Zugangsgrenzen.

Die Fokussierung des IWF auf seine Kernkompetenzen gelang allenfalls in Ansätzen. Im Zuge der Revision der IWF-Kreditlinien wurden bisher nur Fazilitäten geschlossen, die seit geraumer Zeit nicht mehr genutzt worden waren. Man unterließ es, die Fazilität zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung an die Weltbank zu übertragen, obwohl ein solcher Schritt unter dem Aspekt einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen diesen beiden Institutionen wünschenswert gewesen wäre (Williamson 2000). Generell blieb die Rolle des IWF bei der Finanzierung längerfristig ausgerichteter Reformprogramme in Entwicklungsländern (so genannte Struktur Anpassungskredite) in der Schwebe. In diesen traditionellen Aufgabenbereich der Weltbank war der IWF in den neunziger Jahren zunehmend eingebrochen. Solange die Rollenverteilung zwischen beiden Institutionen nicht wieder an ihren ursprünglichen Mandaten ausgerichtet wird, dürfte auch die angestrebte Straffung der wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF auf makro- und finanzpolitische Aspekte an enge Grenzen stoßen.

Ebenso wenig konnten Fragen der Repräsentanz und Entscheidungsverfahren im IWF geklärt werden. Es wurde zwar allgemein konzidiert, dass die Mitspracherechte von Entwicklungs- und Schwellenländern zu erweitern seien, um die Identifizierung dieser Länder mit den Aktivitäten des IWF (ownership) zu stärken. Die angestrebte Reform der Quotenverteilung und der daran gebundenen Stimmrechte im IWF kam aber nicht recht voran. Die im Frühjahr 2000 unterbreiteten Vorschläge einer externen Gutachtergruppe (Quota Formula Review Group 2000), die eine vereinfachte Quotenberechnung vorsahen, schienen wegen ihrer politischen Brisanz kaum durchsetzbar zu sein: Sie würden die vielerorts als unverhältnismäßig empfundene Repräsentanz Europas nur wenig schmälern, die ebenso kritisierten Einflussmöglichkeiten der Vereinigten Staaten sogar noch erhöhen, die Position Asiens kaum stärken und Afrika nahezu vollends seiner schon geringen Mitspracherechte berauben.

Appelle an die europäischen Regierungen, das eigene Bestreben nach Bestandswahrung zu Gunsten vermehrter Mitspracherechte der Entwicklungs- und Schwellenländer zurückzustellen, verhallten nahezu ungehört. Der Widerstand gegen eine Schwächung des europäischen Einflusses auf den IWF wurde maßgeblich aus Deutschland gespeist. Die Ankündigung des BMF (2001: 7), das europäische Gewicht im IWF möglichst sogar zu stärken, richtete sich in

erster Linie gegen die Vereinigten Staaten. Die Deutsche Bundesbank (2000a: 31; 2000b: 109) baute einer erweiterten Mitsprache von Entwicklungsländern dadurch vor, dass sie weder die Bevölkerungszahl noch die Krisenanfälligkeit von IWF-Mitgliedsländern bei der Quotenberechnung berücksichtigt sehen wollte. Zugleich insistierte die Bundesbank darauf, dass die von den Mitgliedsstaaten entsandten IWF-Exekutivdirektoren an die Weisungen der jeweiligen Heimatbehörden gebunden bleiben sollten. Diese Haltung war überraschend, weil die Bundesbank im eigenen Bereich traditionell auf ihre politische Unabhängigkeit pochte. Mit der Weisungsgebundenheit der Exekutivdirektoren ist es kaum vereinbar, die Entscheidungen des IWF von politischen Interventionen seiner Hauptanteilseigner zu befreien, wie es der deutsche Geschäftsführende Direktor des IWF, Horst Köhler, bei seinem Amtsantritt anstrebte (Handelsblatt 2000). Ein nicht länger weisungsgebundenes IWF-Direktorium wäre also ein wichtiges Signal an die Entwicklungsländer gewesen, weil damit deren Chancen gestiegen wären, sich argumentativ durchzusetzen und ihre relativ schwache formale Repräsentanz teilweise wettzumachen.

V. Fazit

Die gehäuften Finanz- und Währungskrisen in den neunziger Jahren haben die internationale Finanzpolitik nicht veranlasst, den Prozess der Liberalisierung der Kapitalmärkte umzukehren. Ein radikaler Umbau der internationalen Finanzarchitektur wurde spätestens nach dem Rücktritt Lafontaines auch von den relevanten deutschen Entscheidungsträgern abgelehnt. Einzelne Forderungen der Globalisierungskritiker wurden von der deutschen Regierung aber aufgegriffen, wobei nicht zuletzt das BMZ initiativ wurde. Bei der Frage der Entschuldung armer Entwicklungsländer drängte Deutschland auf stärkere Entlastungen. Instanzen wie die Bundesbank verlangten zudem frühzeitig eine obligatorische und regelgebundene Beteiligung des Privatsektors an den Krisenlasten. Lange Zeit schienen sie dabei auf verlorenem Posten zu kämpfen. Ob mit der erwähnten Krueger-Initiative ein Durchbruch gelingt, ist weiterhin offen. Für die von Globalisierungskritikern propagierte Tobin-Steuer fanden sich außerhalb des BMZ dagegen kaum Befürworter.

