

INTERNATIONALE FINANZMÄRKTE – GERECHTIGKEIT BRAUCHT REGELN

Hans Reckers

Meine sehr geehrten Damen und Herren, es ist gut, dass sich die Katholiken an der Debatte über die Globalisierung beteiligen. Denn hierbei geht es um eines der grundlegenden Zukunftsthemen mit weitreichenden Wirkungen. Zwar ist Globalisierung nichts Neues, schon gar nicht für die katholische, d. h. allumfassende Kirche. Aber heute sind durch die Entwicklung der Informationstechnik und des Internets, der Mobilität der Verkehrsströme und durch die Deregulierung weltweite Netzwerkstrukturen entstanden. Die globalen Finanzmärkte sind die am weitesten globalisierten Teilmärkte. Rund um den Globus werden täglich riesige Volumina gehandelt, z. B. allein an den Devisenmärkten täglich 1.200 Mrd. Dollar. Es ist deshalb notwendig und richtig, dass wir inzwischen eine intensive Debatte um Vorteile und Nachteile der Globalisierung und insbesondere darum haben, welche Regelungen und Ordnungsrahmen für die internationalen Finanzmärkte notwendig sind. Diese Debatte darf nicht den Vereinfachern und Ideologen überlassen werden.

Die Triebfeder der Globalisierung ist das länderübergreifende Zusammenwirken von technologischem Wandel und dem Streben nach Wohlstand. Die Teilnahme an globalen Märkten gehört zur wirtschaftlichen Freiheit. Daher ist die Inten-

sivierung des internationalen Wettbewerbs grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Beschränkung des Wettbewerbs durch Protektionismus der Starken und Mächtigen würde die Chancen der Schwächeren bremsen.

In einer Arbeitsgruppe des Zentralkomitees haben wir eine Stellungnahme vorbereitet, die aus ethischer Sicht Position bezieht, welche Ordnungselemente für die internationalen Finanzmärkte notwendig sind. Dabei orientieren wir uns an Maßstäben der christlichen Soziallehre im Viereck Märkte und Politik, Recht und Ethik und sehen dabei ökonomische Rationalität und ethische Maßstäbe nicht als Gegensätze an, sondern als Gesichtspunkte, die möglichst in Übereinstimmung zu bringen sind. Heute soll die Vollversammlung des ZdK über den Entwurf beschließen.

Der vorliegende Entwurf ist bewusst kein Papier zu einzelnen Themen wie Entwicklungshilfe, Handel oder Umwelt, obwohl solche Aspekte natürlich berührt werden. Im Mittelpunkt des Papiers stehen die internationalen Finanzmärkte, so dass sich eine Reihe von Schnittstellen zu Themen ergeben, die nicht im Einzelnen behandelt werden können.

Die Fokussierung auf die internationalen Finanzmärkte ist meines Erachtens besonders wichtig, weil viele verunsicherte Menschen - nicht nur in Entwicklungs- und Schwellenländern, sondern auch in entwickelten Ländern - die Finanzmärkte eher angstvoll als unmoralisches „Spielcasino“ oder als „Teufelswerk“ ansehen, denen sie hilflos ausgeliefert sind mit der Gefahr von Arbeitsplatzverlust, Vermögensverlusten, sozialer Spaltung der Gesellschaft.

Die Finanzmärkte sind aber weder eine Naturgewalt noch eine moralfreie Zone - wie Oswald von Nell-Breuning festgestellt hat.

Im Kern geht es um den schrittweisen Aufbau einer internationalen sozialen Marktwirtschaft. Insofern kann man die heutige Situation durchaus mit der Situation im 19. Jahrhundert vergleichen, als der Frühkapitalismus schrittweise durch Sozialstaat, Gewerkschaften, Arbeitsrecht, Wettbewerbsrecht etc. in eine mit dem Gemeinwohl verträgliche Ordnung überführt wurde. Auch für die globalen Finanzmärkte gilt: Märkte brauchen einen Ordnungsrahmen für ihr nachhaltiges Funktionieren, aber auch, damit die Auswirkungen der Märkte mit dem Gemeinwohl vereinbar sind.

Es ist falsch und gefährlich, die internationalen Finanzmärkte zu verteufeln. Sicher haben internationale Finanzkrisen für betroffene Länder und Bevölkerungsgruppen enorm negative Auswirkungen gehabt, in Industrie- und Entwicklungsländern, wenn sich Währungen in ihrem Außenwert halbiert haben oder z. B. Aktienmärkte teilweise auf ein Zehntel ihres ursprünglichen Wertes zurückgefallen sind mit katastrophalen Folgen für Arbeitsplätze und Ersparnisse. Deshalb ist es verständlich, dass viele Menschen mit Ängsten und Sorgen die gewaltigen Volumina und die Schnelligkeit der finanziellen Transaktionen verfolgen und über die möglichen Auswirkungen besorgt oder sogar verbittert sind.

