

Michael Häupl (Hg.)

Wirtschaft für die Menschen

Alternativen zum Neoliberalismus
im Zeitalter der Globalisierung

Löcker

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung durch die SPÖ Wien
und die »Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und
Politikentwicklung«.

Inhalt

<i>Oskar Lafontaine</i> Vorwort	7
EINLEITUNG	
<i>Michael Häupl, Alfred Gusenbauer</i> Wirtschaft für die Menschen	13
<i>Andreas Höferl</i> Freiheit und Verantwortung Sozialdemokratische Perspektiven für eine neue soziale Wirtschaftsordnung	27
GRUNDSATZFRAGEN UND ANTWORTEN	
<i>Stephan Schulmeister</i> Der Neoliberalismus ist jene Krankheit, für deren Heilung er sich hält	95
<i>Claudia Schmied</i> Marktwirtschaft für Menschen Lasst uns die Zukunft aktiv gestalten!	129
<i>Ernst Tüchler</i> Dürfen Arbeitnehmer nur mehr arbeiten – ohne mitzubestimmen?	141
ÖSTERREICH UND WIEN	
<i>Brigitte Ederer, Markus Marterbauer</i> Sicherheit und Innovation Wo steht Österreichs Wirtschaft im internationalen Vergleich?	163

© Eritard Löcker GesmbH, Wien 2003
Alle Rechte vorbehalten
Herstellung: Novographica, Wien
ISBN 3-85409-394-2

Hans Moser

Standortsicherung braucht österreichische Unternehmen . . . 177

Reinhard Troper

Wirtschaftsstandort Wien: Wo er steht, wohin er geht 193

Sepp Rieder

Standortpolitik für Wien und die
Vienna Region in der Praxis 217

Gerhard Steger, Thomas Wieser

Synthese 200X
Eckpunkte einer zukunftsorientierten
sozialdemokratischen Wirtschafts- und Finanzpolitik 227

Christoph Matznetter

Steuerpolitik – letzter Standortfaktor? 247

INTERNATIONALE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Dietmar Hoscher, Ewald Nowomy

Die »Lissabon-Strategie« der EU – Grundlage einer
europäischen Wirtschaftspolitik? 267

Franz Nauschmigg

Internationale Finanzarchitektur im Zeitalter
der Globalisierung 279

Jürgen Bozsoki

Ein neues Weltfinanzsystem und die Reform
der EZB als Schlüssel zum Aufschwung 295

Autorinnen und Autoren 307

VORWORT

Mit Herzblut zeigen der Wiener Bürgermeister Michael Häupl und seine MitautorInnen sozialdemokratische Perspektiven für eine neue Wirtschaftsordnung. Es ist schon wahr: An die Stelle des Lieben Gottes ist der Markt getreten. Der allerdings vergibt seinen Schuldigern nicht. Er ist nicht barmherzig und gütig. Er predigt weder die Nächstenliebe noch das Teilen. Es ist eine historische Aufgabe sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien in aller Welt, dem Neoliberalismus ein Gegenkonzept gegenüberzustellen.

Bevor sich viele SozialdemokratInnen im Labyrinth des Markt-
radikalismus verloren, wurden die Grundsätze dieses Gegen-
wurfs entwickelt. Das vorliegende Buch zeigt sie noch einmal
auf. An die Stelle des chaotischen Weltfinanzsystems mit flexi-
blen Wechselkursen und freiem Kapitalverkehr muss ein neues
Bretton-Woods treten. Bei der SCHAFFUNG DIESES NEUEN WELT-
WÄHRUNGSSYSTEMS brauchen wir Bandbreiten, in denen sich Dollar,
Euro und Yen bewegen können. Eine solche »Währungs-
schlange« würde die Wechselkurse der drei wichtigsten Währun-
gen der Welt ebenso stabilisieren wie die europäische Währungs-
schlange vor der Einführung des Euro die Währungen der Mit-
gliedstaaten. Gleichzeitig muss der Kapitalverkehr wieder regu-
liert werden, um die Finanzspekulation einzudämmen.

Dabei haben die Notenbanken der Vereinigten Staaten, Japans
und der Europäischen Union eine besondere Verantwortung. Es
ist daher nur konsequent, wenn die AutorInnen eine *neue VERFAS-
SUNG DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK* fordern. Sie erinnern daran,
dass Komrad Adenauer die Zuständigkeit der Bundesregierung für
die deutsche Geldpolitik wollte. In demokratischen Staaten dür-
fen die folgenschweren geldpolitischen Entscheidungen nicht
ohne demokratische Kontrolle getroffen werden.

