

### Vorbemerkung

Die Struktur, Dynamik und Funktionsweise moderner nationaler und internationaler Finanzmärkte hat eine Reihe von Problemen hervorgebracht, die gelöst werden sollten, um die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors zu gewährleisten und Krisen zu verhindern. Über die Art und die Bedeutung dieser Probleme gibt es allerdings sehr unterschiedliche Auffassungen, und daher unterscheiden sich auch die Reformvorschläge hinsichtlich ihrer Reichweite und der empfohlenen Maßnahmen. Die folgenden Vorschläge gehen davon aus, daß es drei Gruppen von Problemen gibt. Hinsichtlich der ersten besteht eine sehr breite Übereinstimmung, hinsichtlich der zweiten eine mittlere und hinsichtlich der dritten Gruppe von finanzmarktbedingten Problemen gibt es nur geringe Übereinstimmung zwischen verschiedenen politischen Positionen.

**Große Übereinstimmung** gibt es darüber, daß die Entwicklung, heutige Struktur und Funktionsweise von Finanzmärkten dazu genutzt werden können, **kriminelle Praktiken** verschiedener Art – von der Geldwäsche über die Bestechung bis zur Steuerhinterziehung – wirkungsvoll zu organisieren und zu verdecken. Dass dies verhindert werden soll und dazu Reformen erforderlich sind, wird von keiner (?) Seite bestritten. Daher sind Reformvorschläge im Zusammenhang mit der Verhinderung von Finanzmarktkriminalität weitgehend konsensfähig.

Eine **gewisse Übereinstimmung** besteht darin, daß massenhafte kurzfristige, riskante und spekulative Aktivitäten zu Turbulenzen auf den Finanzmärkten führen können, die bis zu Finanzkrisen eskalieren und über regionale und sektorale Ansteckung weit über ihren Ursprung hinaus Schaden anrichten können. Über die Wahrscheinlichkeit derartiger destabilisierender Fehlentwicklungen und über die Politik zur **Stabilisierung von Finanzmärkten** gibt es allerdings sehr unterschiedliche Positionen.

Am **wenigsten allgemein konsensfähig** ist eine Position, die Probleme nicht nur dann sieht, wenn Finanzmärkte instabil sind, sondern auch dann, wenn sie stabil in dem Sinne sind, daß sie einen disziplinierenden Druck auf Unternehmen (shareholder value) und Regierungen (Austeritätsfundamentalismus) ausüben und sozialen und ökologischen Fortschritt im Interesse der institutionellen Anleger blockieren. Gegenüber dieser demokratisch nicht legitimierten, aber sehr wirkungsvollen Einflußnahme erfordert eine Reform eine weitgehende **Demokratisierung von Finanzmärkten** im Sinne ihrer (Wieder)einbettung in eine demokratische Wirtschaftspolitik.

Die folgenden Vorschläge folgen dieser Einteilung und zielen daher zunächst

- erstens auf die Unterbindung von Finanzmarktkriminalität (Abschnitt I)
- zweitens auf die Stabilisierung von Finanzmärkten (II)
- drittens auf die Einbettung von Finanzmärkten in demokratische Wirtschaftspolitik (III)

Im Anschluß daran werden drei Reformprojekte näher ausgeführt: (IV) , nämlich

- erstens die Einführung einer Tobinsteuer
- zweitens die Demokratisierung und Stabilisierung der internationalen Währungsbeziehungen und

## - drittens die Reform der Entwicklungsfinanzierung

**I. Kampf gegen Finanzmarktkriminalität**

Ziel: Kriminelle Handlungen wie Steuerhinterziehung, Drogen- oder Waffenhandel, Bestechungen usw. - die über Finanzmärkte selbst abgewickelt oder – z.B. durch Geldwäsche - verdeckt werden - Steuerhinterziehung, Bestechungen und verbotene Finanzierungsformen, Geldwäsche – sollen verhindert werden.

Geeignete Maßnahmen hierzu sind:

1. Die **Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der Kunden von Finanzinstituten und der Herkunft größerer Geldbeträge**. Verbot von Strohmännern und Nummernkonten. Hier ist die Diskussion relativ weit entwickelt und es gibt Ansätze zur politischen Kontrolle, z.B. mit der Geldwäscherichtlinie der EU und der jüngsten Übereinkunft von 10 Großbanken zur Verhinderung von Geldwäsche. Diese Ansätze sollten weiter ausgebaut werden, u.U. auch durch gesetzliche Ausweitung auf alle größeren Finanzinstitute.

2. **Druck auf Offshore-Zentren**. Soweit Offshore-Zentren die Funktion haben, Beihilfe zur Geldwäsche oder Steuerflucht zu leisten, und soweit sie auf Aufforderungen nicht reagieren, derartige Beihilfe zu unterlassen und eine internationalen Standards entsprechende Finanzaufsicht einzuführen, sollten sie isoliert und boykottiert werden. Dies kann in verschiedenen Stufen geschehen, indem alle Geschäfte von Instituten in Ländern mit ordentlicher Finanzaufsicht mit Partnern in derartigen Offshore-Zentren

- erstens veröffentlichungspflichtig
- zweitens wegen des besonderen Risikos sehr verteuert werden (durch höhere Eigenkapitalvorsorge oder hohe Umsatzsteuern),
- drittens quantitativ beschränkt (z.B. auf 5% der Bilanzsumme von Instituten in beaufsichtigten Ländern) oder
- viertens ganz verboten werden.

3. **Kooperation bei der Verhinderung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung**. Der gegenwärtige Steuerwettbewerb in der EU und zwischen EU und dritten Ländern führt zur Erosion der Staatsfinanzen, ohne bestimmten Ländern anhaltende Vorteile zu bringen. Er sollte durch mehr Kooperation abgelöst werden. Dabei sind zwei Stufen zu empfehlen: Auf der ersten sollte die Kooperation in umfangreicher zwischenstaatlicher Information bestehen, die gewährleistet, daß die jeweiligen Finanzbehörden über die zu versteuernden Einkommen/Gewinne ihrer StaatsbürgerInnen vollständig informiert sind, auch wenn diese Einkommen/Gewinne im Ausland anfallen. Interessanterweise haben die Behörden der USA gerade durch einseitige Erklärung derartige Informationen von allen Finanzinstitutionen im Ausland verlangt und davon die Qualifizierung dieser Institute als „verlässliche Partner“ der USA abhängig gemacht. Die EU hat Ende November beschlossen, daß nach einer Übergangszeit von 7 Jahren – in der zunächst eine 15%ige und dann eine 20%ige Quellensteuer erhoben wird - die Zins- und Dividendeneinkünfte von EU-Steuerpflichtigen aus anderen Mitgliedsländern an die dortigen Steuerbehörden gemeldet werden sollen. Voraussetzung dafür, daß dieser Beschluß in Kraft tritt, ist allerdings, daß auch die Offshore-Zentren sich ihm anschließen. Auf sie muß also auch unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Steuerflucht Druck ausgeübt werden.

## II. Stabilisierung der Finanzmärkte

Ziel: Es geht darum die Faktoren einzuschränken, die Finanzmärkte besonders hektisch, flatterhaft und unkalkulierbar machen. Sehr unstete, kurzfristige und/oder sehr massenhafte Zu- und Abflüsse von Geld und Kapital sowie starke Kursschwankungen haben einerseits keine sinnvollen realwirtschaftlichen Lenkungswirkungen, können aber andererseits Finanzkrisen mit schweren volkswirtschaftlichen Schäden verursachen.

