

**Zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission „Globalisierung der
Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages**
(Anhörung vom 23. Oktober 2000 in Berlin)

Vorbemerkung:

Die untenstehenden Anmerkungen von Prof. Dr. Mario Giovanoli, Rechtsberater der BIZ in Basel, geben lediglich seine persönliche Meinung wieder, und nicht jene der BIZ oder irgendeiner Expertengruppe bei der BIZ.

Frage 1:

Der Ausdruck internationale Finanzarchitektur ist insofern irreführend, als er den Eindruck erweckt, es bestehe ein nach genauen Plänen errichtetes wohlkonstruiertes System. Es handelt sich in Wirklichkeit vielmehr um ein komplexes selbstgewachsenes Gebilde als Folge des unterschiedlich intensiven Zusammenwachsens nationaler Wirtschaftsräume in einen globalen Finanzmarkt. Zudem steht dieses System in einer ständigen Weiterentwicklung, auch unter dem Einfluss moderner Technologien (Informatik, Telekommunikation, usw.).

Offene Wirtschaftsräume mit potentiell riesigen Kapitalflüssen in allen Richtungen bedingen einerseits grosse Flexibilität und wirtschaftliche Vorteile, andererseits aber auch ein erhöhtes Risiko, dass sich Schwierigkeiten und Krisen in einem Wirtschaftsraum (Finanzmarkt) schnell auf andere Märkte ausbreiten (Ansteckungsgefahr, „Dominoeffekt“) und das Gleichgewicht des ganzen globalen Finanzsystems gefährden („Systemrisiko“). In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Problemkreise bezüglich (1) der Vorbeugung von Finanzkrisen und (2) der Überwindung von Finanzkrisen. Hiernach soll im Zusammenhang mit der Festlegung internationaler Finanzstandards auf den ersten Aspekt eingegangen werden.

Da die verschiedenen Finanzmärkte im Rahmen der Globalisierung nunmehr stark verflochten sind, ist klar, dass Schwachstellen der rechtlichen oder finanziellen Infrastruktur eines Marktes indirekt eine Gefahr für die anderen Märkte darstellen können. Deshalb sollte sichergestellt werden, dass die Infrastruktur der verschiedenen Märkte, insbesondere bezüglich der Überwachungs- und Kontrollmechanismen, einen Minimalstandard gewährleisten. Zu diesem Zweck werden von verschiedenen Gremien internationale Finanzstandards ausgearbeitet, die in den einzelnen Finanzmärkten Anwendung finden sollten.

Die rechtlichen Strukturen, die im Wesentlichen auf nationalstaatlichen Rechtsordnungen basieren, haben mit der Globalisierung nicht Schritt gehalten. Auf internationaler Ebene ausgearbeitete Standards sind zumeist nur sogenanntes „soft law“, d.h. rechtlich unverbindliche Empfehlungen. Damit sie rechtswirksam werden, bedürfen sie der Umsetzung innerhalb der einzelnen nationalen Rechtsordnungen (bzw. im europäischen Recht). Indessen besteht normalerweise keine formelle internationale Verpflichtung für ein Land, internationale Empfehlungen in nationales Recht umzuwandeln.

Frage 2:

Der internationale Währungsfonds, aber auch die Weltbank, spielt eine wichtige Rolle in der Umsetzung der internationalen Finanzstandards, insbesondere durch folgende Mechanismen:

- die unter dem Namen ROSCs (Reports on the Observance of Standards and Codes) bekannten Länderfallstudien, die der IWF versuchsweise eingeführt hat;

- die gemeinsamen Programme des IWF und der Weltbank zur Bewertung des Finanzsektors FSAPs (Financial Sector Assessment Programs);
- die Konsultationen im Rahmen von Artikel IV der IWF-Statuten;
- für Länder, die Finanzierungsmechanismen des IWF in Anspruch nehmen wollen, ist auch die Konditionalität des Währungsfonds in bezug auf die Umsetzung von internationalen Finanzstandards von Belang.

Es ist allerdings unsicher, ob der IWF und die Weltbank über die erforderlichen Mittel verfügen, um die Umsetzung der internationalen Finanzstandards in allen Mitgliedsländern zu überprüfen.

Neben der Rolle des IWF und der Weltbank im Rahmen der Umsetzung der internationalen Finanzstandards nehmen diese Institutionen in einem begrenzten Masse auch an der Ausarbeitung dieser Empfehlungen teil. Im Wesentlichen werden die internationalen Finanzstandards vorwiegend von internationalen Expertengruppen ausserhalb der Bretton-Woods Institutionen ausgearbeitet. Für eine nähere Beschreibung dieser Mechanismen und der vielen daran beteiligten Gremien vgl. den Artikel von M. Giovanoli im Sammelband *International Monetary Law*, Oxford, 2000, S. 3ff, sowie dessen beiliegende Kurzfassung auf deutsch (mit Hinweisen auf verschiedene einschlägige Dokumente des IWF, verfügbar auf website www.imf.org).