Inner- und zwischenstaatliche Interessenunterschiede waren ein wesentlicher Grund dafür, dass der Reformprozess immer wieder ins Stocken geriet. Auf internationaler Ebene wichen die Reformkonzepte vor allem zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Verhandlungspartnern in wesentlichen Punkten voneinander ab. Dies galt zum Beispiel für die Frage der Einbindung des Privatsektors in das multilaterale Krisenmanagement und hinsichtlich der zukünftigen Rolle des IWF.

Zur Rolle des IWF bestanden überdies zwischen Entwicklungs- und Finanzpolitikern konfligierende Vorstellungen. Während Entwicklungspolitiker das „soziale Gewissen“ des IWF gestärkt sehen wollten, dominierte unter Finanzpolitikern die Parole einer Rückbesinnung des IWF auf seine Kernkompetenzen. Die Definition dieser Kernkompetenzen wich aber schon zwischen BMF und Bundesbank voneinander ab. Einig zeigten sich die Instanzen in Berlin und Frankfurt hingegen dabei, die traditionell starke europäische Repräsentanz im IWF zu verteidigen. Das Beharren auf einer vielerorts als unausgewogen beurteilten Stimmrechtsverteilung und auf der Weisungsgebundenheit der IWF-Exekutivdirektoren dürfte es auf absehbare Zeit erschweren, den Entwicklungs- und Schwellenländern über erweiterte Mitsprache-rechte eine stärkere Identifizierung mit den Aktivitäten des IWF zu ermöglichen.

Die defensive Strategie Deutschlands und anderer europäischer Staaten im Hinblick auf die eigene Repräsentanz in den internationalen Finanzorganisationen ist aus entwicklungspolitischer Sicht also eher kontraproduktiv. Dies gilt zumal, als das hohe Stimmengewicht der europäischen Staaten kaum genutzt wurde, um inhaltliche Reformvorstellungen im IWF-Direktorium voranzutreiben. Selbst in Bereichen, in denen Deutschland zusammen mit europäischen Partnern auf geänderte Rahmenbedingungen drängte, wie etwa bei internationalen Insolvenzregeln, gelang es nicht, sich gegen die Vereinigten Staaten durchzusetzen. Angesichts der amerikanischen Sperrminorität bietet also selbst eine abgestimmte europäische Haltung keine hinreichende Voraussetzung für eine durchgreifende Reform der internationalen Finanzmarktordnung.

Weiterführende Literatur:

- Eichengreen, Barry J. (1999). *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Griffith-Jones, Stephany (2000). *Proposals for a Better International Financial System*, in: *World Economics*, 1. Jg./H. 2, S. 111–133. *Diese beiden Autoren bieten einen guten Überblick über wichtige Vorschläge zur Reform der internationalen Finanzarchitektur. Die Positionen deutscher Instanzen in der Reformdebatte lassen sich am besten in den Monatsberichten der Bundesbank (vgl. insbesondere Deutsche Bundesbank 1999b und 2000a) und anhand eines Positionspapiers des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2001) nachverfolgen.*
- Unmüßig, Barbara, Peter Wahl (2001). *Stückwerk oder konsequente Reform? WEED-Stellungnahme zum Papier des Bundesfinanzministeriums „Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte“*, Bonn: Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED) e.V. *Die Autoren attackieren das diesen Positionen zugrundeliegende Leitbild liberalisierter Finanzmärkte und fassen die Forderungen der Globalisierungskritiker zusammen.*
- Speyer, Bernhard (1999). *Finanz- und Währungskrisen: Die Einbindung des privaten Sektors*, in: *Deutsche Bank Research Bulletin*, H. 2/1999, S. 8–16. *Speyer legt hier dar, wie die Einbindung des Privatsektors in das Krisenmanagement aus Bankensicht zu erfolgen hätte, legt Speyer (1999) dar.*
- Diehl, Markus, Peter Nunnenkamp (2001). *Lehren aus der Asienkrise: Wirtschaftspolitische Reaktionen und fortbestehende Reformdefizite*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr.373, Kiel: Institut für Weltwirtschaft. *Diehl und Nunnenkamp erörtern die aus den Finanzkrisen zu ziehenden Lehren aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive.*
- Williamson, John, Molly Mahar (1998). *A Survey of Financial Liberalization, Essays in International Finance*, Nr. 211, Princeton: Princeton University. *Bei Williamson finden sich die wesentlichen Gutachten und Berichte zur Reform des IWF vergleichend dargestellt und bewertet.*
- Nunnenkamp, Peter (2001). *Umbaupläne und Reparaturarbeiten an der internationalen Finanzarchitektur: Eine Zwischenbilanz aus deutscher Perspektive*, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 1078, Kiel: Institut für Weltwirtschaft. *In diesem Arbeitspapier erfolgt eine vertiefende Diskussion der in diesem Handbuchbeitrag aufgeworfenen Problemfelder.*

Literaturverzeichnis:

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2000a). *Fortschritte bei der Reform der internationalen Finanzarchitektur und der Kölner Schuldeninitiative*, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuell-445.407/.htm?printView=y>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2000b). *Stärkung der internationalen Finanzarchitektur. Bericht der G7-Finanzminister an die Staats- und Regierungschefs, Fukuoka/Berlin*, mimeo.

