



HINTERGRUNDINFORMATION

UNIC/FfD/6
Februar 2002

Finanzkrisen in der Zukunft vermeiden

Die Finanzkrisen vergangener Jahre haben weltweit Schockreaktionen ausgelöst. Die Politiker denken über vorbeugende Maßnahmen nach und die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung kann dazu beitragen, diese Ideen auszuarbeiten und Konsens über ihre praktische Umsetzung zu erzielen.

Im Nachklang zu den Krisen in Ostasien und der Russischen Föderation war es Ende 1998 klar, dass die wirtschaftliche Liberalisierung und die Globalisierung der Neunziger die Kapazität der institutionellen Rahmenwerke innerhalb und zwischen den Nationen zur Bewältigung solcher Krisen ausgehebelt hatten. Die Kosten der Krise waren vor allem für Entwicklungsländer und Länder mit Übergangswirtschaftssystemen hoch. Millionen Arbeitsplätze gingen verloren und die Zahl der Armen nahm in Ländern wie Thailand, Indonesien, der Republik Korea, Brasilien und der Russischen Föderation enorm zu. Das Investitionsvolumen in Schwellenländern sank und hat sich nie wieder erholt.

Seit dieser Krisenepidemie 1997/98 sind viele vorbeugende Maßnahmen vorgeschlagen worden. Zum Beispiel die internationale Beobachtung der einzelnen Wirtschaftssysteme und andere Frühwarnsysteme, sowie die Bildung von Rücklagen für ausreichend kurzfristige Kredite, die sofort bei Beginn einer Krise vergeben werden können. Die gegenwärtige Situation in Argentinien unterstreicht die großen Herausforderungen ebenso wie die Möglichkeiten, die sich den Politikern bieten.

In Vorbereitung zur Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung haben die Vereinten Nationen und ihre Konferenzpartner – vor allem der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO) – Wege gesucht, wie Akteure im internationalen Wirtschaftssystem solchen Schwierigkeiten besser begegnen können. Teil dieses Prozesses ist es, die für bestimmte Politikbereiche wie Welthandel, Finanz- und Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Politiker zusammenzubringen, um Geschlossenheit und Beständigkeit zu erzielen. Ein simples Beispiel: Entwicklungshilfe, die Entwicklungsländern hilft, ihre Produktivitätskapazitäten zu erhöhen, sollte nicht durch Beschränkungen untergraben werden, die Geberländer Importen aus eben diesen Entwicklungsländern auferlegen.

Die Bereitstellung adäquater, rechtzeitiger und verlässlicher Informationen – ein Eckpunkt jedes intakten Finanzsystems – hängt von der Transparenz im öffentlichen wie im privaten Sektor ab. Obwohl die Überwachung der Finanzinstitutionen und – märkte auch weiter hauptsächlich in den Händen der nationalen Behörden ruht, besteht weitreichende Übereinstimmung darüber, dass eine intensivere Beobachtung der internationalen Kapitalbewegungen nötig ist.

Die Maßnahmen, die seit 1997/98 ergriffen wurden, um die Überwachung der Finanzentwicklung zu verbessern, sind durch zwei Ideen ergänzt worden, die von den Entwicklungsländern in den Vorbereitungsgesprächen zur Monterrey-Konferenz vorgebracht wurden.

Zum einen sollte die Überwachung in allen Wirtschaftssystemen durchgeführt werden, einschließlich der großen Industriestaaten. Diese Länder haben einen überproportional großen Einfluss auf globale Trends. Das Argument lautet, während Regierungen für ihre eigenen nationalen Politiken verantwortlich sind, existiert ein globales Interesse daran, wo nationale Ansätze nicht nachhaltig sind oder ernsthafte nachteilige internationale Konsequenzen hätten.

Zum anderen sollten die Entwicklungsländer in den internationalen und multilateralen Gremien, die Finanzstandards setzen und Frühwarnungen über mögliche Krisen herausgeben, angemessen vertreten sein. Die internationale Aufmerksamkeit hat sich seit den Krisen der späten neunziger Jahre vorrangig auf die Stärkung der Politik der Entwicklungsländer gerichtet. Doch wenn diese Länder durch die manchmal gnadenlosen Kräfte der globalisierten Wirtschaftssysteme an diesen Standards gemessen werden, sollten sie zumindest in vollem Umfang an der Ausgestaltung und Anwendung dieser Vorgaben beteiligt sein.