Neben einer neuen Verfassung für die Europäische Zentralbank
brauchen wir eine *ANDERE EUROPÄISCHE FINANZPOLITIK*. Milton
Friedman hat schon Recht: Der europäische Stabilitätspakt »ver-

Franz Nauschnigg

Internationale Finanzarchitektur im Zeitalter der Globalisierung

In den über 50 Jahren seit dem Ende des 2. Weltkrieges kam es zu einer starken Integration der Weltwirtschaft, welche durch eine rasche Liberalisierung des Handels, und etwas später auch des Finanzsektors und des Kapitalverkehrs gefördert wurde. Diese Entwicklung wird auch mit dem Schlagwort »Globalisierung« bezeichnet.

Wirtschaftshistorisch gesehen sind internationale Finanzströme nichts Neues. Bereits in früheren und insbesondere ab dem 19. Jahrhundert gab es einen gut integrierten internationalen Kapitalmarkt. Dieser brach mit dem 1. Weltkrieg zusammen. In der Zwischenkriegszeit stiegen in den 20er Jahren die internationalen Kapitalströme wieder an, ohne jedoch das Niveau vor dem 1. Weltkrieg zu erreichen. In den 30er Jahren sanken im Gefolge der Weltwirtschaftskrise und nationalistischer Politiken, die zu wirtschaftlichen Autarkiebestrebungen führten, die internationalen Kapitalströme wieder, um mit dem 2. Weltkrieg einen absoluten Tiefstand zu erreichen.

Finanzmärkte sind für unsere Wirtschaft von essentieller Bedeutung. Sie sorgen für eine effiziente Allokation der Ressourcen in der Wirtschaft, dafür, dass die Gelder von den Sparern – meist die privaten Haushalte – zu den Investoren – meist die Unternehmen – transferiert werden. Dabei gibt es im Wesentlichen 2 Systeme – bankdominierte Finanzsysteme wie im Euroraum und börsendominierte Finanzsysteme wie in den USA und Großbritannien.

Die Bretton Woods-Periode von 1945 – 1971

Nach dem 2. Weltkrieg wollte man die Fehler der Zwischenkriegszeit vermeiden und schuf daher ein Internationales

Währungssystem (Bretton Woods System) mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen. Bis in die 70er Jahre war der Integrationsprozess durch die Handelsliberalisierung dominiert. Im Rahmen des GATT (Internationales Handelsabkommen) wurden die Zölle weltweit abgebaut, jedoch die Kapitalverkehrsbeschränkungen bestanden weiter. Es gab eine zunehmende Handelsverflechtung, jedoch nur geringe internationale Kapitalströme.

Auch in der ökonomischen Theorie wurden nach dem 2. Weltkrieg die Lehren aus den Krisen der 30er Jahre gezogen. Die ökonomische Theorie wurde durch die Werke und Gedanken von John Maynard Keynes dominiert. Wirtschaftspolitisch herrschte bis Anfang der 70er Jahre weltweit und in einigen Ländern noch länger das Keynesche Paradigma. Es fand seinen Ausdruck in stark regulierten Finanzmärkten und einer internationalen Finanzarchitektur (dem Bretton Woods System) mit relativ festen Wechselkursen, sowie Gold- und Dollarkonvertibilität und Kapitalverkehrs-Beschränkungen. Es gab eine starke Rolle des Staates, welcher national das Finanzsystem intensiv regulierte und steuerte und international die Wechselkurse stabilisierte und den Kapitalverkehr regulierte. Darüber hinaus steuerte der Staat auch den Konjunkturzyklus, insbesondere durch den Einsatz der Fiskalpolitik über Deficit Spending.

Ab Mitte der 60er Jahre kam es zu zunehmenden Spannungen im Bretton Woods System. Diese wurden durch hohe US-Budgetdefizite zur Finanzierung des Vietnam-Krieges, und expansive Geldpolitik, welche zu US-amerikanischen Leistungsbilanzdefiziten führten, verursacht. Die anderen Länder waren immer weniger bereit, durch den Ankauf von Dollar die Wechselkurse zu stabilisieren und damit die USA zu finanzieren. Frankreich begann seine Dollar in Gold zu tauschen. Als die USA den Eintauch von Gold in Dollar einstellten, brach 1971 das Bretton Woods System zusammen und die Wechselkurse wurden frei gegeben, sie floateten.

