

Demokratisierung, Stabilisierung und Entwicklung Perspektiven zur Reform von IWF und Weltbank*

Von Jörg Huffschmid

Die Herbstkonferenz des Internationalen Währungsfonds (IWF) und Weltbank Ende September in Prag haben deutlich gezeigt, daß eine mehr als symbolische Reform des internationalen Finanzsystems zur Zeit nicht auf der Tagesordnung der offiziellen Akteure steht. Die Tatsache, daß die Tagung früher als geplant beendet wurde, ist vermutlich weniger auf die Demonstrationen, sondern auf die Tatsache zurückzuführen, daß den versammelten Regierungen und Zentralbankchefs nichts mehr eingefallen ist, worüber noch konkret und ernsthaft zu diskutieren wäre. Die von den DemonstrantInnen geforderte grundlegende Demokratisierung von IWF und Weltbank findet bei ihnen keinerlei Rückhalt. In der Diskussion über die Aufgaben des IWF dominieren die Positionen der Finanzinvestoren aus dem Norden: es soll vorsichtiger investiert werden, und Beistand im Krisenfall soll nur noch an vorab ausgewählte Länder gewährt werden. Die jüngst in der Selbstdarstellung beider Institutionen hervorgehobene Rolle des Kampfes gegen die Armut erschöpfte sich bislang in der Umbenennung der Mittel für die traditionellen erweiterten Strukturanpassungsprogramme (ESAF) in Mittel zur Förderung des Wachstums und zur Verminderung der Armut (PRGF)¹. Auch in Prag ist statt konkreter Reformkonzepte heiße Luft produziert worden.

Weitreichende Reformen sind überfällig

Reformen sind aber dringend erforderlich. Denn zu Beginn des neuen Jahrhunderts bietet die Weltwirtschaft ein Bild, das vor allem durch eins gekennzeichnet ist: durch extreme, über 20 Jahre gestiegene und weiter steigende Ungleichheit, durch soziale Polarisierung, politische Destabilisierung und zunehmende Konflikte. Ökonomisch sticht vor allem die Ungleichheit zwischen den reichen Industrieländern und dem Rest der Welt im Norden und im Osten hervor. Es ist zum einen Ungleichheit der Einkommensverteilung: Während die Einkommen im Norden weiter steigen, hat die Zahl der Armen in der Welt, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, zwischen 1987 und 1998 um 16 Millionen Personen (wenn man China heraus rechnet, sogar um 106 Millionen Personen) zugenommen.² In (Mittel- und Ost-) Europa ist ihre Zahl von 1 auf 24 Millionen Personen, der Anteil der armen Bevölkerung von 0,2% auf 5,1% gestiegen. Fast die Hälfte der Menschheit – 2,8 Mrd. Personen - hat weniger als zwei Dollar pro Tag. Der Abstand der Prokopfeinkommen zwischen dem ärmsten und dem reichsten Drittel der Länder in der Welt vergrößerte sich von 1:32 im Jahre 1970 auf 1:52 im Jahre 1997.³ Ungleichheit bezieht sich aber auch sehr viel umfassender auf den Zugang zu allen Lebensbedingungen: Fast drei Fünftel der 4,4 Mrd. Menschen in den Entwicklungsländern haben keine sanitären Einrichtungen, ein Drittel hat keinen Zugang zu sauberem Wasser, ein Viertel keine ausreichende Wohnung und ein Fünftel kennt keine modernen Gesundheitseinrichtungen⁴. Und was die Wissensgesellschaft angeht, von der die zukünftige Position in

* erschienen in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 11/2000

¹ Vgl. IMF Survey, Volume 29, Supplement September 2000, Washington D.C. 2000, S. 16f.

² Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2000/2001. Bekämpfung der Armut. Washington D.C., 2000, Überblick, S. 15

³ Vgl. World Bank, World Development Report 1999/2000, Entering the 21st Century, Washington D.C. 1999, S.14

⁴ vgl. ebenda S. 26

der Welt abhängen soll: Das Fünftel der Länder mit den höchsten Einkommen verfügen über 93,3% aller Internet-Anschlüsse, das ärmste Fünftel über 0,2%.⁵