Die Kernfrage ist: Welche Rahmenbedingungen sind für die internationalen Finanzmärkte notwendig und sinnvoll, damit möglichst viele Menschen und Staaten die Vorteile der weltweiten Arbeitsteilung und der internationalen Finanzierungsmöglichkeiten nutzen können? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die schwächsten Bevölkerungsschichten nicht einseitig die Anpassungslasten in Krisenfällen zu tragen haben?

Es gibt keine Entwicklung hinter die Globalisierung zurück. Über die finanzielle Begleitung der internationalen Arbeitsteilung hinaus bewirken die globalen Finanzmärkte den Ausgleich von Investitions- und Kreditmöglichkeiten, internationale Risikoausgleiche und sind auch ein Frühwarnsystem für wirtschaftliche Veränderungen. Für eine freiheitliche Ordnung der Finanzmärkte sprechen grundsätzlich dieselben Argumente, die belegen, warum freiheitliche Marktösungen dirigistischen Lösungen überlegen sind. Aber Märkte brauchen institutionelle Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Und ein Grundproblem besteht beim schrittweisen Aufbau von Ordnungselementen für die internationalen Finanzmärkte darin, dass die globalen Finanzmärkte dem gemeinschaftlichen Handeln von Staaten und internationalen Organisationen weit voraus gelaufen sind. Der Globalisierung der Märkte muss die Globalisierung der öffentlichen Ordnung folgen, wie wir es in Europa bereits erreicht haben.

Aus ethischer Sicht sind m. E. insbesondere zwei Grundregeln zu beachten:

Jeder Marktteilnehmer: der Einzelne, Unternehmen und Staaten sollen nur diejenigen finanziellen Risiken eingehen, die sie auch wirklich tra-

gen und finanzieren können. Es ist z. B. gefährlich, wenn sich Schwellenländer in zu großem Umfang und zu kurzfristig in Fremdwährungen verschulden anstatt stärker entsprechend der inländischen Kapitalbildung zu wachsen, die durch ausländische Engagements ergänzt wird.

Die zweite Grundregel muss dahin gehen, dass die Stabilität der Finanzmärkte insgesamt, insbesondere der Währungen, gewährleistet bleibt oder, wo sie gestört ist, wieder hergestellt wird.

Es sprechen grundlegende Gesichtspunkte dagegen, die Möglichkeiten des Zugangs zu den internationalen Finanzmärkten zu begrenzen, die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung ungenutzt zu lassen, das Kapital durch Regulierungen einzusperren und damit Entwicklungschancen zu beschneiden. Die Chancen der Globalisierung müssen genutzt, die Gefährdungen durch einen Ordnungsrahmen eingegrenzt werden.

In Europa, Nordamerika und teilweise in Asien sind in einem langen Prozess Regulierungsstrukturen für die Finanzmärkte aufgebaut worden, die es auf internationaler Ebene lediglich in Ansätzen gibt, und die in vielen Entwicklungsländern ganz fehlen.

Wir haben in unserem Papier in acht Punkten Position bezogen für einen besseren Ordnungsrahmen der internationalen Finanzmärkte.

Der erste Punkt betrifft die Stärkung der internationalen Finanzarchitektur, insbesondere der internationalen Institutionen wie Internationaler Währungsfonds und Weltbank. Bei Zahlungsbilanzkrisen kann der IWF Kredite zur Verfügung stellen. Genauso wichtig ist aber seine vorbeugende Überwachungstätigkeit, um Krisenphänomene möglichst frühzeitig zu erkennen und die betreffenden Mitgliedsländer aufzufordern, rechtzeitig einer unsoliden Finanzentwicklung gegenzusteuern. Die internationale Zusammenarbeit der Notenbanken kann unerwünschte Währungsschwankungen begrenzen. Sofern es notwendig ist, sind Umschuldung und Schuldenerlass wichtige Instrumente, um die Kreditwürdigkeit von Staaten wieder herzustellen. Die Schuldnerländer haben ein besonderes Interesse daran, dass ihre Kreditwürdigkeit nicht dadurch beeinträchtigt wird, dass Gläubiger künftig befürchten müssen, mit ihren Kreditforderungen auszufallen. Deshalb sollte für jedes Land die Erhaltung oder Wiedergewinnung der internationalen Kreditwürdigkeit ein zentrales Ziel sein.

Großvolumige IWF-Kredite in Milliarden-Höhe an Krisenländer, die im wesentlichen den Schuldendienst gegenüber privaten Gläubigern aufrecht erhalten sollen, können falsche Signale setzen.