In seiner Rede beim Vorbereitungstreffen zur Monterrey-Konferenz im Januar 2002 hat UNO-Generalsekretär Kofi Annan die Notwendigkeit größerer Beteiligung von Entwicklungsländern am Management der globalen Wirtschaft betont und die Konferenz gebeten, praktische Maßnahmen zur Umsetzung vorzulegen.

Existierende Maßnahmen

Der IWF ist in erster Linie für die Überwachung der internationalen Geld- und Steuersysteme zuständig. Er veröffentlicht jährlich seinen „Artikel IV“-Überwachungsbericht zur makroökonomischen und externen Zahlungssituation eines Landes, er beobachtet die Einhaltung ausgehandelter Programme zur Angleichung von Zahlungsbilanzen und führt gemeinsam mit der Weltbank Programme zur Einschätzung des Finanzsektors durch. Der IWF ermutigt Regierungen zur Transparenz im Finanzwesen durch seinen speziellen Datenverteilerschlüssel für Länder, die Zugang zu Finanzmärkten wünschen. Er regt außerdem die Anwendung verschiedener Codes für makroökonomische Politikpraxis und Regulierung von Finanzsektoren an.

Auch der Währungsfonds und die Weltbank selbst haben ihre eigenen Arbeitsweisen für die Finanzwelt und die Öffentlichkeit transparenter gemacht.

Es muss jedoch noch mehr für Transparenz getan werden, vor allem mit Blick auf den privaten Sektor. Es sind mehr international vergleichbare Indikatoren und Berechnungs- sowie Berichtsstandards erforderlich. Dies wird in Bezug auf die Berechnungsharmonisierung bereits durch den Internationalen Ausschuss für Standardisierung im Rechnungswesen vorbereitet, eine private Institution, der 142 professionelle Organisationen in 101 Ländern angehören.

Andere Maßnahmen wurden unternommen, um die Kapazitäten für schnelle Reaktionen des internationalen Systems zu stärken. Der IWF hat seine Noteinrichtungen rationalisiert: die Zusätzliche Reservefazilität verleiht kurzfristig zu hohem Zinssatz große Summen für relativ kurze Zeit an Länder in Schwierigkeiten; und ein Sonderkreditkonto ermöglicht anerkannten Ländern schnellen Zugriff auf Notfinanzierung, wenn wirtschaftliche Probleme in anderen Ländern sich auf sie auszubreiten drohen.

Außerdem hat die Weltbank kürzlich der Einführung eines neuen Mechanismus zugestimmt, der bei Bedarf für die schnelle Auszahlung benötigter Darlehen sorgt, also eigentlich ein Kreditkonto eröffnet. Diese Einrichtung ist unter der Bezeichnung „deferred drawdown option“ bekannt.

Während auf diese Weise die Instrumente zur Bekämpfung individueller Finanzkrisen gestärkt werden, hat noch niemand die Frage beantwortet, wie viele Krisen die internationale Gemeinschaft bereit sein sollte, gleichzeitig zu bekämpfen und ob sie ausreichende Ressourcen dafür hätte. Eine andere Frage ist, ob öffentliche internationale Institutionen überhaupt versuchen sollten, neue große Darlehen bereitzustellen, wenn diese vornehmlich der Finanzierung von Kapitalflucht oder des Rückzugs auswärtiger Kreditgeber dienen, die ihr Interesse verlieren, sobald ein Land in eine Krise gerät.

Neue internationale Mechanismen

Selbst mit den neuen Vorbeugungsmaßnahmen werden nach vorherrschender genereller Auffassung Finanzkrisen auch weiterhin entstehen, wenn auch hoffentlich seltener und weniger schwer. Dennoch zeigt die jüngste Krise in Argentinien, wie tief eine solche Finanzkrise noch gehen kann, obwohl deren Ausbreitung soweit abgewendet werden konnte.

Einige Vorschläge befassen sich mit der Frage, wie vorübergehende Verschuldungsprobleme eines Landes schnell und ordnungsgemäß gelöst werden können.

In Gesprächen im Vorlauf der Monterrey-Konferenz wurde darauf verwiesen, dass im Falle vorübergehender Verschuldung die Kosten für die Krisenbewältigung zu gleichen Teilen von allen Beteiligten zu tragen seien, ob öffentlich oder privat, ebenso wie zwischen Schuldner, Kreditgebern und Investoren. Die Frage ist – wie kann das umgesetzt werden?

