

## **Dem Weltmarkt die Krisen austreiben – Für eine internationale Ausgleichsunion**

*Attac-Initiativgruppe Internationale Ausgleichsunion – Juli 2009*

Die aktuelle Krise macht grundsätzliche Alternativen denkbar und notwendig. Es reicht nicht, die Finanzmärkte stärker zu regulieren und einige der besonders gefährlichen Finanzinstrumente zu kontrollieren. Grundsätzliche Alternativen zum gegenwärtigen Finanz- und Währungssystem sind aber nicht nur notwendig, um langfristig eine stabilere Weltwirtschaft zu etablieren. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen müssen vor allem gerechter und demokratischer werden.

Einige der Probleme, die als Grundbedingungen und verstärkende Faktoren in der aktuellen Krise zentrale Rollen spielen, sind die globalen Ungleichgewichte im Welthandel, ein unstabiles globales Währungssystem und ein krisenanfälliges Wechselkursregime. Globale Ungleichgewichte im internationalen Handel und den Zahlungsbilanzen von immer größerem Ausmaß – besonders ausgeprägt zwischen den Überschussländern China und Deutschland und den Defizitländern, allen voran den USA –, führen zu Unsicherheit und Instabilität im internationalen System. Das globale Währungssystem der Nachkriegszeit mit dem US-Dollar als Leitwährung war von vornherein so konzipiert, dass es nur bei entsprechender Disziplin des Hegemons USA stabil bleiben konnte. Jenseits aller Stabilitätsfragen war es von Anfang an nicht als gleichberechtigtes multilaterales System angelegt. Handelsungleichgewichte verstärken sich, so lange Überschussländer bereit sind, Dollarreserven anzuhäufen bzw. globale Gläubigermächte zu werden. Und stark schwankende Wechselkurse haben in den letzten Jahren eine Vielzahl an Krisen in Entwicklungs- und Schwellenländern ausgelöst. Gleichzeitig droht die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion an den internen Ungleichgewichten zu zerreißen – die aggressive Niedriglohn-Standortpolitik des „Exportweltmeisters“ Deutschland hat in den europäischen Defizitländern Arbeitslosigkeit und Zahlungsprobleme verstärkt.

Alle diese Probleme werden in den dominanten Krisenbewältigungsdiskursen und –strategien ignoriert – von G20 über IWF bis hin zu den Regierungen der OECD-Welt werden zwar halbherzige Regulierungen der Finanzmärkte versprochen, die hier

angerissenen grundlegenderen Schwierigkeiten werden jedoch nicht angegangen. Die hier vorgestellte internationale Ausgleichsbank bietet ein schlüssiges und umfassendes Konzept – an der Schnittstelle zwischen effektiver Finanzmarktregulierung und globaler Handelspolitik können dadurch Finanzmärkte drastisch geschrumpft, Währungsspekulationen beendet und globale Ungleichgewichte bekämpft werden.

Das hier vorgestellte Konzept versteht sich nicht als Ersatz oder Alternative zu den vielen wichtigen Einzelforderungen, die innerhalb von Attac und im den globalisierungskritischen, linken Bewegungen seit langem diskutiert und gefordert werden. Im Gegenteil: Die Grundidee der Ausgleichsbank hat den Charme, dass sie viele unserer Forderungen zu einem stimmigen Gesamtkonzept verbindet, langfristig auf ein gemeinsames Ziel orientiert und damit die Notwendigkeit der kurz- und mittelfristigen Einzelforderungen noch unterstreicht.

## Die Grundprinzipien einer Internationalen Ausgleichsunion

1. *Weltwährung* : Jedes Land (die Zentralbank jedes Landes) hat bei einer neu geschaffenen internationalen Clearing Stelle (Internationale Ausgleichsbank) ein Konto, über das alle seine Zuflüsse und Abflüsse im Rahmen der Außenwirtschaftsbeziehungen abgewickelt und registriert werden. Als Verrechnungseinheit dieser Konten dient eine neu zu schaffende internationale Währung.

2. *Wechselkursstabilität* : Die Wechselkurse aller Währungen werden in einem festen, aber mittelfristig anpassungsfähigen Verhältnis zur Weltwährung fixiert. Besondere Vereinbarungen regeln, nach welchen Kriterien Wechselkurse angepasst werden. Anlass für Wechselkursanpassungen sollten insbesondere Leistungsbilanzungleichgewichte sein, die durch unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Entwicklungen z.B. bei Preisniveau oder Produktivität in verschiedenen Ländern entstehen.