Steht der öffentliche Sektor stets als potente finanzielle Feuerwehr und Vollkaskoversicherung bereit, werden Kreditgeber und Kreditnehmer die von ihnen eingegangenen Risiken zwangsläufig vernachlässigen. Im Endeffekt würde so die Krisenhäufigkeit weiter zunehmen anstatt zu sinken.

Hier scheint inzwischen international die Einsicht gewachsen zu sein, dass allzu bereitwillig gewährte Finanzpakete den Marktteilnehmern falsche Anreize geben können. Die G7-Länder haben sich deshalb im April 2002 und April 2003 in einem Aktionsplan zur Verbesserung der Krisenverhütung und Krisenbewältigung dazu bekannt, dass bei der Gewährung offizieller Finanzhilfen künftig mehr Disziplin geübt wird und die privaten Gläubiger stärker als bisher in die Lösung von Verschuldungskrisen eingebunden werden sollen.

Wichtige Fortschritte sind erzielt worden, wie z.B. mit der Einführung von Umschuldungsklauseln in Anleiheverträgen von Schwellenländern. Weitere Initiativen sind ergriffen worden mit dem Ziel, einen Verhaltenskodex zu vereinbaren, der schon in guten Zeiten den Meinungs Austausch und die Vertrauensbildung zwischen dem Schuldnerland und seinen privaten Gläubigern fördern und in kritischen Phasen die Kooperation zwischen beiden Seiten erleichtern kann.

Ferner wäre ein Insolvenzverfahren wünschenswert, um einen gerechten Verfahrensablauf im Falle einer notwendigen Umschuldung zu gewährleisten.

Im zweiten Punkt betonen wir, dass der Grad der Einbindung von Ländern in die Weltwirtschaft und die Finanzmärkte dem Entwicklungsniveau und den institutionellen Voraussetzungen des jeweiligen Landes entsprechen muss. Es ist gefährlich, wenn die Höhe der internationalen Schulden oder Anlagegelder die Möglichkeiten eines Landes überfordert und zu großen Risiken aussetzt.

Zu verweisen ist insbesondere auf die Verpflichtung der Eliten in den Entwicklungsländern, die die zentrale Verantwortung dafür haben, dass in ihrem Land die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für Entwick-

lungsfortschritte geschaffen werden, durch Rechtssicherheit, eine wirksame Finanzaufsicht, Möglichkeiten der Kapitalbildung, auch für die ärmeren Bevölkerungsschichten, eine möglichst stabile Währung, damit die inländische Kapitalbildung angeregt wird, die eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme am internationalen Kapitalverkehr darstellt.

Je besser die Grundlagen für inländische Kapitalbildung, desto geringer wird der Verschuldungsbedarf in ausländischer Währung, desto geringer werden auch die Anreize zur Kapitalflucht ins Ausland und desto größer werden die Chancen für nachhaltiges Wachstum und soziale Entwicklung.

Mit der Entwicklung solider inländischer Finanzmärkte verbessern sich auch die Chancen für Schwellenländer, Schulden in inländischer Währung in den großen internationalen Finanzzentren platzieren zu können, was ordnungspolitisch wünschenswert wäre.

Die institutionellen Voraussetzungen für die Kapitalbildung sind sehr konkret. Ein besonders positives konkretes Entwicklungsprojekt sehe ich in den Anstrengungen, auch in Entwicklungsländern ein Katasterwesen aufzubauen, damit Grundeigentum wirksam beliehen werden kann, so dass Sicherheiten Kreditaufnahme und Kapitalbildung ermöglichen.

Der dritte Punkt unseres Papiers beschreibt die Bedeutung von Finanzmarkt-Standards für mehr Transparenz und Publizität, damit die möglichst umfassende Einschätzung der finanziellen Verhältnisse angemessenes Marktverhalten ermöglicht.

Viertens müssen internationale Regeln der Finanzaufsicht Steuerparadiese und Geldwäschezentren so unter Druck setzen, dass diese ein Minimum an internationalen Regeln einhalten.

Sehr streitig ist die Diskussion über die ursprünglich von Prof. Tobin vorgeschlagene und nach ihm benannte Tobin-Steuer, den Vorschlag einer allgemeinen internationalen Devisenumsatzsteuer. Mit dieser Abgabe sollen Devisenspekulationen unattraktiv gemacht und zugleich Einnahmen für internationale Aufgaben erzielt werden. Abgesehen davon, dass ein internationales Einvernehmen über diese Steuer in keiner Weise in Aussicht ist, würde eine solche Abgabe aus meiner Sicht die Ausgleichsfunktion der internationalen Devisenmärkte schwächen.