Dies alles sind keine Resultate einer zwangsläufigen Entwicklungslogik, die als Globalisierung über die Welt gekommen ist. Es sind vielmehr Resultate einer politischen Weichenstellung, die Mitte der 70er Jahre eingeleitet und in den 90er Jahren – nach dem Fortfall der Ost-West- Systemkonkurrenz – mit gesteigerter Rücksichtslosigkeit durchgesetzt wurde. Sie beendete die hegemonial-kooperative Phase in der Entwicklung der Weltwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg, in der die weltwirtschaftlichen Institutionen – eben IWF, Weltbank und GATT – den kooperativen – allerdings von den USA dominierten - Rahmen bildeten, innerhalb dessen die Industrieländer nationale Vollbeschäftigungspolitik betreiben und durch Kontrolle und Beschränkung internationaler Kapitalbewegungen absichern konnten. Als die USA unter zunehmenden ökonomischen Druck gerieten, versuchten sie ihre Führungsposition dadurch zu retten, daß sie von internationaler Kooperation zu mehr Konkurrenz und Konfrontation übergingen. Es begann ein neuer Kampf um Weltmarktpositionen, damit zugleich eine Phase umfassender innergesellschaftlicher Gegenreform: Mit dem Hinweis auf den Druck des Weltmarktes und den Zwang zur Herstellung oder Verteidigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wurden zahlreiche soziale und demokratische Fortschritte in den Industrieländern zurückgenommen⁶. Gleichzeitig setzte die neoliberale Weichenstellung auch dem Aufstieg der Entwicklungsländer in den ersten 25 Jahren nach dem 2. Weltkrieg – Dekolonialisierung, Bewegung der Blockfreien, Akzeptanz der Forderung nach einer „Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung“ – ein Ende. Sie gerieten ins Visier kapitalistischer Konkurrenz, und für die meisten von ihnen bedeutet dies den Verlust der Spielräume, die erforderlich sind, um das eigene produktive Potenzial zu entwickeln. Nach der Demontage des Währungssystems und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs waren sie der Konkurrenz und dem Einfluß der Industrieländer weitgehend ausgeliefert, wurden unter dem Druck des anlagesuchenden Finanzkapitals tief in die Verschuldung gedrückt, die ihre ökonomische Entwicklung nach wie vor hemmt. Im Ergebnis hat sich die ohnehin aus der Kolonialzeit vererbte Ungleichheit in der Welt enorm verschärft.

Der IWF und die Weltbank, gegründet als Instrumente der währungs- und entwicklungspolitischen Kooperation wurden dem gegenreformerischen roll-back ab Mitte der 70er Jahre angepaßt, d.h. zu Instrumenten der Überwachung, Bevormundung und Ausrichtung der Länder des Südens an die Interesse des Nordens umprofilert. Beiden haben mit ihrer Politik des „Washington Konsens“⁷ wesentlich zur weltwirtschaftlichen Polarisierung beigetragen. Der IWF durch seine Überwachungs- und Auflagenpolitik, die Weltbank durch ihre Kreditpolitik, die Projekte vor allem im Interesse der Geberländer gefördert und vor allem in die Länder gelenkt hat, die am wenigsten bedürftig waren; die wirklich armen Länder wurden weitgehend vernachlässigt.

⁵ Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S.3

⁶ Auch in den Industrieländern hat die Ungleichheit der Einkommen und Lebenschancen in den letzten 25 Jahren zugenommen: der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ist überall gesunken und die Zahl der Armen und Ausgegrenzten hat zugenommen. Er lag Mitte der 90er Jahre in den USA bei 17% (vgl. UNTAD, Human Development Report 2000, Genf 2000, S.34) in der EU im Durchschnitt bei 18%, in Portugal bei 24% und in Großbritannien bei 20%. (Vgl. Lene Mejer, Social Exclusion in the EU Member States, in: Eurostat, Statistics in Focus. Population and Social Conditions. Theme 3 – 1/2000, S. 3)

⁷ Unter Washington Konsens wird die wirtschaftspolitische Konzeption verstanden, die vom IWF zusammen mit der US-Regierung entwickelt und in den regelmäßigen „Beratungen“ (nach Art. IV der IWF-Statuten) mit den Entwicklungsländern mit Nachdruck vertreten und weitgehend umgesetzt wurde. Sie propagiert exportorientiertes Wachstum, Kampf gegen die Inflation und Beschränkung der Staatsausgaben insbesondere im sozialen (unproduktiven) Bereich als oberste Prioritäten der Wirtschaftspolitik.