3. *Internationale Ausgleichsbank* : In das System der internationalen Ausgleichsbank werden Mechanismen eingebaut, die sicherstellen, dass Länder sowohl ihre exzessiven Überschüsse als auch ihre exzessiven Defizite abbauen. Die zwei folgenden Mechanismen bieten sich an (es könnten auch andere sein):

a. Strafsteuer auf exzessive Überschüsse und Defizite:

Überschussländer haben am Ende eines Jahres auf ihrem Konto bei der internationalen Ausgleichsbank ein Guthaben, Defizitländer ein Soll ausgewiesen. Es werden sowohl Überschüsse als auch Defizite auf den Konten der internationalen Ausgleichsbank mit einer progressiven Strafsteuer entwertet.

b. Maximalgrenzen: Für den Fall, dass die progressiven Strafsteuern nicht ausreichen, um exzessive Bilanzungleichgewichte zu verhindern, werden Obergrenzen für Guthaben bei der Ausgleichsbank festgelegt (z.B. die Summe der durchschnittlichen jährlichen Im- und Exporte des

jeweiligen Landes), bei deren Überziehung die Guthaben der Überschussländer automatisch gestrichen werden. Die gestrichenen Gelder fließen als internationale Reserven der Ausgleichsbank zu, die diese sinnvoll einsetzt (Entwicklungsfinanzierung, Schuldenerlass etc.).

*4. Kapitalverkehrskontrollen* : Jedes Land hat das Recht, den Kapitalverkehr zu kontrollieren.

*5. Demokratische Kontrolle* : Die Grundregeln der Internationalen Ausgleichsunion werden völkerrechtlich verankert und auf demokratischen Wege, z.B. durch ein globales Referendum, beschlossen. Die voraussichtlich wenigen Entscheidungen über kleinere Veränderungen der Regeln und die laufenden Aktivitäten der internationalen Ausgleichsbank werden in einem demokratischen Prozess getroffen, an dem alle Länder beteiligt sind. Um asymmetrische Entscheidungen zu vermeiden sollten Quoren und doppelte Mehrheiten erforderlich sein.

**Was heißt das konkret? Einige Erläuterungen und Vorteile**

### **1. Weltwährung**

- Verrechnungseinheit zwischen Zentralbanken*: Die Weltwährung ist im eigentlichen Sinne nur eine Verrechnungseinheit zwischen Zentralbanken. Privatpersonen, Firmen oder Regierungen haben mit der internationalen Weltwährung nie direkt Kontakt, sondern nur die internationale Ausgleichsbank, die den internationalen Zahlungsverkehr in dieser Währung miteinander aufrechnet.
- Abschaffung nationaler Leitwährungen*: Damit wäre eine wichtige Schwachstelle aller bisherigen Weltwährungssysteme überwunden, die immer unter der Vorherrschaft der Währung des jeweils dominierenden Landes (Pfund Sterling, US-Dollar) standen bzw. stehen. Die mit nationalen Leitwährungen einhergehende strukturelle Macht würde damit verschwinden.
- Währungsreserven*: Länder brauchen keine Währungsreserven mehr anzuhäufen, um sich gegen Währungsspekulationen abzusichern.

## 2. Wechselkursstabilität

- Stabilisierung der Wechselkurse*: Wechselkursstabilität heißt, dass die jeweiligen Zentralbanken sich verpflichten, durch Kauf und Verkauf von internationalen Währungen auf den Devisenmärkten einen vorher festgesetzten Wechselkurs einer Währung im Verhältnis zur Weltwährung stabilisieren. D. h., dass eine Zentralbank dann ihre eigene Währung auf den Devisenmärkten verkauft, wenn der Kurs dieser Währung auf dem Devisenmarkt zu hoch ist (das höhere Angebot senkt dann die Preise). Dabei gibt es eine bestimmte kleine Bandbreite, innerhalb derer die Wechselkurse frei floaten je nach Angebot und Nachfrage auf den Devisenmärkten (im Bretton-Woods System z.B.  $\pm 1$  Prozent).
- Anpassungen der Wechselkurse*: Sind Defizit- oder Überschussländer über einen genauer zu spezifizierenden Zeitraum nicht in der Lage, ihre Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen, werden ihre Wechselkurse entsprechend angepasst (der Währungskurs von Defizitländern sinkt und andersherum).
- Währungsspekulationen* : Die Möglichkeiten für Währungsspekulationen sind bei fixen Wechselkursen fast nicht vorhanden. Mittelfristige Anpassungen der Wechselkurse können durch entsprechende Regeln kombiniert mit Kapitalverkehrskontrollen so gestaltet werden, dass die Möglichkeiten für Währungsspekulationen gering sind.
- Internationaler Handel* : Stabile Wechselkurse erleichtern internationalen Handel. Währungsstabilität ist vor allem deshalb so wichtig, weil sie Handelspartnern Planungssicherheit gibt. Dies ist besonders für die Länder eine große Verbesserung, die heute keine Leitwährungsländer sind (nicht Dollar, Euro oder Yen), und daher beim Handel ein doppeltes Währungsrisiko eingehen: Den Umtausch von der Ursprungs- in die Leitwährung und dann von der Leit- in die Zielwährung.
- Politische Entscheidung für sinnvolle Wechselkurse* : Das neoliberale Argument, dass frei floatende Wechselkurse sich automatisch einpendeln auf die tatsächlichen relativen Positionen von miteinander Handel treibenden Ökonomien war unter Bedingungen weitgehend freien Kapitalverkehrs auch im Sinne der