Als geeignete Maßnahmen hierzu werden vorgeschlagen:

1. **Mehr Transparenz und Informationen nicht nur über Schuldner, sondern auch über Gläubiger und deren Politik.** Soweit besondere Risiken daraus entstehen, daß die Kreditgeber nicht wissen, auf was sie sich einlassen, kann eine Verbesserung der Informationsbasis (beispielsweise über die Gesamtverschuldung eines Kreditnehmers oder eines Anleiheschuldners) dazu beitragen, Banken und IA von weiteren Engagements zurückzuhalten und insofern stabilisierend wirken. Die gleiche Funktion kann ein internationales Kreditregister haben. Dieser Reformpfad wird bereits intensiv, allerdings sehr einseitig, beschritten. Bei den neuen Systemen zur Verbreiterung der Informationsbasis (SDDS) handelt es sich um Informationen über potenzielle Schuldnerländer und –neuerdings auch – ihre Finanzsysteme, die nach dem IWF-Schema, d.h. nach Kriterien des Washington Konsens behandelt, und bewertet werden. Demgegenüber sollten auch **mehr Informationen über die Gläubiger und deren Politik und Position zugänglich sein**, wie z.B. über das Engagement von großen Geschäftsbanken und institutionellen Investoren in Offshore-Zentren und bei Hedgefonds.

2. **Isolierung von Offshore-Zentren:** Über Offshore-Zentren werden wegen der fehlenden oder unzureichenden Bankenaufsicht vielfach besonders riskanten Kredite geleitet oder Wertpapier-, insbesondere Derivatgeschäfte abgeschlossen, die von der regulären Bankenaufsicht in den Finanzzentren beanstandet würden. Daher sollten sie auch unter dem Gesichtspunkt der Stabilisierung der Finanzmärkte entweder zu ausreichender Finanzaufsicht veranlaßt oder durch die unter I,2 genannten Maßnahmen von den Geschäften abgeschnitten werden. Das betrifft nicht nur die OFC auf den Kanal- und sonstigen Inseln, sondern auch die großen Zentren in New York, London und Tokyo, letztlich alle unregulierten Euromärkte.

3. **Verteuerung der Kreditspekulation:** Allerdings werden hierdurch nicht die entscheidenden Probleme der Destabilisierung von Finanzmärkten getroffen. Diese liegen darin, daß Banken sich durchaus auch im Wissen um hohe Risiken auf derartige Geschäfte einlassen, weil sie eben auch hohe Gewinne bringen. Hier müßte dafür gesorgt werden, daß die Gewinne durch **hohe Eigenkapitalrückstellungen** vermindert werden, indem für private **Finanzkredite** ganz allgemein eine überdurchschnittliche Gewichtung von z. B. 150% statt der bisherigen 100% festgelegt wird. Für Geschäfte mit unregulierten Hedgefonds oder mit Partnern (oder Töchtern) in Offshore-Zentren sollten entweder **noch höhere Koeffizienten (z.B. 300%)** festgesetzt, oder solche Geschäfte sollten **quantitativ beschränkt** (auf 5% der Bilanzsumme) oder **verboten** werden.

4. **Strikte Beschränkung von Derivaten und anderen Finanzinnovationen.** Die rationale Grundlage für Derivate bildet die Sicherung gegenüber Zukunftsrisiken. Hierfür werden Akteure gebraucht, die Risiken professionell übernehmen. Der sensible und krisenanfällige Charakter dieses Geschäftes besteht darin, daß sie mit großer Hebelwirkung verbunden sind. Dies begründet aber die Pflicht zu besonderer Aufsicht. Faktisch haben sich Derivate von dieser rationalen Grundlage weit entfernt und sind überwiegend auf beiden Seiten zu Spekulations-

geschäften geworden, die auch in den gängigen Publikationen offen mit Wetten verglichen werden. Auf der anderen Seite können von derartigen Glücksspielen – wegen des Kreditcharakters von Geld in modernen monetären Produktionswirtschaften - große Destabilisierungs- und Krisengefahren ausgehen. Es wird daher vorgeschlagen,

- a. den Handel mit Derivaten prinzipiell nur an speziellen Börsen zuzulassen, *freihändigen Derivathandel (OTC-Handel) also zu verbieten*, und
- b. *Optionen und alle zweiseitigen Spekulationsgeschäfte zu verbieten*, also solche Geschäfte, die nicht auf der einen Seite reinen Sicherungscharakter haben. Zweiseitige Spekulationen mit reinem Wettcharakter haben in der Realwirtschaft nichts zu suchen.

**5. Entschleunigung durch „Sand ins Getriebe“.** Zur Beschränkung kurzfristiger Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte, und damit zur Verlangsamung der Finanzmarktbelegungen, sollten derartige Geschäfte durch Steuern so verteuert werden, daß sie sich in den meisten Fällen für die Akteure nicht lohnen. Die kann zum einen durch Transaktionssteuern - Börsenumsatz- oder andere *Kapitalverkehrssteuern* mit fristabhängigen Steuersätzen, Dividendenumsatzsteuer (*Tobinsteuer, vgl. IV,1*) – zum anderen durch *Bardepotananforderungen* für Kapitalimporte nach dem Muster der erfolgreichen Politik in Chile geleistet werden.

**6. Kapitalverkehrskontrollen.** Bei Kapitalzu- oder abflüssen, die die Funktionsfähigkeit einer Wirtschaft oder eines Wirtschaftsraumes beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen, müssen Kapitalverkehrskontrollen in beide Richtungen zugelassen werden. Wie die Fälle China und Malaysia zeigen, sind derartige Maßnahmen mach- und implementierbar, und wie sich ebenfalls gezeigt hat, ziehen sie nicht die vielfach prognostizierte Isolierung der jeweiligen Länder vom internationalen Kapitalmarkt nach sich. Maßgeblich für die Möglichkeiten eines Landes, am Kapitalmarkt Mittel aufnehmen zu können, ist die Erwartung hinsichtlich seine Fähigkeit zur Bedienung und Rückzahlung aufgenommener Schulden. Kapitalverkehrskontrollen bestanden (und wurden angewandt, von den USA, Deutschland und allen anderen Staaten) nicht nur während der ersten drei Jahrzehnte nach dem zweiten Weltkrieg, und offensichtlich haben sie die sehr positive weltwirtschaftliche Entwicklung während dieser Zeit nicht behindert. Auch heute ist der Vorschlag, nötigenfalls auf Kapitalverkehrskontrollen zurückzugreifen, weniger revolutionär als neoliberale Beschwörungen vermuten lassen. Für die entwickelten Industrieländer bestehen derartige Möglichkeiten bereits durch die zahlreichen Ausnahmebestimmungen des OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie den Artikel 59 des EU-Vertrages, in dem – zunächst für sechs Monate befristet - alle geeigneten Maßnahmen zur Beschränkung von solchen Kapitalzuflüssen und –abflüssen erlaubt sind, die das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen. Es geht jetzt nicht darum, hier und heute Kapitalverkehrskontrollen in den OECD-Ländern wieder einzuführen, sondern darum, das Thema zu enttabuisieren, damit das Instrument im Notfall ohne großes ideologisches Getöse eingesetzt werden kann.