Über Armut wird seit Jahren von Seiten der Weltbank geredet und geschrieben – die oben angeführten Hinweise stammen überwiegend aus Weltbank-Veröffentlichungen. Reformen der Politik sind aber nicht in Sicht – auch in Prag war davon nicht die Rede. Auch die Finanzkrisen der letzten Jahre und ihre katastrophalen Folgen für die betroffenen Länder werden vom IWF durchaus thematisiert. Unter dem Druck dieser Krisen wurde das Projekt einer „neuen internationalen Finanzarchitektur“ aus der Taufe gehoben- im wesentlichen als Projekt der Finanzeliten des Nordens zur Sicherung ihrer Positionen auf den internationalen Finanzmärkten. Dabei kamen auch Maßnahmen der Selbstmäßigung und der Beteiligung der Gläubiger an der Verhinderung und an der Lösung von Krisen zur Sprache. Davon ist heute so gut wie nichts mehr übrig. Im Gegenteil, die wenigen umgesetzten Maßnahmen werden die Exklusivität und Polarisierung des internationalen Finanzsystems verstärken: die Einführung von Contingent Credit Lines (CCL) als die wohl wichtigste Neuerung seit Jahren, stellt Ländern, die noch nicht in der Krise stecken, aber von einer Krise bedroht sind, vorbeugende Kredite in Aussicht – allerdings nur solchen Ländern, die von vornherein als wirtschaftspolitisch gesund, d.h. den Interessen des Nordens angepaßt eingestuft wurden. Was mit den Kranken und Unangepaßten geschehen soll, wenn sie einmal in tiefe Krisen fallen, interessiert nicht. In ähnliche Richtung zielt auch der vom amerikanischen Präsidenten in Auftrag gegebene Meltzer-Bericht zur Stärkung des internationalen Finanzsystems: Radikale Beschränkung der Tätigkeit des IWF als Notfallkreditagentur für eine beschränkte Zahl von Ländern, die sich hierfür vorab qualifizieren müssen. Mit dem Argument, Auflagen widersprüchen der Souveränität der betroffenen Länder, werden die Auflagen nicht abgeschafft, sondern in eine frühere Phase verlagert. Im Sinne einer solchen radikalen Beschränkung des IWF empfiehlt der Meltzer - Bericht sogar die komplette Schuldenstreichung gegenüber denjenigen armen Entwicklungsländern, die eine vernünftige Entwicklungsstrategie im Sinne der Weltbank betreiben.⁸

Mittlerweile wird die Unhaltbarkeit der weltwirtschaftlichen Struktur und die Notwendigkeit gründlicher Reformen ihrer Institutionen und Politik immer deutlicher – allerdings weniger bei den profitierenden Eliten der des Nordens, mehr bei den Menschen und Regierungen des Südens sowie bei den sozialen Bewegungen in aller Welt, die sich gegen die Unterwerfung aller Lebensbedingungen unter das Diktat der Finanzmärkte, genauer der großen Akteure auf den Finanzmärkten wehren. Im Zentrum von Alternativkonzepten, die über symbolische Korrekturen hinausgehen, stehen drei Forderungen: eine umfassende Demokratisierung der Institutionen, die Stabilisierung der Finanz- und insbesondere der Währungsbeziehungen und eine nachhaltige Entwicklungspolitik.

Erstes Reformziel: 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 gefällt⁹.

⁸ Vgl. International Financial Institution Advisory Commission, Report, March 2000, <http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/Repirt.html> , S.5f.

⁹ 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)

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.

Reform der Stimmrechte im IWF

	Land ²	Stimmrecht ¹		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 ³	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)

Unter den 10 Ländern mit dem nach der Reform größten Stimmrecht befinden sich immerhin die vier bevölkerungsreichsten Entwicklungsländer. 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 Finanzausschuß¹⁰ abgewählt werden können¹¹.

Zweites Reformziel: 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 - nacheinander¹².

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 Förde-

¹⁰ das frühere Interimskomitee wurde im September 1999 in Internationaler Währungs- und Finanzausschuß umbenannt. Es besteht aus 24 Finanzministern

¹¹ 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

¹² 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.

rung 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 vorgestellt¹³, der Ansätze für Tendenzen in diese Richtung in Asien sieht. Dieter schlägt ein dreistufiges Verfahren vor: Es beginnt mit der Einrichtung regionaler Liquiditätsfonds, deren 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 werden¹⁴. 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 konzertierte 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

¹³ 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.

¹⁴ vgl. Dieter, Monetary regionalism, a.a.O., S.16ff. Der von Dieter unterstellten Angemessenheit der Maastrichter Konvergenzkriterien (S.16) muß allerdings entschieden widersprochen werden.