Ein Aspekt solcher Vorschläge zur Schuldenbewältigung ist, die privaten Kreditgeber eines Landes an einen Tisch zu bringen, um Übereinstimmung zu erzielen, wie die Forderungen nach sofortiger Kreditrückzahlung eingeschränkt werden können. Schon aus Vernunftsgründen werden die Kreditgeber erkennen, dass sie im Falle einer Zusammenarbeit mehr Chancen haben, wenigstens einen Teil ihrer Gelder wieder zu bekommen, als wenn sie gegeneinander arbeiten. Von diesem Gedanken geht auch das Kapitel 11 Konkursverfahren für Unternehmen in den Vereinigten Staaten aus, das auch die Möglichkeit neuer Kredite einräumt, die der Erholung des Unternehmens

dienen. Während der Konkurs eines Staates ein komplizierter Vorgang ist, steigt das Interesse an der Überlegung, wie eine Schuldenkrise mit diesen Aspekten im Hinterkopf gemeistert werden könnte. In der Finanzkrise der achtziger Jahre wurden die meisten Darlehen für die hoch verschuldeten Länder von einer begrenzten Zahl von Handelsbanken ausgegeben. In Komitees organisiert konnten diese nach Bedarf über neue Darlehen oder die Umstrukturierung von schuldnerischen Verpflichtungen entscheiden. Da immer mehr Länder Gebrauch von Bürgschaften gemacht haben und folglich einer größeren Anzahl Kreditgebern Geld schulden, hat sich der Wert eines möglichen gemeinschaftlichen Schuldenmechanismus erhöht.

Eine Vielzahl von Hindernissen muss überwunden werden, bevor solche Vorschläge entschieden, geschweige denn umgesetzt werden können. So muss etwa Übereinkunft darin erreicht werden, wer darüber entscheidet, ob einem Land „Schuldenstillstand“ gewährt werden soll. Wenn dem IWF diese Rolle zufallen sollte, muss die internationale Gemeinschaft neue Regeln und Vereinbarungen aufsetzen und verabschieden. Wenn nicht vom IWF, von wem sollte diese Entscheidung dann getroffen und umgesetzt werden? Im Vorlauf der Monterrey-Konferenz haben Regierungen keine große Neigung erkennen lassen, neue internationale Institutionen zu gründen.

Ein formaler Mechanismus hätte eine Reihe von Vorteilen. Zuerst würde dies die beträchtliche Unsicherheit darüber reduzieren, wie Schuldenkrisen international bewältigt werden, ein Faktor, der derzeit die Kreditvergabe an Schwellenländer einschränkt. Er würde zudem Anreize für Schuldner und Kreditgeber verstärken, sich über die Abwicklung zu verständigen, lange, Gerichtsverhandlungen gleichenden Verfahren zu vermeiden und Schaden zu mindern. Private Institutionen würden erkennen, dass sie nicht automatisch ausgeschlossen werden, wenn sie große Risiken eingehen und würden so zu einer stabileren internationalen Finanzsituation beitragen. Letztendlich könnte mit diesem Verfahren das Ausmaß des Eingreifens definiert werden, das den einzelnen Kategorien öffentlicher und privater Geldgeber bei einer Wirtschaftskrise in einem Schwellenland zukommt.

Führende Vertreter von Regierungen und internationalen Organisationen, wie auch der Privatsektor und die Zivilgesellschaft sprechen sich für eine neue Sichtweise im Umgang mit der Schuldenproblematik aus. Die Monterrey-Konferenz bietet eine Gelegenheit zur offenen Diskussion neuer Möglichkeiten zwischen allen relevanten Beteiligten in diesem Kernpunkt der Politik.

„Wir müssen alles tun, was in unserer Macht steht, um eine Wiederholung der tragischen Erfahrung in Argentinien zu vermeiden“, sagte UNO-Generalsekretär Kofi Annan im Januar 2002. „Es gibt einen steigenden Konsens, dass die bestehenden Methoden zur Lösung staatlicher Schuldenkrisen unbefriedigend sind und dass wir Wege finden müssen, die Last gleichmäßiger zwischen den Schuldnerländern und den Kreditgebern zu verteilen. Ich hoffe, dass in Monterrey die Regierungen den nötigen politischen Impuls geben werden, um einen solchen neuen Ansatz zu entwickeln.“