neoklassischen Theorie schon immer falsch: Wenn Wechselkurse durch Angebot und Nachfrage bestimmt werden, die Kapitalbewegungen aber vom Volumen her die Handelsvolumen um ein vielfaches übertreffen, kann auch theoretisch von Handelsungleichgewichten keine Korrektur für die Wechselkurse ausgehen. Die ausgesprochen stark schwankenden Wechselkurse seit Mitte der 1970er Jahre sind der permanente Beweis dafür, dass frei floatende Wechselkurse nicht von den realwirtschaftlichen Positionen der Länder abhängen, sondern von einer Vielzahl anderer Faktoren. Anstelle irrationaler Wechselkurse, die durch anonyme Marktkräfte bestimmt werden, sollten die Wechselkurse auf einem sinnvollen Niveau stabilisiert werden, das einer Ökonomie einen symmetrischen Handel erlaubt (ungefähres Gleichgewicht von Im- und Exporten).

- Alternative zur Wahl zwischen fixen und floatenden Wechselkursen* : Eine internationale Ausgleichsunion ist eine gute Alternative zu den beiden jeweils ausgesprochen problematischen Währungssystemen, die bisher historisch dominiert haben und auch die ökonomischen Debatten beherrschen. Fixe Wechselkurse (und ihre Abwandlungen wie die Währungsunionen in der EU, currency boards oder an den Dollar gekoppelte Ökonomien des Südens) kombiniert mit freiem Kapitalverkehr schränken, genau wie der Goldstandard, nationale Politikspielräume soweit ein, dass eine autonome Geldpolitik unmöglich wird. Für kleinere Ökonomien kommt noch die Gefahr massiver Währungsspekulationen dazu. Demgegenüber haben flexible Wechselkurse vor allem für kleine Ökonomien den Nachteil, dass ihre Währungen stark schwanken und permanent Spielball der Spekulation sind.

### 3. Ausgleichsbank

- Die Ausgleichsbank ist das Schlüsselement der internationalen Ausgleichsunion. Sie hebt sie auch entscheidend von den meisten anderen Vorschlägen für eine Neuordnung des internationalen Währungsregimes ab.
- Gleichgewicht*: Statt einseitig nur die Defizitländer mit Schuldzinsen zu bestrafen, und die Überschussländer mit Habenzinsen zu belohnen – was die Ungleichgewichte noch vergrößert –, gibt es einen Mechanismus, der das Gleichgewicht im internationalen Handel wieder herstellt.

- Lohndumping und Standortpolitik*: Dieser Sanktionsmechanismus, der eingebettet ist in ein internationales System stabilisierter Wechselkurse, verhindert, dass sich Staaten Wettbewerbsvorteile durch Maßnahmen wie Lohndumping oder durch gezieltes unilaterales Drücken der Währung verschaffen.
- Binnenwirtschaftliche Orientierung der Weltwirtschaft*: Insgesamt führt der Mechanismus der Ausgleichsbank dazu, binnenwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik zu stärken.

#### 4. Kapitalverkehrskontrollen

- Kapital braucht Kontrolle*: Neben der Möglichkeiten der Gewinnerzielung durch spekulative Wetten im Casino der internationalen Finanzmärkte dient freier internationaler Kapitalverkehr vor allem den Vermögensbesitzenden dazu, ihr Kapital international dort anzulegen, wo es am meisten Rendite erzielt – dies verstärkt den internationalen Wettbewerb aller Regionen gegen alle anderen und führt zu einer Abwärtsspirale der Standards (z.B. Lohn und Umweltstandards). Unabhängig von dem Zahlungsbilanzausgleich, durch den internationaler Handel mit Gütern und Dienstleistungen abgewickelt wird, sollte internationaler Kapitalverkehr generell streng reguliert und kontrolliert werden.
- Wirtschaftspolitische Spielräume*: Jedes Land soll die Souveränität über die eigene Geld- und Fiskalpolitik haben, um nach eigenem Ermessen Wohlstand und Beschäftigung fördern zu können. Bei festen Wechselkursen und unterschiedlichen nationalen Geldpolitiken, d. h. Zinssätzen, kann daher der internationale Kapitalverkehr nur stark eingeschränkt zugelassen werden. Andernfalls würden die Ersparnisse aller Länder immer im Land mit den höchsten Zinsen angelegt werden, was zu dramatischen Kapitalbewegungen bei Veränderungen der Zinssätze führen würde.
- Kapitalverkehrskontrollen sind außerdem zentral, um Währungsspekulationen bei stabilisierten Wechselkursen zu verhindern.