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 spekulativen 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. Dollar¹⁵, das für Zwecke des Krisenmanagements und der Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung stünde.

Drittes Reformziel: Entwicklung und Kampf gegen die Armut im Süden

Während es bei der Stabilisierung von Währungsbeziehungen in hohem Maße um einerseits regionale Vereinbarungen und andererseits die Beziehungen zwischen den drei oder vier Kernwährungen der OECD Länder, also um eine Angelegenheit der Industrieländer geht, handelt es sich bei der Entwicklung vornehmlich um eine Nord-Süd Problematik, deren Lösung erhebliche Transfers von Norden nach Süden erfordert und daher nicht von regionalen Gruppierungen erwartet werden kann. Zur Entwicklungsfinanzierung wird daher eine zentrale Organisation eine größere Rolle spielen müssen als der IWF bei der Währungsstabilisierung.

Die Frage ist allerdings, ob dies die Weltbank oder eine ähnlich strukturierte Bank sein muß oder soll. Für die armen und ärmsten Länder hat sich die Weltbank jedenfalls weder durch den Umfang noch durch die Art ihrer Kredite als hilfreich erwiesen: ersterer war zu gering und letztere vielfach kontraproduktiv. Für sie muß der Kampf gegen die Armut und die Hilfe zur eigenständigen Entwicklung auf neue Füße gestellt werden. Das erfordert nicht in erster Linie den Zugang zum Kapitalmarkt, dessen Ansprüche diese Länder auch dann nicht bedienen können, wenn er durch die Weltbank organisiert wird. Der Kampf gegen die Armut erfordert vielmehr in erster Linie vier Maßnahmen:

Erstens die Streichung der Schulden für die hochverschuldeten armen Länder. Dieses 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.

Zweitens 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*¹⁶.

¹⁵ Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau, Memorandum 2000, Köln 2000, S. 243

¹⁶ 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

Drittens 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, in der die Entwicklungsländer die Stimmenmehrheit und die ärmsten Länder ein besonderes Gewicht haben. Zugespitzt 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 ein wenig schmälern, aber keine Nachteile für die Mehrheit der Menschen mit sich bringen. Im Süden würde sie das Finanzierungsproblem der Entwicklung weitgehend lösen.

Viertens die Entwicklung und Umsetzung eines weltweiten Regimes für Auslandsinvestitionen, das nicht nur die Interessen der Investoren, sondern auch das der Empfängerländer von Auslandsinvestitionen schützt. 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 eine sehr weitgehenden Souveränitätsverzicht von Empfängerländern forderte und erst nach weltweiten Protesten aufgegeben wurde. Eine verlässliche Regelung über Auslandsinvestitionen liegt aber im Interesse beider Seiten. Unveräußerlicher Bestandteil einer solchen Regelung sollte die Einbindung ausländischer Investitionsvorhaben in die jeweilige Entwicklungsstrategie des Empfängerlandes sein¹⁷.

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. 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.

Natürlich ist das hier vorgestellte Reformszenario nicht realistisch in dem Sinne, daß die Führungsmannschaft der kritisierten Institutionen nach Prüfung und Besinnung die Kritik akzeptiert und ihre Politik in die vorgeschlagene Richtung ändert. Die USA – und vermutlich auch die Regierungen der EU – werden einer Einschränkung ihres Stimmenübergewichtes bei IWF

¹⁷ 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

und Weltbank (also einer Demokratisierung beider Institutionen) nicht zustimmen. Regionale Währungsstabilisierung liegt nicht im Interesse der USA, schon eher in dem der EU und anderer Regionen. Eine weltweite Tobinsteuer, so vernünftig sie ist, stößt auf den mächtigen Widerstand der Finanzmarktakteure.

Die Reformskizze ist jedoch realistisch in dem Sinn, daß sie einen vernünftigen, gerechten und prinzipiell machbaren Ausweg aus der gegenwärtigen Lage zeigt, die immer unhaltbarer und zerstörerischer wird, je länger sie dauert. Die fortschreitende Polarisierung der Weltwirtschaft und der Ausschluß von Milliarden Menschen von den Fortschritten menschlicher Arbeit und Produktivität ist der Hintergrund, auf dem die Proteste und sozialen Bewegungen entstanden sind und weiter wachsen werden. In dem Maße, und nur in dem Maße, wie diese Bewegungen an Kraft gewinnen, wird sich die Frage der Machbarkeit neu stellen und neue Antworten finden.