**7. „Bail-in“:** Zur Stabilisierung von Finanzmärkten sind auch Maßnahmen zum Schutz von Schuldnern geeignet, die Spekulanten und andere Gläubiger daran hindern, im Falle von Zahlungsschwierigkeiten oder –unfähigkeit sofort unbeschränkt auf den Schuldner zuzugreifen und ihn damit vollends ruinieren. Hier ist die Entwicklung eines *internationalen Konkurs- oder Insolvenzrechtes* mit einer entsprechenden Schiedsgerichtsbarkeit ein vielversprechender Weg, der übrigens auch schon relativ breit diskutiert wird. (Vgl. die Bemerkungen von Kunibert Raffer in AU AG1 14/61) Teilschritte einer solchen Perspektive, die den Gläubigern einen Teil der Belastungen auferlegt, sind die Bildung Gläubigerausschüssen, Umschuldungsverpflichtungen, Hinnahme von Moratorien. Die stabilisierende Funktion besteht darin, die Finanzanleger von Engagements abzuhalten, deren Seriosität von ihnen nicht genau geprüft worden ist.

**8. Krisenmanagement:** Im Falle einer bereits eingetretenen Krise muß die Stabilisierung von Finanzmärkten darin bestehen, erstens bank runs durch geeignete Wellenbrecher zu vermeiden (Bankfeiertage, Aussetzung des Börsenhandels) zweitens schnell genügend Kredite für die bedrohten Systeme zur Verfügung zu stellen und drittens das Übergreifen der Liquiditäts- und Kreditkrise auf Produktion und Beschäftigung zu verhindern. Die Funktion des Lender of last Resort (Kreditgeber in letzter Notfallinstanz) sollte zum erklärten Bestandteil der Aufgaben auch der EZB werden und international zu den wesentlichen Aufgaben des IWF gehören.

**9. Regionale Währungssysteme und globale Währungs Kooperation.** Die Stabilisierung der Wechselkursentwicklung gehört zu den wichtigsten Reformvorhaben der Finanzmarktreform, denn stark schwankende Wechselkurse erschweren und verteuern den Außenhandel und internationale Investitionen und fördern die Währungsspekulation, die zu großen Finanzkrisen führen kann und im vergangenen Jahrzehnt mehr als ein halbes Dutzend mal geführt hat. „Unstrittig sollte sein, daß ein stabiles Finanzsystem ohne stabile Wechselkurse eine Schimäre bleiben muß.“ (Wolfgang Filc) Optimal wäre ein weltweites Regime von vereinbarten Wechselkurszielzonen zwischen den großen Währungen Dollar, Euro, Yen und Pfund, das auf einem System regionaler Währungssysteme nach dem Muster des EWS aufbaut (Vgl. IV,2):

Die *regionalen Währungssysteme* sollen nicht nur Wechselkursmanagement um eine Leitwährung herum betreiben, sondern auch zunehmend enger koordinierte wirtschaftspolitische Kooperation in der makroökonomischen und Strukturpolitik der Region. Gleichzeitig müssen sie sich gegen spekulative Attacken durch geeignete Instrumente wie Tobinsteuer, Bardepotpflicht und im Notfall Kapitalverkehrskontrollen schützen. Starke regionale Währungssysteme, bei denen keine Chance besteht, sie von außen zu erschüttern, erhöhen die Bereitschaft zu internationaler Wechselkurskooperation.

Die *globale währungspolitische Kooperation* kann unter den gegenwärtigen Umständen nur schrittweise angegangen werden. Ein erster Schritt könnte die Etablierung eines Prozesses „kontrollierter Wechselkursflexibilität“ (W. Filc) sein, bei der die Wirtschafts- und Finanzminister der G7-Länder sich über angemessene oder Gleichgewichtskurse verständigen und diese Verständigung in der Öffentlichkeit erklären und vertreten. Abweichungen hiervon auf den Devisenmärkten sollten öffentlich kommentiert und gegebenenfalls kritisiert werden und in bestimmten Fällen zu abgestimmten Interventionen der Zentralbanken an den devisenmärkten führen (wie die Intervention von Fed, EZB, BoE und BoJ zugunsten des Euro Ende September). Aus dieser fallweisen Intervention kann sich dann in einem zweiten Schritt ein Regime der ständigen Kurspflege („managed float“) bis hin zu einem System fester Zielzonen ergeben. Der wesentliche Unterschied zu Bretton Woods muß dabei die politische Flexibilität sein, also die Fähigkeit, die Leitkurse, um die die Marktkurse schwanken sollen, gegebenenfalls in undramatisierter Weise zu ändern.

### III. Einbindung der Finanzmärkte in eine Strategie für nachhaltige Entwicklung

Zielsetzung: Wie jeder andere Sektor hat auch der Bereich der Finanzdienstleistungen und der Finanzmärkte eine volkswirtschaftliche Funktion. Diese besteht im wesentlichen darin, investive (private oder öffentliche) Ausgaben zu finanzieren und eine langfristige Vermögensbildung zu gewährleisten. Die Reform der Finanzmärkte sollte dahin gehen, die Finanzierung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung zu sichern und eine breite Streuung von Vermögen zu bewirken. Dieses allgemeine Leitbild wird für einzelne Länder und Ländergruppen (Industrieländer, Entwicklungsländer) unterschiedlich auszufüllen sein. Im folgenden geht es um Industrieländer, vor allem die G7 oder die größten OECD-Länder.

**1. Finanzierung der Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe.** Der Sparkassen- und Genossenschaftssektor sollte als wesentliches Element der öffentlichen Daseinsvorsorge (öffentliches Gut) gestärkt und Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen in diesem Bereich gestoppt werden. Insbesondere die Versorgung von abgelegenen (ländlichen) Regionen und Kommunen mit Finanzdienstleistungen sowie die Finanzierung privaten Wohnungseigentums ist eine wesentliche öffentliche Aufgabe und sollte in öffentlicher Regie erfolgen.

**2. Öffentliche Entwicklungssteuerung.** Zentrale öffentliche Institute (Landesentwicklungsbanken, KfW) sollten verstärkt zur Entwicklungssteuerung im Sinne ökologischer und sozialer Ziele eingesetzt werden.

**3. Konsolidierung der Steuerbasis.** Wesentliche Bedingung für eine wirksame wirtschaftspolitische Entwicklungsstrategie ist ein vernünftiges und verlässliches Steuersystem. Dieses wird aber durch Steuerflucht und Steuerkonkurrenz untergraben. Die erste Tendenz wird durch die Existenz und Aktivität von Offshore-Zentren (als Insel oder Segment in Finanzzentren) gefördert und erfordert die bereits unter I,2 bzw. II, 2 skizzierten politischen Gegenmaßnahmen. Steuerkonkurrenz wird zum anderen wesentlich von den Industrieländern betrieben, wenn sie präferentielle Steuerregimes für Auslandskapital einrichten. Auch einige EU-Länder (Niederlande, Belgien, Irland) sind hierfür bekannt. Es handelt sich aber auch um ein präferentielles Steuerrgime, wenn beispielsweise die Zins- und Dividendenerträge von Ausländern weder besteuert noch den Heimatbehörden der Empfänger gemeldet werden. Hier ist verstärkte Kooperation erforderlich.