#### 5. Demokratische Kontrolle

- Die demokratische Kontrolle jeglicher internationaler Organisationen und besonders einer internationalen Ausgleichsbank ist vielleicht die wichtigste

Voraussetzung dieses Konzeptes. Wenn die demokratische Kontrolle nicht ausreichend funktioniert, kann eine solche Institution leicht für die Interessen bestimmter Ländergruppen missbraucht werden und verliert ihr emanzipatorisches Potential.

- *Mechanismen der demokratischen Kontrolle* : Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie genau demokratische Kontrolle aussehen könnte. Wichtig ist, dass nicht (ähnlich wie im IWF) die Größe von Ökonomien (BIP) oder die Menge des internationalen Handels bestimmter Länder das ausschlaggebende Kriterium für demokratische Entscheidungsrechte sind. Die Bevölkerungsanzahl sollte daher (auch) eine wichtige Rolle spielen.
- *Vermeidung von Asymmetrie*: Um asymmetrische Entscheidungen zu vermeiden sollten Quoren und doppelte Mehrheiten erforderlich sein, z.B. angelehnt an das Modell der Global Environmental Facility, bei der sowohl die Industrie- als auch Entwicklungs- und Schwellenländer einer Entscheidung zustimmen müssen. Bei einer globalen Ausgleichsunion wäre es darüber hinaus sinnvoll, dass Entscheidungen nur dann gültig sind, wenn mehr als die Hälfte der Überschussländer und mehr als die Hälfte der Defizitländer zustimmen.

**Worauf gibt eine internationale Ausgleichsunion Antworten – worauf nicht?**

Das hier vorgestellte Konzept einer internationalen Ausgleichsunion stellt zwar eine grundlegende Veränderung des internationalen Handels-, Finanz- und Währungssystems dar und löst eine Reihe von zentralen Problemen in einer Weise, die über den Kapitalismus hinausweisen, es nimmt jedoch keineswegs für sich in Anspruch, mit allen (oder auch nur allen wichtigen) Fehlern des herrschenden Systems aufzuräumen.

Die Idee einer internationalen Ausgleichsbank wurde ursprünglich in den 1940er Jahren von dem britischen Ökonomen John Maynard Keynes unter dem Begriff „International Clearing Union“ (ICU) entwickelt, der von der britischen Regierung beauftragt worden war, ein Modell einer Weltwirtschaftsordnung für die Nachkriegszeit zu entwickeln. Es muss betont werden, dass Keynes Diskussion zur ICU nur sehr lose mit dem zusammenhängt, was landläufig unter keynesianischer Politik verstanden wird (d.h. seinen Vorschlägen für eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik). Die Etablierung einer internationalen Ausgleichsbank bestimmt nicht, was für eine Wirtschaftspolitik in den jeweiligen Mitgliedsländern der Union tatsächlich gemacht wird oder auch was für Formen der Wirtschaft dort vorherrschen (neoliberaler Wettbewerbsstaat, keynesianischer Sozialstaat, solidarische Ökonomie, Sozialismus oder Kommunismus). Sie eröffnet vielmehr Politikspielräume für verschiedene Modelle von Ökonomie, solange sie sich im internationalen System zahlungsbilanzneutral verhalten. Demgegenüber verengt das gegenwärtige, wettbewerbsorientierte Währungs- und Finanzsystem Politikspielräume besonders in Nicht-Leitwährungsländern massiv: über die anonyme Macht der Märkte werden so bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen sowie bestimmte Formen des Wirtschaftens verhindert (Schuldenregime, Standortpolitik, Exportabhängigkeit). Die Ausgleichsbank ist in diesem Sinne übersystemisch: Sie ist ein Versuch mit der Frage des interregionalen Handels zwischen verschiedenen Ökonomien umzugehen, die sowohl zwischen kapitalistischen als auch solidarischen Wirtschaftsräumen sinnvoll erscheint.