Der Wiederaufbau und die günstige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den 50er und 60er Jahren konnten

auf dem voll funktionierenden Bretton Woods-System aufbauen. Finanzkrisen traten kaum auf und die Stabilität der Finanzmärkte war, verglichen mit der Zwischenkriegszeit, der Zeit des Goldstandards vor dem 1. Weltkrieg und der nachfolgenden Periode, sehr hoch. Die teilnehmenden Industrieländer erlebten die günstigste makroökonomische Entwicklung der Geschichte. Es gab niedrige Inflationsraten, niedrige Zinsen, hohes Wachstum und niedrige Arbeitslosigkeit. Die Konvergenz zwischen den Industrieländern stieg an.

Die Neoliberaler Periode ab 1971

Nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems wurden der Monetarismus und der Neoliberalismus zum neuen Paradigma in der Wirtschaftspolitik. Da die Märkte als rational und effizient angesehen wurden, wurden die Regulierungen abgebaut und der Staat zog sich aus der Wirtschaft zurück. In der Wissenschaft wurde das Keynesche Paradigma von der Monetaristischen Schule Milton Friedmans abgelöst. Diese betonte, dass es praktisch keine destabilisierende Spekulation gäbe, dass Märkte immer rational seien und Probleme nur durch die Eingriffe des Staates auftreten würden. Die Wechselkurse sollten nicht mehr von den Regierungen und Notenbanken festgelegt werden, sondern sich auf den Märkten bilden. Die Kapitalverkehrsbeschränkungen wurden abgebaut. Die Spekulation habe eine stabilisierende Rolle und die Spekulanten waren rational handelnde Teilnehmer am Wirtschaftsgeschehen, die durch die Bereitstellung von Liquidität für die Märkte eine nützliche Rolle erfüllten und die dabei lediglich ihren Reichtum optimierten. Das Auftreten von Elementen des Marktversagens auf den effizienten Märkten wie

- Herdeneffekte, bei denen alle Finanzmarktteilnehmer in die gleiche Richtung spekulieren.
- Spekulanten, die nur dem Trend folgend spekulieren
- irrationale spekulative Blasen, die zu Überbewertungen von Aktien, Währungen, Grundstücken oder anderen Wirtschaftsgütern mit nachfolgender Korrektur dieser Überbewertung führen

- auf Emotionen der Gier aufbauende spekulative Exzesse, die dann durch die Angst vor Verlusten zu dramatischen Abstürzen führen können.
- Überschießen von Kursen nach oben und unten wurde bestritten.

Die Durchsetzung dieses Paradigmas führte zu einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Die internationalen Kapitalströme stiegen daher rasant an. Das vor dem 1. Weltkrieg bereits erreichte Niveau der Integration der Weltwirtschaft im Bereich Handel und Kapitalverkehr wurde aber erst wieder gegen Ende des 20. Jahrhunderts überschritten. Die Kapitalverkehrsliberalisierung seit den 80er Jahren führte zu einem Verlust an nationaler Unabhängigkeit in der Wirtschaftspolitik, insbesondere in der Geld- und Fiskalpolitik.

Verglichen mit dem Bretton Woods System war die makroökonomische Entwicklung jedoch wesentlich ungünstiger. Es gab anfangs hohe Inflationsraten, die erst in den 80er Jahren gesenkt werden konnten. Das Wachstum war niedriger, die Arbeitslosigkeit höher und die Einkommensverteilung wurde ungleicher. Die Zahl der Finanzkrisen stieg stark an, insbesondere gegenüber der Bretton Woods Ära.