Der fünfte Punkt befasst sich mit der Verbesserung der Kapitalmarktintegrität in den entwickelten Ländern. Die Bilanzierungsskandale der letzten Zeit, in Deutschland teilweise die Erfahrungen mit dem Neuen Markt, unterstreichen die Bedeutung zuverlässiger Kapitalmarktinformationen. Unabhängige und zuverlässige Abschlussprüfungen durch Wirtschaftsprüfer sind von großer Bedeutung für funktionierende Märkte.

Sechstens ist die europäische Zusammenarbeit in Finanz- und Währungsfragen von großer Bedeutung. Die positiven Erfahrungen, die wir seit 4 1/2 Jahren mit dem Euro haben, unterstreichen die Bedeutung regionaler Zusammenschlüsse. Mit einem großen Gesetzgebungspaket im Rahmen des Aktionsplanes Finanzdienstleistungen soll in der Europäischen Union ein integrierter Finanzmarkt geschaffen werden.

Siebtens ist es bei der Finanzierung der Entwicklungshilfe notwendig, diese stärker an Auflagen zu binden, damit in den Entwicklungsländern selbsttragende regionale Wirtschaftskreisläufe und insbesondere die hierfür notwendigen Institutionen, angefangen mit Rechtssicherheit, Berufsqualifikation usw., aufgebaut werden.

Das weltweite Vordringen marktwirtschaftlicher Prinzipien revolutionierte nicht nur die internationalen Finanzmärkte, sondern beeinflusste zunehmend auch die Beurteilung entwicklungspolitischer Strategien. So wuchs in den neunziger Jahren die Überzeugung, dass der Förderung des Privatsektors in den Entwicklungsländern entscheidende Bedeutung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung zukommt.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Spar- und Kreditmöglichkeiten für arme Bevölkerungsschichten zu ermöglichen. Ähnlich wie der Aufbau von Raiffeisenbanken und Sparkassen im 19. Jahrhundert in Deutschland sollte unterstützt werden, dass in Entwicklungsländern Mikrofinanzbanken aufgebaut werden, die auch für die armen Bevölkerungsschichten Spar- und Kreditmöglichkeiten schaffen. Bei diesen Mikrofinanz-Projekten wird deutlich, dass letztlich das wirtschaftliche Fortkommen selbst erwirtschaftet werden muss, dass dazu jedoch stabile Rahmenbedingungen notwendig sind, die einen Aufbauprozess ermöglichen. Entwicklungshilfe sollte insbesondere solche Strukturen fördern (Hilfe zur Selbsthilfe).

Manche verteufeln die globalen Finanzmärkte als Ursache für Ausbeutung und Unterentwicklung. Stattdessen sollte sich die notwendige Diskussion darauf konzentrieren, wie ein ethisch begründeter Ordnungsrahmen für diese internationalen Märkte geschaffen werden kann. Es wird immer wieder Finanzkrisen geben, die ganz unterschiedliche Ursachen haben, aber es lohnt sich, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Ursachen von Krisen frühzeitig erkannt werden können und internationale Regeln vorhanden sind, um Krisen möglichst zu vermeiden oder eingetretene Krisen so zu bewältigen, dass die Auswirkungen begrenzt bleiben.

Die Möglichkeiten von Finanzmärkten zu nutzen und das Regelwerk für ihr stabiles Funktionieren auszubauen, ist aus der Sicht des Gemeinwohls geboten. Die Dämonisierung der Finanzmärkte hilft niemandem. Es dient den Interessen der Menschen, Spielregeln für die Globalisierung und international vereinbarte Ordnungselemente zu entwickeln.

Die Spielregeln offener Märkte müssen aber auch für die Industrieländer gelten. Gerade auf den Märkten, auf denen viele Entwicklungsländer die größten Absatzchancen haben, werden diese Chancen durch Protektionismus und Subventionen der Industrieländer stark beeinträchtigt, nämlich auf den Agrarmärkten. Die Rückführung von Protektionismus und Subventionen auf den Agrarmärkten ist ein Beitrag zur Herstellung von mehr Gerechtigkeit auf den Weltmärkten.

Es geht international auch um Teilen. Aber wichtiger ist aus meiner Sicht der Aufbau von Strukturen, die es den unterentwickelten Ländern ermöglichen, durch Kapitalbildung, Kreditzugang und Absatzchancen ihre wirtschaftliche Zukunft selbst zu gestalten.

Ordnungselemente für die internationalen Finanzmärkte sind im Interesse aller Marktteilnehmer, damit im Sinne der Beteiligungsgerechtigkeit die Chancen gemeinsam genutzt werden können.