Frage 4:

Für eine Darstellung der 43 zur Zeit beim Financial Stability Forum (FSF) registrierten internationalen Finanzstandards sowie der 12 sog. Key Standards, vgl. Anlagen 9 und 10. Rund 20 weitere geplante und zum Teil bereits ausgearbeitete Standards werden im Report of the Task Force on Implementation of Standards vom 8. Mai 2000, der auf dem website www.fsforum.org verfügbar ist, aufgeführt.

Frage 5:

In diesem Zusammenhang sind vor allem das General Data Dissemination System (GDSS) und der Special Data Dissemination Standard (SDDS) des IWF von Bedeutung.

Zur Überwachung der Einhaltung der internationalen Finanzstandards, vgl. die zwei Publikationen der Task Force on Implementation of Standards des FSF.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung internationaler Finanzstandards stellen sich verschiedene Fragen, insbesondere:

- Legitimation der einzelnen Gremien zur Aufstellung von internationalen Standards;
- Zusammensetzung dieser Gremien, Repräsentativität;
- Konsultation der von künftigen Standards betroffenen Länder und Märkte;
- Koordination der zahlreichen Initiativen bezüglich internationaler Finanzstandards;
- Veröffentlichung und Verbreitung der massgeblichen Standards;
- Umsetzung der internationalen Finanzstandards in den einzelnen Rechtsordnungen;
- Information der internationalen Finanzmärkte über den Grad der Umsetzung in einzelnen Ländern.

Frage 6:

Das FSF kann eine massgebliche Rolle für die Koordinierung der Ausarbeitung der vielfältigen internationalen Finanzstandards spielen. Auch ist die Initiative der Einsetzung einer Task Force über die Umsetzung der Standards wegweisend.

Indessen kann man sich fragen, ob der FSF neben den vielen anderen Gremien auch selber Studien über bestimmte Sachfragen durchführen und möglicherweise auch selber internationale Finanzstandards ausarbeiten sollte (wie es den Anschein hat im Zusammenhang mit den Studien über hedge funds oder deposit insurance und offshore financial centres). Es wäre wohl zu begrüssen, wenn sich das FSF im Wesentlichen auf die Aufgabe der Koordinierung der Tätigkeit der vielen Gremien,

die sich mit der Ausarbeitung von internationalen Finanzstandards befassen, konzentrieren würde, sowie auf die Fragen der offiziellen Verabschiedung dieser internationalen Empfehlungen und deren Umsetzung auf nationaler Ebene.

Mit anderen Worten würde die spezifische Funktion des FSF vor allem in der Koordination der Tätigkeit der anderen Gremien, in der Registrierung der ausgearbeiteten Standards und in der Überwachung der Umsetzung bestehen.

Frage 7:

Wie im beigelegten Artikel dargelegt sind neben den internationalen Organisationen und den verschiedenen Gruppen nationaler Experten auch Berufsverbände und akademische Gremien teilweise an der Ausarbeitung von internationalen Finanzstandards beteiligt. Es wäre wünschenswert, wenn auch die verschiedenen Gremien, die sich mit internationaler Rechtsvereinheitlichung oder Harmonisierung befassen, wie etwa UNCITRAL, UNIDROIT und die Haager Konferenz, vermehrt in diesen Prozess eingespannt würden.

Frage 8:

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Akzeptanz von internationalen Finanzstandards stellt sich die Frage, wie die standardsetzenden Gremien zusammengesetzt werden sollten. Wie kann sichergestellt werden, dass die wesentlichen betroffenen Länder und Marktteilnehmer in den Ausarbeitungsprozess einbezogen werden und ihren Standpunkt geltend machen können?

Frage 9:

Der Privatsektor sollte bei der Ausarbeitung von internationalen Finanzstandards die Möglichkeit zur Meinungsäußerung haben. Dies wird im Rahmen des Basler Ausschusses für Bankenüberwachung schon seit längerem praktiziert, indem die Entwürfe von neuen Regelungen den betroffenen Kreisen weltweit zur Stellungnahme unterbreitet werden.

Frage 11:

Die Notwendigkeit, dass bestimmte Minimalstandards im Rahmen der globalisierten Märkte weltweit Geltung erlangen, hat eine gewisse Ähnlichkeit mit den Minimalstandards, die im Rahmen des europäischen gemeinsamen Marktes europaweit in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen. Indessen fehlt auf internationaler Ebene eine vergleichbare Rahmenstruktur, die die Umsetzung der internationalen Finanzstandards mittels verbindlicher Richtlinien sicherstellen könnte. Es besteht kaum eine Aussicht, dass – wie manchmal angeregt – in absehbarer Zeit eine weltweite Finanzbehörde eingerichtet wird und es ist ohnehin fraglich, ob dies überhaupt wünschenswert wäre. Hingegen wäre zu erwägen, ob für die vielfältigen internationalen Finanzstandards nicht eine Rahmenstruktur durch ein internationales Abkommen geschaffen werden sollte. In diesem Rahmen könnten sich die beteiligten Länder verpflichten, die einzelnen Finanzstandards in nationales Recht zu überführen. Einige Ansatzpunkte zu einer derartigen Lösung, die zum Beispiel auch die Verstärkung und rechtliche Absicherung des FSF beinhalten könnte, sind im beiliegenden Artikel beschrieben.

☆ ☆ ☆