Abkopplung der Börsenentwicklung von der Realwirtschaft

Trotz der gigantischen Entwicklung der Börsen in den letzten Jahrzehnten haben diese jedoch keinen wesentlichen Beitrag zur Unternehmensfinanzierung geleistet. Die Unternehmen finanzieren sich überwiegend durch einbehaltene Gewinne. Seit 1970 betrug ihr Anteil an der Netto-Unternehmensfinanzierung (Amable, 2003) in den USA 96,1%, in Japan 69,9%, in Deutschland 78,9% in Großbritannien 93,3% und in Frankreich 72,8%. Die nächst wichtige Finanzierungsquelle waren Bankkredite (USA 11,1%, Japan 26,7%, Deutschland 11,9%, Großbritannien 14,6%, Frankreich 25,7%). Lediglich in den USA waren Unternehmen anleihen mit 15,4% wichtiger, in anderen Ländern spielen sie kaum eine Rolle. Die Finanzierung durch Ausgabe von Aktien spielte auch eine untergeordnete Rolle. In den USA und

Großbritannien gaben die Firmen insgesamt sogar mehr Geld für Aktienrückkäufe aus, als sie für Aktienaussgaben erliefen (USA -7,6%, Japan 3,5%, Deutschland 0,1%, Großbritannien -4,6%, Frankreich 5,4%).

Erhöhte Krisenanfälligkeit der Finanzmärkte

Finanzmärkte waren in der Geschichte immer wieder von Manien, spekulativen Übertreibungen, Paniken und immer wieder der kehrenden Krisen und Crashes gekennzeichnet. In der Geschichte hat es immer wieder Finanzkrisen, die meist mit Boom und Bust Zyklen einher gingen, gegeben, wie z. B. Südsee-Blase, Tulpenspekulation, Kanal und Eisenbahn Krisen, Börsen-crash 1929, EWS Krisen, Krise des Schwedischen Modells, die Mexiko-, Asien-, Türkei-, Argentinienkrise.

Nach einer Phase relativer Stabilität der Finanzmärkte nach dem 2. Weltkrieg, nach dem als Reaktion auf die Krisen der Zwischenkriegszeit die Finanzmärkte stark reguliert und die internationale Finanzarchitektur durch das Bretton Woods System dominiert wurde, ist nach dem Zusammenbruch dieses Systems Anfang der 70er Jahre nunmehr wieder eine erhöhte Instabilität der Finanzmärkte gegeben.

Insbesondere in den 80er und 90er Jahren sind die Krisen wieder häufiger geworden – Schuldenkrisen insbesondere in Lateinamerika in den 80er Jahren, Währungskrisen in Europa von 1992 bis 1995, Mexikokrise 1994/95, Asienkrise 1997 bis 1999, Russlandkrise 1998, Hedge Fond Krise (Long Term Capital Movements Fonds) 1998/99, Argentinien, Türkei, deren Krise im Jahre 2000 akut wurde und noch immer andauert. Weiters ist die massive Überbewertung der Aktien, insbesondere der Technologieaktien, die im Jahre 2000 von einem regelrechten Crash dieser Aktien gefolgt wurde, zu erwähnen. Auch das Überschießen der Wechselkurse, insbesondere in der Asienkrise, aber auch die übermäßigen Wechselkursschwankungen des Euro gegenüber dem Dollar führen zu Problemen.

Anders als von neoklassischer und monetaristischer Seite erwartet, führen die Märkte die Wechselkurse nicht zu einer ruhi-

gen Entwicklung entlang der jeweiligen Kaufkraftparitäten, sondern es kam und kommt zu heftigen Wechselkursschwankungen mit massiven Über- und Unterbewertungen. Die Notenbanken sind immer wieder gezwungen einzugreifen, um extreme Ausschläge zu verringern, z. B. konzentrierte Aktionen, um eine zu starke Unterbewertung des Euro gegenüber dem Dollar zu verhindern.

Was von den Monetaristen und Neoklassikern auch unterschätzt wurde, war, dass durch die Kapitalverkehrsliberalisierung die Verwundbarkeit von Ländern für Finanz-, insbesondere Banken- und Währungskrisen drastisch erhöht wurde. Schlecht durchgeführte neoliberale Reformen gehören mit zu den Ursachen der jüngsten Finanzkrisen:

- Vorher hat eine Deregulierung des Finanzsektors und eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs stattgefunden;
- schwache Aufsicht und Regulierung, mit der Folge zu exzessiver Kreditvergabe;
- zuvor große Kapitalzuflüsse, ausgelöst von der Kombination von Zinsdifferenzialen und stabilen Wechselkursen; diese führen zu Aufwertungsdruck und Leistungsbilanz-Verschlechterung;
- die Zuflüsse sind auch von Entwicklungen (verstärkte Konkurrenz, Suche nach neuen Verdienstsquellen) im Bankensektor der Industriestaaten verursacht;
- die Umkehr der Kapitalflüsse – und nicht wirtschaftspolitische Fehler – verschlechtert die makroökonomischen Bedingungen. Die Finanzkrisen treten insbesondere in Form von Währungs- und Banken-Krisen auf. Insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer wurden durch Finanzkrisen besonders betroffen. Die Frage ist nicht ob, sondern wann die nächste Krise, der nächste Crash kommt und wie wir darauf vorbereitet sind.