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2001). Stärkung der internationalen Finanzarchitektur: Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte, Berlin, mimeo.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2000). Internationale Insolvenzregelungen für Entwicklungsländer. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, BMZ Spezial, Nr. 014, Bonn.
- Der Spiegel (1998). Eins auf die Nuß. Spiegel-Gespräch mit Heiner Flassbeck, H. 42/1998, S. 132–135.
- Deutsche Bundesbank (1997). Finanzbedarf des Internationalen Währungsfonds in einem veränderten Umfeld, Monatsbericht, November, Frankfurt a.M., S. 57–67.
- Deutsche Bundesbank (1999a). Hedge-Fonds und ihre Rolle auf den Finanzmärkten, Monatsbericht, März, Frankfurt a.M., S. 31–44.
- Deutsche Bundesbank (1999b). Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen, Monatsbericht, Dezember, Frankfurt a.M., S. 33–50.
- Deutsche Bundesbank (2000a). Die Rolle des Internationalen Währungsfonds in einem veränderten weltwirtschaftlichen Umfeld, Monatsbericht, September, Frankfurt a.M., S. 15–31.
- Deutsche Bundesbank (2000b). Annual Report 2000, Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (2001). Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II), Monatsbericht, April, Frankfurt a.M., S. 15–44.
- Diehl, Markus, Peter Nunnenkamp (2001). Lehren aus der Asienkrise: Wirtschaftspolitische Reaktionen und fortbestehende Reformdefizite, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr.373, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Eichengreen, Barry J. (1999). Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Fischer, Stanley (1998). Capital-Account Liberalization and the Role of the IMF, in: Fischer, Stanley, et al., Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance, Nr. 207, Princeton: Princeton University, S. 1–10.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2000). Deutschland lehnt einen Rückzug des IWF aus Afrika ab, 15. April, S. 11.
- Griffith-Jones, Stephany (2000). Proposals for a Better International Financial System, in: World Economics, 1. Jg./H. 2, S. 111–133.
- Handelsblatt (2000). Horst Köhler definiert seine Ziele: IWF soll von nationalem Einfluss befreit werden, 29. März, S. 11.
- Lane, Timothy, Steven Phillips (2000). Does IMF Financing Result in Moral Hazard? IMF Working Paper, WP/00/168, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Meltzer-Report (2000). Report of the International Financial Institution Advisory Commission, Washington, D.C., <http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/Report.html>.
- Nunnenkamp, Peter (1998). Wirtschaftliche Aufholprozesse und „Globalisierungskrisen“ in Entwicklungsländern: Implikationen für die nationale Wirtschaftspolitik und den globalen Ordnungsrahmen, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 328, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Nunnenkamp, Peter (2001). Umbaupläne und Reparaturarbeiten an der internationalen Finanzarchitektur: Eine Zwischenbilanz aus deutscher Perspektive, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 1078, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Nunnenkamp, Peter, Peter Wahl, Thomas Wollenzien (2001). Zur Diskussion gestellt: Was bringt das Entschuldungsprogramm für hochverschuldete arme Länder? in: Ifo-Schnelldienst, 54. Jg./H. 1, S. 6–14.
- Quota Formula Review Group (2000). Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group, Washington, D.C.: International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrrg/report/dloadEBAP52.pdf>.
- Reisen, Helmut (2001). Will Basel II Contribute to Convergence in International Capital Flows? in: Bankarchiv 49. Jg./August.

- Reisen, Helmut, Julia von Maltzan (1999). Boom and Bust and Sovereign Ratings, Technical Papers, Nr.148, Paris: OECD Development Centre.
- Sekretariat des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (2001). Erläuternde Angaben zur Neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung, Basel: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.
- Speyer, Bernhard (1999). Finanz- und Währungskrisen: Die Einbindung des privaten Sektors, in: Deutsche Bank Research Bulletin, H. 2/1999, S. 8–16.
- Unmüßig, Barbara, Peter Wahl (2001). Stückwerk oder konsequente Reform? WEED-Stellungnahme zum Papier des Bundesfinanzministeriums „Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte“, Bonn: Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED) e.V.
- Willgerodt, Hans (1998). Neue Kontrollen für den internationalen Kapitalverkehr? in: Donges, Juergen B./Freytag, Andreas (Hrsg.), Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 119–171.
- Williamson, John (2000). The Role of the IMF: A Guide to the Reports, International Economics Policy Briefs, Nr. 00-5, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John, Molly Mahar (1998). A Survey of Financial Liberalization, Essays in International Finance, Nr. 211, Princeton: Princeton University.