Für *Zins- und Dividendeneinkommen* ist hierzu zumindest innerhalb der EU ein Schritt beschlossen worden, dessen Umsetzung allerdings noch von der Kooperation anderer Finanzzentren, vor allem – nachdem die USA bereits in diese Richtung gegangen ist - der Schweiz und Japans abhängt. (Vgl. I,3)

Für *Gewinneinkommen* kommt es darauf an das **Welteinkommensprinzip**, das formal bereits in vielen Ländern gilt, durch verstärkte steuerpolitische Kooperation durchzusetzen: Der Gesamtgewinn eines international tätigen Konzerns wird in den Land besteuert, in dem er seinen Hauptsitz hat. Von der Steuerschuld abgezogen werden können dann die bereits in anderen Ländern gezahlten Steuern. Dann hat ein Konzern nichts davon, wenn er seinen Gewinn in einem Niedrigsteuerland ausweist. Entscheidende Voraussetzung und politische Kooperations- und Reformaufgabe für die wirksame Umsetzung ist die **Vereinheitlichung der Methoden der Gewinnermittlung**. Das Welteinkommensprinzip könnte allerdings nicht verhindern, daß Konzerne ihren Hauptsitz in ein Niedrigsteuerland verlegen. Hierzu wäre eine Harmonisierung der Steuersätze erforderlich, die jedoch – wegen der sehr unterschiedlichen, historisch entstandenen Strukturen der Steuersysteme sowie ihrer Verflechtung mit den Systemen der sozialen Sicherheit – weder realistisch noch sinnvoll ist. Überdies ist Hauptsitz-

verlagerung aus steuerlichen Gründen relativ teuer, möglicherweise aus Gründen der Produktions- oder Marktnähe wenig effizient, und daher wird es eher die Ausnahme sein. –

Um der Tendenz entgegenzusteuern, daß überschüssiges Kapital über die Finanzmärkte demokratisch nicht legitimierten Disziplinierungsdruck auf Unternehmen und Regierungen ausübt, ist erstens eine expansivere Wirtschaftspolitik und zweitens eine weitgehende steuerliche Abschöpfung nicht reinvestierter Gewinne erforderlich.

**4. Mitbestimmung und Unternehmensverfassung.** Damit Unternehmen nicht einseitig dem Druck des shareholder-value Interesses von Seiten der Finanzanleger ausgesetzt sind, sollten die Rechte der Belegschaften und der Öffentlichkeit durch Ausweitung der Mitbestimmung in den Betrieben und den Unternehmen gestärkt werden, in besonderem Maße bei Großunternehmen.

**5. Regulierung der Institutionellen Investoren.** Da institutionelle Investoren durch ihre Anlagepolitik großen Einfluß nicht nur auf einzelne Unternehmen, sondern auch auf Branchen und – insbesondere in kleineren Ländern - ausüben, sollten sie gesellschaftlicher Kontrolle unterliegen. Diese betrifft einerseits die Unternehmensverfassung – erweiterte Mitbestimmung der ArbeitnehmerInnen in den Aufsichts- und Geschäftsführungsorganen – sowie die Kontrolle und Beschränkung der Anlagetätigkeit. Eine derartige Beschränkung der Anlagetätigkeit findet sich bereits im Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften. Ihr Bezugspunkt ist allerdings ausschließlich der ökonomische Schutz der Anleger durch die Vermeidung übermäßigen ökonomischen Risikos und bestimmte Offenlegungspflichten. Derartigen ökonomischen Bonitätsforderungen können soziale und ökologische Bonitätsanforderungen zur Seite gestellt werden. Es ist auch möglich, Anlage in ökologisch/sozial ordentlichen Unternehmen steuerlich zu fördern, Anlagen in Rüstungsunternehmen dagegen zu diskriminieren.

**6. Übernahmeregelung.** Zur Sicherung der Interessen von Öffentlichkeit und Belegschaften in großen Unternehmen oder Konzernen gegenüber den reinen Finanzmarktinteressen sollten Regelungen für Übernahmen vorsehen, daß sie nur nach intensiver Information mit Belegschafts- und GewerkschaftsvertreterInnen und in besonderen Fällen nur mit Zustimmung der Belegschaften/Gewerkschaften erfolgen dürfen, daß Fusionstarifverträge abgeschlossen werden und daß die sozialen Kosten von Schließungen und Verlagerungen von den Unternehmen zu tragen sind. ***In diese Richtung sollten der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf und der Richtlinienentwurf der EU gründlich überarbeitet werden.***

## IV. Konzentration auf drei Projekte zur Reform der Finanzmärkte

### 1. Reformprojekt:

#### **Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobinsteuer) in Höhe von 1%**

**Zweck:** Schutz eigenständiger Wirtschaftspolitik und Stabilisierung der Finanzmärkte.

Die Steuer richtet sich gegen Devisenumsätze, die nach kurzer Zeit (Tage oder Stunden) durch Umsätze in der Gegenrichtung kompensiert werden. Sie haben keine güterwirtschaftliche Lenkungsfunktion, sondern werden durchgeführt, um entweder bestehende Zinsdifferenzen auszunutzen (derartige *Arbitragegeschäfte* führen dazu, daß die Zinsunterschiede eingeebnet werden) oder um aus erwarteten Veränderungen der Wechselkurse Gewinn zu ziehen (derartige *Spekulationsgeschäfte* bringen Unruhe in die Finanzmärkte).

**Wirkungsweise:** Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte finden dann nicht statt, wenn der daraus zu erzielende oder erwartete Gewinn kleiner ist als die Steuerbelastung aus einem kompletten Arbitrage- oder Spekulationsgeschäft. Die Steuer bewirkt genau eine solche Verteuerung. Dies ist aus zwei Gründen wichtig:

**Erstens** wird es so möglich, *eigenständige Zinssätze durchzuhalten*, die aufgrund besonderer wirtschaftlicher Situationen wirtschaftspolitisch erwünscht sind und sich von Zinssätzen in anderen Ländern unterscheiden. (Für Dreimonatspapiere können bei einem Steuersatz von 1% beispielsweise Zinsunterschiede von bis zu 8 Prozentpunkten durchgehalten werden.

**Zweitens** werden hierdurch *Wechselkursspekulationen verhindert*, die auf kleine Kursänderungen in kurzer Zeit setzen, und die einen erheblichen Teil der Wechselkursgeschäfte ausmachen. Solange die Erwartung sich nicht auf mehr als 2%ige Kursänderungen richtet, unterbleiben die Spekulationen.

**Höhe des Steuersatzes:** Zur Verhinderung kurzfristiger Arbitragegeschäfte ist auch ein niedrigerer Steuersatz von etwa 0,3% ausreichend, der bei Dreimonatspapieren einen Zinsunterschied von 2,4 Prozentpunkten erlaubt. Währungsspekulation kann allerdings nur mit einem höheren Steuersatz wirksam beschränkt werden, also etwa mit 1% (d.h. einer Gesamtbelastung von 2%). Bei 0,1%, die in der aktuellen Diskussion oft genannt werden, geht der Lenkungseffekt weitgehend verloren. Eine Änderungserwartung von etwas über 0,2% würde ausreichen, um Spekulation anzureizen durchzuführen und dabei einen Gewinn – wenn auch einen geringeren – zu machen (wobei die Transaktionskosten hier nicht berücksichtigt sind). Wer Spekulation in stärkerem Maße verhindern will, muß der Steuersatz entsprechend hoch setzen.

Eine interessante Weiterentwicklung des Vorschlags besteht darin, die *Höhe des Steuersatzes flexibel zu gestalten und von der währungspolitischen Situation abhängig zu machen*. In ruhigen Zeiten sollte der ganz niedrig (z.B. 0,1%) sein; sobald aber die Wechselkursausschläge größer werden, sollte der Satz der Transaktionssteuer steigen, z.B. auf 1% oder 2% oder 3%. Das würde einerseits den Interventionscharakter in ruhigen Zeiten minimieren und andererseits die Lenkungseffizienz dann steigern, wenn sie gebraucht wird.