Währungs- und Banken Krisen

Nach einer Untersuchung des IWF (1998) in 22 Industrie- und 31 Entwicklungsländern, insbesondere Emerging Markets, gab es zwischen 1975 und 1997 insgesamt 158 Währungskrisen, welche

sich insbesondere durch einen beträchtlichen Druck auf die Wechselkurse manifestierten, und 54 Banken Krisen. Diese Krisen waren mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Der Verlust an Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Krise war nach den Berechnungen des IWF beträchtlich und lag zwischen 4,3 und 18,5% je Krise.

Die Probleme Japans bzw. vieler Mittel- und Osteuropäischer Länder (MOEL) mit ihren Bankensektoren sollten auch nicht unerwähnt bleiben. Die endgültigen Kosten für die Sanierung der Bankensysteme Japans und der MOELs sind derzeit noch nicht bekannt. Diese Beispiele zeigen, dass von Banken Krisen nicht nur Entwicklungsländer, sondern durchaus auch Industrieländer mit hoch entwickelten Aufsichtssystemen betroffen sein können.

Krise des Schwedischen Modells

Auch der Niedergang des Schwedischen Modells Anfang der 90er Jahre ist nicht, wie oft behauptet wird, darauf zurückzuführen, dass der schwedische Wohlfahrtsstaat nicht mehr finanzierbar wurde, sondern auf eine Finanzkrise. Im letzten Jahr der sozialdemokratischen Regierung im Jahre 1990 wies Schweden eine Arbeitslosenrate von 1,5% auf und hatte kein Budgetdefizit, sondern einen Budgetüberschuss von 4,2% des Brutto-Inlandsproduktes. Im Jahre 1991 übernahm in Schweden eine wirtschaftspolitisch unerfahrene konservative Regierung die Macht und hatte 1994, bevor sie abgewählt wurde, eine Arbeitslosenrate von 8% und ein Budgetdefizit von 10,4 % des Brutto-Inlandsproduktes erwirtschaftet.

Was führte zu dieser desaströsen Wirtschaftsentwicklung? Es waren nicht die hohen Sozialleistungen, diese wurden von der konservativen Regierung gegenüber der sozialdemokratischen ja sogar gesenkt, sondern eine Reihe von wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen. Erstens ist vor allem die Schwächung der schwedischen Form der Sozialpartnerschaft, wodurch die Lohnpolitik aus dem Ruder lief und die internationale Wettbewerbsfähigkeit verloren wurde, zu nennen. Zweitens kam es zu einer raschen und unkoordinierten Liberalisierung und Deregulierung

der schwedischen Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs. Dies führte zu einer starken Steigerung der Kreditvergabe der Banken und zu spekulativ überhitzten Bau- und Immobilienmärkten. Ein Zusammenbruch dieser spekulativen Entwicklungen führte zu Bankenkrisen und hohen Belastungen für das Staatsbudget. Dies weil der Staat, um einen Zusammenbruch des Finanzsystems zu vermeiden, die in Not geratenen Banken auffangen musste, was alleine rund 100 Mrd. Schilling kostete. Durch Änderungen im Steuersystem und Kürzungen von Sozialleistungen wurde ein konjunkturbedingte Einbruch der Inlandsnachfrage verstärkt. Zusätzlich gab es währungspolitische Probleme mit Abwertungs-Spekulationen, die dazu führten, dass die schwedische Notenbank ihren kurzfristigen Zinssatz bis in eine Höhe von 500% erhöhen musste, was natürlich wiederum zu negativen Effekten auf die Konjunktur führte. Schweden wurde daher von der internationalen Rezession früher und im weitaus stärkeren Ausmaß als zum Beispiel Österreich getroffen, und verlor dadurch hunderttausende Arbeitsplätze, was zu einer Explosion der Arbeitslosigkeit führte. Die konservative Regierung wurde nach dieser desaströsen Entwicklung abgewählt und sozialdemokratische Regierungen sanierten in den 90iger Jahren Schweden wieder, sodass es nunmehr wieder ein positives wirtschaftliches Modell ist.