*Schuldenkrise:*

Da Schulden akkumulierte Zahlungsbilanzdefizite sind, würde ein Mechanismus zur

Begrenzung der Defizite auch die Schulden begrenzen und Überschuldungskrisen in Zukunft verhindern. Außerdem erleichtert eine internationale Ausgleichsbank die Abtragung der systemisch beschränkten Schulden. Da sie Ober- und Untergrenzen für die Verschuldung der einzelnen Länder vorsieht, müssten die Auslandsschulden (und damit auch die Guthaben der Gläubigerländer) zuvor auf ein ökonomisch verträgliches Maß reduziert werden. Mit diesem Ziel wird von UN-Institutionen, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und sozialen Bewegungen aus Nord und Süd seit Jahren ein Internationales Insolvenzrecht für Staaten gefordert. Statt bislang der Willkür der Gläubiger ausgeliefert zu sein, soll ein paritätisch von Gläubiger- und Schuldnerseite besetztes Schiedsgericht über die notwendige Entschuldung entscheiden. Ähnlich einer Verbraucherinsolvenz dürfte das zum Überleben und für die Gewährleistung der politischen und sozialen Menschenrechte notwendige Existenzminimum eines Schuldnerlandes dabei nicht angetastet werden. Die Legitimität der Schulden müsste ebenfalls geprüft werden. Ziel muss es sein, dem Schuldnerland einen wirtschaftlichen Neuanfang zu ermöglichen.

#### *Ausgleichsbank und Europa:*

Die Grundprinzipien bieten sich auch an für eine bessere makroökonomische Koordination in der EU und eine gemeinsame Wirtschafts- Steuer- und Sozialpolitik. Hier hat Deutschland als notorisches Überschussland eine besondere Verantwortung. Die Regierungen der Eurozone, allen voran die Bundesregierung, sollen die Grundprinzipien der Ausgleichsunion als Alternative zum Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt und zum Zuschnitt der EZB auf europäischer Ebene ins Spiel und voran bringen. Eine europäische *European Clearing Union* auch wenn in einer bereits bestehenden Währungsunion natürlich im Detail anders ausgestaltet, würde zugleich dem beliebten Vorwand entgehen, die USA würden ohnehin weitergehende Schritte immer blockieren.

#### *Graduelle Einführung:*

Auch wenn die Ausgleichsbank aufgrund des in der aktuellen weltwirtschaftlichen Krise deutlich gewordenen Reformbedarfs ein schon beinahe realpolitischer Vorschlag ist, wird es wohl bestenfalls zu einer graduellen Entwicklung in diese Richtung kommen. Dabei könnten viele der in den vergangenen Jahren immer wieder ins Spiel gebrachten Vorschläge wie z. B. die Tobin-Steuer, Wechselkurs-

Zielzonen, Kapitalverkehrsregulierungen und ein internationales Insolvenzrecht wichtige Katalysatorfunktionen übernehmen.

**Fragen zur politischen Einschätzung:**

1. In Attac ist angesichts der Krise viel davon die Rede, Attac könne und müsse nun nicht nur grundlegendere und systemische Fragen stellen, sondern auch grundlegendere und systemische Alternative konkret einfordern und vorschlagen.

Teilst Du/teilen Sie diese Einschätzung?

- Wenn ja: Ist die Forderung einer solchen "Ausgleichsunion" dafür ein oder gar das geeignete Instrument?
- Wenn ja: Wie sollte man diese Forderung nach Attac und in Bündnisse hineinbringen? Kannst/würdest Du dabei mitwirken, diese Forderung in Attac reinzutragen? Wie?
- Wenn nein: Macht es Sinn, die "Ausgleichsunion" als Forderung und Modell dennoch in anderer Form weiterzuverfolgen (z.B. als anschauliches Modell in der Bildungsarbeit zu weltwirtschaftlichen Themen)?

2. Der Vorschlag "Ausgleichsunion" basiert auf wesentlichen Eckpunkten von Keynes' Vorschlag einer "International Clearing Union" der 1940er Jahre. Nehmen Sie/Nimmst Du die explizite Bezugnahme auf Keynes eher als Vorzug (z.B. Keynes als renommierter Ökonom) oder eher ein Nachteil (z.B. Schnee von gestern, beschwört Spaltung Keynesianer vs. Marxisten herauf etc.) wahr?

3. Derzeit ist viel von einer neuen Weltwährung die Rede. Könnte man mit der Ausgleichsunion an diese Debatte anknüpfen?

4. Hat die Forderung nach einer derartigen "Ausgleichsunion" eine Chance auf Resonanz in der Wissenschaft? Taugt sie gar als Kristallisationspunkt?