**Aufkommen:** Das Aufkommen hängt vom Steuersatz und von der Lenkungswirkung ab, die ihrerseits nicht unabhängig vom Satz ist. Bei hohem Steuersatz ist die Lenkungswirkung groß, es unterbleiben also viele Spekulationsgeschäfte, und das Aufkommen ist entsprechend kleiner; umgekehrt wird ein niedriger Steuersatz den Umfang der Geschäfte nur wenig verringern, von dieser Seite also zu einem höheren Aufkommen führen. Die Tobinsteuer hat vorrangig den (Lenkungs)zweck, die Finanzspekulation zu beschränken. Daher wird hier vorgeschlagen, sie mit dem ursprünglich von Tobin vorgeschlagenen Satz von 1% auf die tägliche Veränderung der Nettopositionen der Banken zu erheben. Diese Veränderung der Nettoposition liegen



ungefähr bei 30% des vollen Handelsvolumens von rund 450 Billionen \$ im Jahre 1998 (1,5 Billionen \$ täglich mal 300m Handelstage). Die Bemessungsgrundlage ist also rund 150 Billionen \$, und die Einführung der Steuer führt dazu, daß sie auf 37,5 Billionen Dollar sinkt. Eine Steuerbelastung von 1% (die beiden Seiten eines kompletten Spekulationsgeschäfts werden hier ja als getrennte Geschäfte behandelt, daher nur 1% und nicht 2%) brächte also trotz hoher Lenkungswirkung noch immer 337 Mrd. Dollar weltweit. Eine nur europaweite Einführung erbrächte immer noch – gleiche Lenkungswirkung unterstellt – ein Aufkommen von 205 Mrd. \$ (auf der Basis der von BIZ genannten Devisenumsätze, die über europäische Finanzplätze, vor allem London, laufen). – Über das Aufkommen bei flexiblen Tobinsteuern läßt sich naturgemäß noch weniger Zuverlässiges sagen.

**Verwendung des Aufkommens:** Die Tobinsteuer sollte an eine unter dem Dach der UNO arbeitende internationale Entwicklungsagentur abgeführt werden, in der die Entwicklungsländer die Stimmenmehrheit haben. Aus diesem Blickwinkel ist die Tobinsteuer eine Wiedergutmachungssteuer gegenüber den Entwicklungsländern, deren prekäre Lage und Entwicklung zu erheblichen Teilen durch ihre koloniale Vergangenheit und die rücksichtslosen Öffnungsstrategien westlicher Konzerne und Institutionen wie IWF mitverursacht sind.

### **Einwände:**

**1 Einwand:** *Eine Tobinsteuer kann gegen große Spekulationswellen wie sie in Asien und Lateinamerika während der 90er Jahre stattgefunden haben, nichts ausrichten; da, wo sie Erfolgchancen haben könnte, nämlich in den OECD-Ländern, ist sie wegen der inneren Stabilität und Funktionsfähigkeit der Märkte nicht erforderlich.*

**Aber:** *Für die Entwicklungsländer ist der Einwand nur halb richtig.* Es trifft zu, daß eine Tobinsteuer weder bei entschlossener Fundamentalspekulation noch in einer bereits losgetretenen Spekulationswelle eine erfolgversprechendes Instrument zur Stabilisierung ist. Allerdings greift sie auch in Entwicklungsländern dann, wenn Spekulation nicht fundamental bedingt ist, sondern sich erst langsam aufbaut. Dieser langsame und tastende Aufbau einer Spekulationswelle, bei der erst ab einem bestimmten Punkt der Damm bricht, kann durch die Tobinsteuer massiv behindert werden. Insofern wirkt die Steuer auch hier präventiv.

**Für die OECD-Länder ist der Einwand unzutreffend.** Der beste Beleg hierfür ist die Entwicklung des Euro-Dollar-Kurses, der nach übereinstimmender Einschätzung der Experten aller Richtungen nicht durch Fundamentaldaten bedingt ist, jedenfalls nicht im letzten halben Jahr. Die empirische Beobachtung zeigt, daß die täglichen Kursänderungen – und Währungsspekulation hat im allgemeinen einen Zeithorizont von nicht mehr als einem Tag – überwiegend geringer als 1% und fast immer geringer als 2% waren. Es läßt sich also mit einiger Plausibilität sagen, daß der Eurokurs nicht so tief gefallen wäre, wenn es in den vergangenen beiden Jahren eine Tobinsteuer in Höhe von 1% gegeben hätte. Die Tobinsteuer ist gerade dann eine ideale Steuer, wenn Währungsspekulation in kleinen und kleinsten Schritten und nicht abrupt erfolgt – und genau das ist zwischen den drei großen Währungen der Fall.

**2. Einwand:** *Die Tobinsteuer belastet nicht nur die Finanzspekulation, sondern auch den internationalen Handel und die Direktinvestitionen.*

**Aber:** Zum einen ist die Belastung um die Hälfte geringer, weil es sich ja nur um einen einmaligen Umtausch und nicht um ein Tausch und Rücktausch handelt. Bei Direktinvestitionen mit einem mehrjährigen Zeithorizont dürfte eine Steuer von 1% ohnehin keine Rolle spielen. Zum anderen kann die Belastung ohne bürokratischen Aufwand einfach und vollständig neutralisiert werden: beim Handel dadurch, daß die Einfuhrumsatzsteuer, die jeder Importeur zu zahlen hat, um den Satz der Tobinsteuer verringert wird. Importe, für deren Bezahlung der Importeur sich Devisen besorgen muß, werden also per Saldo durch die Einführung der To-

binsteuer nicht teurer. Die - faktisch allerdings nicht ins Gewicht fallende - Belastung von Direktinvestitionen kann durch ihre Verrechnung mit fälligen Gewinnsteuern neutralisiert werden. (bei Verlusten durch Steuergutschriften).

**3. Einwand: Die Tobinsteuer funktioniert nur, wenn sie global eingeführt wird, weil ansonsten massive Kapitalflucht in die tobinsteuerfreie Zonen stattfindet. Globale Einführung ist aber nicht zu erwarten.**

**Aber:** Erstens ist Kapitalflucht immer mit Kosten verbunden, die möglicherweise höher als die Steuer sind. Zweitens entsteht zur Zeit erheblicher politischer Druck gegen Offshore-Zentren, die immer wieder als Fluchtziele genannt werden. Drittens kann nicht alles Kapital in die USA als alternatives Fluchtziel fliehen, weil deren Aufnahmefähigkeit zunehmend begrenzt und deren Finanzmarktboom zunehmend fragil wird. Viertens gibt es in Europa keine Kapitalknappheit, und ausbleibende Investitionen aus Kapitalknappheit infolge von tobinsteuerbedingter Kapitalflucht ist – selbst wenn eine solche in bestimmtem Umfang stattfände – nicht zu erwarten. Fünftens wird es natürlich, wie bei allen Steuer- und den meisten sonstigen Gesetzen, Umgehungen und Zuwiderhandlungen geben, die diese Gesetze aber weder sinnlos noch unwirksam werden lassen. Hier ist nicht nur auf das Beispiel der Verkehrsregeln zu verweisen, die trotz vielfacher Verletzungen wichtig und wirksam sind. Auch das Beispiel Malaysia demonstriert, daß es möglich ist, auch im Alleingang Maßnahmen zu ergreifen und durchzusetzen, die sich gegen den allgemeinen Strom richten. Wenn – wie hier vorgeschlagen – die EU sich zur Einführung einer Tobinsteuer zum Zwecke der Finanzmarktstabilisierung entschließt, kann sie diese ohne Zweifel auch wirksam umsetzen.

## 2. Reformprojekt :

### **Demokratisierung und Neuordnung der internationalen Währungsbeziehungen**

#### **Demokratisierung:**

Gegenwärtig ist der IWF eine Einrichtung, in der fast ausschließlich die reichen Länder und allen voran die USA zu sagen haben. Das Stimmrecht der 182 Mitgliedsländer richtet sich nach der Quote eines Landes. Das sind die Mittel, die das Land dem IWF zur Verfügung stellt und die nach der ökonomischen Position des Landes in der Welt (Bruttoinlandsprodukt, Außenhandel, Währungsreserven) festgesetzt werden. Mit 17,3% der Stimmen können die USA angesichts einer notwendigen Stimmenmehrheit von 85% für wesentliche Entscheidungen jede grundlegende Reform blockieren, die ihnen nicht gefällt<sup>1</sup>.

Wie könnte eine demokratische Neuordnung der Stimmrechte im IWF aussehen ? Sie sollte die ökonomische Potenz eines Landes nicht ignorieren aber nicht zum alleinigen Maßstab machen. Daneben sollte vernünftigerweise auch die Zahl der Menschen eine Rolle spielen, die in einem Land leben. Darüber hinaus wird hier vorgeschlagen, zusätzlich zu diesen beiden Kriterien die Fortschritte bei der qualitativen Entwicklung zu berücksichtigen. Sie läßt sich ansatzweise mit Hilfe des Index der menschlichen Entwicklung darstellen, in dem neben dem Prokopfeinkommen auch qualitative Kriterien wie Gesundheit und Bildung zu Buche schlagen. Wenn die relative Position der Mitgliedsländer bei diesen drei Bezugsgrößen jeweils zu einem Drittel gewichtet wird, ergibt sich ein wesentlich größeres Stimmrecht der Entwicklungsländer, ohne daß die Industrieländer jedoch an den Rand gedrängt würden.

<sup>1</sup> Die Weltbank ist eine Kapitalgesellschaft, deren Kapital von den Mitgliedsländern gehalten wird. Das Stimmrecht richtet sich nach der Größe des Kapitalanteils. Auch hier haben die USA mit 16,5% einen weiten Vorsprung vor Japan (7,9) und Deutschland. (vgl. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))  
ag11473.doc

## Reform der Stimmrechte im IWF

	Land <sup>2</sup>	Stimmrecht <sup>1</sup>		Unterschied	
		bisher	Reform	In PP	In %
1	USA	17,8	11,2	-6,6	-37,2
2	China	2,3	8,7	+6,5	+281,6
3	Indien	2,1	6,4	+4,3	+209,7
4	Japan	5,5	6,0	+0,5	+8,2
5	Deutschland	5,5	3,2	-2,3	-41,5
6	Frankreich	5,0	2,2	-2,8	-54,3
7	Brasilien	1,5	2,2	+0,7	+47,8
8	Großbritannien	5,0	2,2	-2,8	-56,8
9	Italien	3,1	2,0	-1,1	-36,2
10	Indonesien	1,0	1,7	+0,7	+64,2
	G7	44,8	28,0	-16,8	-37,5
	G10 (incl. Schweiz)	52,0	30,7	-19,3	-41,1
	EU	28,8	15,9	-12,9	-44,7
	OECD	63,4	41,5	-21,9	-34,6
	G24 (ohne Iran)	12,1	19,0	+6,9	+56,8
	G77 <sup>3</sup>	28,4	52,0	+23,6	+83,0

1 auf der Grundlage der Zahlen von 1997

2 in der Reihenfolge des reformierten Stimmrechtes

3 ohne 19 kleinere Länder, für die keine vollständigen Daten vorliegen

Quelle: UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S.168ff., 214ff, 231ff. eigene Berechnungen (Jana Engelmann)

Durch eine solche Stimmrechtsreform würden die vier bevölkerungsreichsten Entwicklungsländer in die Gruppe der 10 Länder mit dem größten Stimmrecht aufrücken. Die großen Industrieländer bleiben nach wie vor in der Spitzengruppe, verlieren aber zwischen einem Drittel und gut der Hälfte ihres bisherigen Gewichts. Der Stimmrechtseinfluß der verschiedenen Gruppen von Industrieländern geht in den nach den obigen Kriterien demokratisierten Institutionen um zwischen gut einem Drittel (OECD) und fast 45% (EU) zurück. Demgegenüber nimmt der Einfluß der Entwicklungsländer deutlich zu, ohne jedoch überwältigend zu werden. Insgesamt würde die Neugewichtung zu einer erheblich gleichmäßigeren Verteilung von Stimmen und Einfluß führen und die gegenwärtige drastische Dominanz der Industrieländer (allein 45% der Stimmen für die G7 Länder !) beenden. In Verbindung mit einer Senkung des Mindestmehrheit bei wesentlichen Entscheidungen von 85% auf 75% könnte sich so eine Struktur ergeben, die glatte Majorisierungen oder Blockierungen verhindert und zum Versuch zwingt, Verständigung und Ausgleich herbeizuführen.

Eine weitere Schritt in Richtung Demokratisierung betrifft die Geschäftsführung des IWF, die von dem Exekutivausschuß unter Führung des Geschäftsführenden Direktors bestimmt wird. Sie sollte einen eindeutigen Auftrag erhalten, die Diskussionen und Entscheidungen im Exekutivkomitee sollten transparent gemacht, öffentlich begründet und gerechtfertigt werden müssen. Bei Abweichungen ihrer Politik vom Auftrag sollte der Exekutivausschuß von einer Mehrheit des Internationalen Währungs- und Finanzausschuß<sup>2</sup> abgewählt werden können<sup>3</sup>. In

<sup>2</sup> das frühere Interimskomitee wurde im September 1999 in Internationaler Währungs- und Finanzausschuß umbenannt. Es besteht aus 24 Finanzministern  
ag11473.doc

diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, daß die Politik des IWF wirksam an die Bevölkerung und nationalen Parlamente der Mitgliedsländer rückgekoppelt und z.B. auch in der UNO verstärkt diskutiert wird – schließlich ist der IWF eine Sonderorganisation der UNO.

### ***Stabilisierung der Wechselkurse und der Finanzmärkte***

Die zweite wesentliche Aufgabe der Reform liegt in der Stabilisierung des Währungssystems und der Finanzmärkte. Zur Vermeidung spekulativer Attacken müssen starke kurzfristige Schwankungen der Wechselkurse ebenso wie ihre starre Fixierung ohne Rücksicht auf die Entwicklung ökonomischer Grunddaten vermieden werden. Besonders geeignet hierfür ist die Vereinbarung von Leitkursen mit tolerierten Abweichungen (sog. Zielzonen oder target zones). Wenn die Marktkurse den Zielkorridor zu verlassen drohen, greifen die Notenbanken und Regierungen der betroffenen Länder und der IWF ein: Dies kann durch gegensteuernde *Interventionen* auf den Devisenmärkten oder aber auch durch kurzfristige *Besteuerung* oder sonstige *Verteuerung von Devisentransaktionen* geschehen, im Notfall auch durch gemeinsam vereinbarte *Kapitalverkehrsbeschränkungen*. Wichtig ist dabei die politische Flexibilität des Systems: Sie läßt sich herstellen, indem die Zielzonen für unterschiedliche Währungen (je nach dem Grad der bestehenden wirtschaftspolitischen Kooperation zwischen den beteiligten Ländern) unterschiedlich definiert werden, indem regelmäßige Überprüfungen und undramatische Anpassungen der Leitkurse vorgenommen werden und indem die Interventionspflicht abgestuft oder begrenzt wird. Diese Flexibilität vermindert den Anreiz zur Spekulation, weil sie es nicht zu einer unhaltbaren Diskrepanz zwischen Wechselkursen und güterwirtschaftlichen Verhältnissen kommen läßt. Sie kann zugleich den Anreiz zur wirtschaftlichen Kooperation erhöhen, wenn die Garantie der Währungsstabilität an diese Zusammenarbeit gekoppelt wird.

Die wirtschaftliche und politisch sinnvolle Verbindung zwischen wirtschaftlicher Konvergenz, wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit und Wechselkursstabilität legt es nahe, die Stabilisierung der Währungsbeziehungen durch Zielzonen auf zwei unterschiedlichen Ebenen anzugehen, entweder zugleich oder – falls das nicht möglich sein sollte - nacheinander<sup>4</sup>.

Auf der *ersten, regionalen Ebene* sollten regionale Währungssysteme für Stabilität sorgen. Ein formales Modell hierfür ist das Europäische Währungssystem (EWS), das für 11 Länder mittlerweile in die Europäische Währungsunion übergeführt wurde, für die übrigen 4 Länder der EU aber – als EWS2 - weiterbesteht. Materiell kann das EWS allerdings kein Vorbild für künftige regionale Währungssysteme sein, weil die wirtschaftspolitische Kooperation durch den Maastricht-Vertrag ausschließlich auf monetäre Konvergenz und nicht auf die Förderung von Investition, Produktion und Beschäftigung gerichtet war. Dies hat sich als kontraproduktiv erwiesen. Zukünftige regionale Währungssysteme sollten demgegenüber gerade die Förderung der materiellen Konvergenz ins Zentrum ihrer Zusammenarbeit stellen. Dabei müssen geeignete demokratische Institutionen dafür sorgen, daß eine als Kooperation konzipierte Struktur nicht zu einer faktischen Dominanz und zum Diktat einer Leitwährung wird.

Ein interessantes Modell für derartige regionale Systeme wurde kürzlich von Heribert Dieter vorgestellt<sup>5</sup>, der Ansätze für Tendenzen in diese Richtung in Asien sieht. Dieter schlägt ein dreistufiges Verfahren vor: Es beginnt mit der Einrichtung regionaler Liquiditätsfonds, deren

<sup>3</sup> In ähnliche Richtung argumentieren José de Gregorio, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito und Charles Wyplosz, An Independent and Accountable IMF, Geneva Reports on the World Economy 1, International Center for Monetary and Banking Studies, Genf 2000, Kapitel 4: reforming the IMF

<sup>4</sup> Dies schlägt auch eine englische Autorengruppe vor. Vgl. Robinson College Working Group, A New Bretton Woods, International Papers in Political Economy, Vol. 6, No.1, 1999, S.23f.

<sup>5</sup> Heribert Dieter, Monetary regionalism: Regional Integration without Financial Crises, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, CSGR Working Paper Nr. 52/00, Warwick 2000; vgl. auch Heribert Dieter, Nach den Krisen der 90er Jahre: Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte ? in: Prokla 118, S. 52ff.

Hauptzweck darin besteht, den Ländern der Region im Krisenfall Zugang zu Ressourcen zu verschaffen und sie so vom Diktat des IWF unabhängiger zu machen. Gleichzeitig sollen die Regierungen Maßnahmen zur Vermeidung von Finanzkrisen ergreifen, die von besserer Finanzaufsicht über Umschuldungsklauseln bis zu selektiven Kapitalverkehrskontrollen reichen. In einer zweiten Phase sollten dann regionale Wechselkursverbände mit bestimmten Schwankungsbreiten vereinbart werden und die Geld und Fiskalpolitik schrittweise harmonisiert werden<sup>6</sup>. Schließlich führt der Prozess in der dritten Phase zur Einrichtung regionaler Wirtschafts- und Währungsunionen.

Auf der *zweiten, globalen* Ebene sollte eine Zielzone für die vier Leitwährungen US-Dollar, Yen, Euro und Pfund Sterling (solange dieses noch nicht Mitglied der Eurozone ist) verabredet werden. Hilfreich hierfür ist die Einrichtung eines Währungskorbes, in den die vier Währungen mit bestimmten Gewichten eingehen und dessen Wert sich aus diesen Gewichtungen und den bilateralen Leitkursen ergibt. Eine solche Institutionalisierung währungspolitischer Zusammenarbeit ist freilich in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, weil die USA mehr als andere Länder aus dem gegenwärtigen Zustand Nutzen und Gewinn ziehen. Immerhin hat die konzentrierte Intervention der Zentralbanken auf den Devisenmärkten zugunsten des Euro in der zweiten Septemberhälfte dieses Jahres gezeigt, daß eine währungspolitische Zusammenarbeit – der Beginn einer losen gemeinsamen Überwachung und des fallweisen Managements ansonsten frei schwankender Wechselkurse (managed float) - kein Ding der Unmöglichkeit ist.

Welche Rolle spielt der IWF in einer solchen Stabilisierungskonzeption? Seine Kompetenzen und Aufgaben als globale Institution werden erheblich reduziert. Sie konzentrieren sich auf Wechselkursmanagement und *Krisenprävention* zwischen den vier Kernwährungen. Bei der ersten Aufgabe geht es um die Diskussion von und Entscheidung über die Leitkurse sowie Schwankungsbreiten zwischen den vier Weltwährungen, bei der zweiten um notwendige Wechselkursanpassungen (realignments), sowie Art und des Umfangs der Interventionen auf globaler Ebene. Für beides braucht der IWF relativ wenig Geld. Zur Krisenprävention gehört auch das rechtzeitige Erkennen und Unterbinden von übermäßigen kurzfristigen Kapitalbewegungen zwischen den regionalen Blöcken.

Die wirtschaftspolitische Beratung und Koordination sowie der größte Teil des kostenintensiven *Krisenmanagements* sollten dagegen auf die Ebene der regionalen Währungssysteme verlagert werden und nur für die Länder vom IWF organisiert werden, die keinem regionalen Verbund angehören. Entsprechend sollte auch der größte Teil der Mittel, auf die der IWF unmittelbar Zugriff hat – also etwa 200 der gegenwärtig knapp 300 Mrd. \$ - den regionalen Systemen zur Verfügung stehen. Sie können – und sollen - im Notfall durch die zentrale Reserve des IWF sowie vom IWF zusammengebrachte weitere öffentliche und private Mittel aufgestockt werden. Die Verlagerung bisher zentraler Funktionen des IWF auf die regionale Ebene ist vor allem deshalb empfehlenswert, weil dort die Bereitschaft und die Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit sehr viel größer sind. Ohne eine solche Zusammenarbeit in den Kerngebieten der Wirtschaftspolitik – Geld-, Finanz-, Struktur- und Sozialpolitik – muß währungspolitische Kooperation immer fragil und verwundbar bleiben.

Um eine störende Volatilität an den Devisenmärkten zu verhindern und die Wechselkurse zu stabilisieren, sollte generell eine Devisentransaktionsteuer in Höhe von 1% eingeführt werden, deren Aufkommen zum größten Teil der – weiter unten empfohlenen - internationalen Entwicklungsagentur der Entwicklungsländer zufließen sollten. Damit durch eine solche Steuer der beabsichtigte Lenkungseffekt, d.h. die Verminderung der volatilen und spekulati-

---

<sup>6</sup> vgl. Dieter, *Monetary regionalism*, a.a.O., S.16ff. Der von Dieter unterstellten Angemessenheit der Maastrichter Konvergenzkriterien (S.16) muß allerdings entschieden widersprochen werden.  
ag11473.doc

ven Devisenumsätze auch tatsächlich erreicht wird, muß die Steuer hoch genug sein. Der ursprünglich von James Tobin vorgeschlagene Satz von 1% ist daher deutlich angemessener als die gegenwärtig gehandelten Sätze von 0,1% oder 0,05%. Auch wenn bei diesem Steuersatz von 1% der Devisenhandel erheblich, beispielsweise auf ein Viertel zurückgehen würde, erbrächte die Steuer immer noch ein Aufkommen von über 300 Mrd. Dollar<sup>7</sup>, das für Zwecke des Krisenmanagements und der Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung stünde.

### **3.Reformprojekt: Reform der Entwicklungsfinanzierung**

Die Reform der Entwicklungshilfe und der Entwicklungsfinanzierung hat viele Probleme und Aspekte, die hier nicht behandelt werden. Hier geht es um die Aspekte, die mit den internationalen Finanzmärkten zu tun haben. Unter diesem Blickwinkel sind folgende Reformen besonders dringlich.

**1. Die Streichung der Schulden** für die hochverschuldeten armen Länder. Dieses HIPIC-Projekt wurde zwar bereits 1996 beschlossen, kommt jedoch nur außerordentlich langsam voran. Hierfür sind vor allem die wirtschaftspolitischen Auflagen verantwortlich, deren Erfüllung von IWF und Weltbank zur Bedingung für eine solche Streichung gemacht werden. Dies ist prinzipiell abzulehnen. Bedingung für die Streichung der Schulden sollte allein die Einhaltung der Menschenrechte und friedliche Beziehungen zu den Nachbarländern sein. Im übrigen sollte es im Rahmen einer Reform der Finanzmärkte nicht allein oder nicht einmal in erster Linie um die ärmsten Länder gehen, die für die Finanzmärkte ohnehin kaum von Bedeutung sind. Wichtiger sind in diesem Zusammenhang die Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen, deren Schulden auch zunehmend höher und absehbar untragbar werden und ihnen eine positive Entwicklungsperspektive verstellen.

**2. Die schnelle Anhebung der öffentlichen Entwicklungshilfe** auf die schon in den 70er Jahren zugesagte Höhe von 0,7% des BIP eines jeden Landes. Im Gegensatz zu dieser Zusage liegt das Niveau der öffentlichen Entwicklungshilfe gegenwärtig bei 0,23% des Industrieländer BIP<sup>8</sup>. Die Anhebung auf eine kontinuierliche Höhe würde für die Entwicklungsländer eine verlässlichere Planungsgrundlage schaffen als die Finanzmärkte es zur Zeit sind, auf denen schneller massenhafter Zustrom von Kapital sich mit plötzlichem Abzug abwechselt.

**3. Die Ausweitung der Mittel, die für den Kampf gegen die Armut und für die Unterstützung einer eigenständigen Entwicklung zur Verfügung stehen, um das Aufkommen aus der Tobinsteuer oder einen erheblichen Teil daraus.** Hierfür wird keine Weltbank gebraucht, sondern eine Entwicklungsagentur unter dem Dach der Vereinten Nationen, in der die Entwicklungsländer die Stimmenmehrheit und die ärmsten Länder ein besonderes Gewicht haben. Zugespißt formuliert: Die Tobinsteuer ist eine Steuer, die von den privaten Devisenhändlern – vor allem in den Ländern des Nordens – aufgebracht, an die Entwicklungsländer abgeführt und von diesen nach eigenen Kriterien und Prioritäten verteilt wird. Im Norden würde die Tobinsteuer die Gewinne der Finanzinstitutionen schmälern, aber keine Nachteile für die Mehrheit der Menschen mit sich bringen. Im Süden würde sie das Finanzierungsproblem der Entwicklung weitgehend lösen.

<sup>7</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau, Memorandum 2000, Köln 2000, S. 243

<sup>8</sup> im Jahre 1997 waren es 50 Mrd. US\$ bei einem Weltsozialprodukt der Industrieländer von 21,7 Billionen US\$. Vgl. UNDP, Bericht über die Menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S. 135, 211  
ag11473.doc

**4. Die Entwicklung und Umsetzung eines weltweiten Regimes für Auslandsinvestitionen**, das nicht nur die Interessen der Investoren, sondern auch das der Empfängerländer von Auslandsinvestitionen schützt. Ein solches Regime sollte unter dem Dach der UNO (Ecosoc) ausgearbeitet werden. Auslandsinvestitionen können für Entwicklungsländer sehr wichtig sein, wenn sie erstens einen langfristige Horizont haben, zweitens den Transfer von Wissen und technologischem know-how vermitteln und drittens in die wirtschaftliche und soziale Entwicklungskonzeption des jeweiligen Landes eingebettet sind. Gerade Letzteres ist jedoch in der Regel nicht der Fall. Die bisherigen Versuche liefen vielmehr in genau die entgegengesetzte Richtung: die Anpassung der jeweiligen Länder an die Interessen der Investoren. Abschreckendes Negativbeispiel hierfür ist das im Jahre 1997 von den Regierungen der OECD Länder in aller Stille entwickelte Konzept eines „Multilateral Agreement on Investments (MAI)“, das einen sehr weitgehenden Souveränitätsverzicht von Empfängerländern forderte und erst nach weltweiten Protesten aufgegeben wurde. Daß es nicht von der Agenda des Nordens gestrichen wurde, zeigen die Bestrebungen der Industrieländer im Rahmen der WTO und einzelner Handelsabkommen. Demgegenüber sollte eine verlässliche Regelung über Auslandsinvestitionen entwickelt werden, die auch den Interessen der Entwicklungsländer liegt. Unveräußerlicher Bestandteil einer solchen Regelung sollte die Einbindung ausländischer Investitionsvorhaben in die jeweilige Entwicklungsstrategie des Empfängerlandes sein<sup>9</sup>.

Die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung eines entwicklungspolitischen Leitbildes, das nicht auf exportorientiertes Wirtschaftswachstum fixiert ist, sondern sich an den Eckpunkten einer qualitativen Entwicklung orientiert, ist bei alledem natürlich sehr wünschenswert. Diesbezügliche Forderungen sollten sich allerdings nicht in erster Linie an die Länder des Südens, sondern vor allem in doppelter Weise an den Norden richten, die dieses Leitbild auch den Entwicklungsländern aufgedrückt haben und nach wie vor aufdrücken. Erstens müssen die Industrieländer selbst umsteuern und ihre geradezu besessene Fixierung an gesamtwirtschaftliches Wachstum und Eroberung neuer Weltmarktpositionen aufgeben und durch die Orientierung an einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung ersetzen. Zweitens sollen sie aufhören, in paternalistischer Manier den Entwicklungsländern – unter dem jüngsten Slogan der Weltbank „Wachstum ist gut für die Armen“ - ein Wachstumsmuster einzutrichtern und aufzuzwingen, das die soziale Spaltung vertieft und die ökologische Katastrophe befördert. Mag sein, daß Wachstum gut für die Armen ist, aber welches Wachstum sie wollen, wie sie es verteilen wollen und welchen Preis sie dafür zu zahlen bereit sind, das ist nicht Angelegenheit der globalen Institutionen, sondern der Menschen in den betroffenen Ländern.

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Mehr Konsequenz beim Kurswechsel – Vorrang für Beschäftigung, Umwelt und Gerechtigkeit, Memorandum 99, Köln 1999, Kapitel 9: Perspektiven eines internationalen Investitionsregimes  
ag11473.doc