Kritik und Lösungsmöglichkeiten

Insbesondere seit der Asienkrise 1998 hat ein Umdenken stattgefunden. Man ist von einer unbedingten Marktgläubigkeit hin zu einer realistischeren Beurteilung der Chancen und Risiken von Kapitalverkehrs- und Finanzmarktliberalisierung gekommen. Auch der IWF hat 2001 festgestellt, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs auch Kosten mit sich bringen kann, wenn sie nicht in der richtigen Reihenfolge erfolgt und ordnungsgemäß umgesetzt wird. Andere, zu denen auch anerkannte Mainstream Akademiker wie Bhagwati gehören, argumentieren, dass die Risiken der globalen Finanzintegration ihren Nutzen übersteigen können. Kritiker insbesondere von der Linken, wie Eatwell, argumentieren, dass seit den 60iger Jahren der freie internationale

Kapitalverkehr zu einer Verschlechterung der ökonomischen Effizienz, gemessen am Wachstum und Arbeitslosigkeit, geführt hat (Obstfeld, Taylor, 2001). Eine Studie (Hoshi, Kashyap, 1999) zeigt, dass die von Japan gewählte Form der Liberalisierung zur dortigen Bankenkrise beigetragen hat. Die Finanzierung für Unternehmen wurde rascher liberalisiert, als die Veranlagung durch die Sparer. Die größeren Unternehmen finanzierten sich zunehmend über die Kapitalmärkte, wie in den USA. Die Banken verfügten daher über hohe Einlagen, für die sie Verwendungsmöglichkeiten suchten und bei der risikoreicheren Kreditgewährung insbesondere in der Immobilienfinanzierung und der Kreditgewährung an kleinere Unternehmen auch fanden. Der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz (2000) argumentiert, dass die Kapitalmarktliberalisierung Instabilität statt Wachstum produziert. Es gibt daher nach ihm keine überzeugenden empirischen Argumente für Kapitalmarktliberalisierung, sondern überzeugende Argumente gegen Kapitalmarktliberalisierung, zumindest bis man Wege zur Beherrschung der nachteiligen Effekte gefunden hat.

Im Anschluss werden einige Reformvorschläge vorgestellt:

Steuerwettbewerb

Ein zusätzliches und oft vergessenes Problem ist, dass die Kapitalverkehrsliberalisierung den Steuerwettbewerb, besonders im Bereich der Kapitalbesteuerung, aber auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung erst ermöglicht.

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ohne entsprechende Regelung der Kapitalertragsbesteuerung hat zu einer Fehlallokation von Ressourcen beigetragen, da die Besteuerung mobiler Faktoren wie Kapital gesenkt und weniger mobiler Faktoren wie Arbeit erhöht wurde. Auch im Bereich der Unternehmen entstanden Verzerrungen. Da mobile international tätige, daher meist auch große Unternehmen die Besteuerung vermeiden konnten. Weniger mobile, nicht international tätige Unternehmen, also meist kleine und mittlere Unternehmen, wurden hingegen voll besteuert. Kapitalbesitzende Privatpersonen und Unternehmen

können der Besteuerung in ihren Heimatländern relativ leicht durch Verlagerung ihres Kapitals ins Ausland bzw. in Steueroasen ausweichen und vermindern so die Steuerbasis in ihren Heimatländern. Als Effekt werden, um die Finanzierung des Staates gewährleisten zu können, inflexiblere Produktionsfaktoren höher besteuert. Dies betrifft insbesondere den Faktor Arbeit, was den Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen erhöht und zur Entstehung von Arbeitslosigkeit beiträgt. Im Euro-Raum stieg von 1970 bis 1999 die Besteuerung des Faktors Arbeit um 7 %punkte des BIP (EU Kommission, 2000). Diese Verzerrungen haben über die höhere Besteuerung von Arbeit ohne Zweifel zur hohen Arbeitslosigkeit in Europa beigetragen.

Aus diesen Gründen sah die EU-Richtlinie (EU, EWG, 1988), mit der 1988 der Kapitalverkehr liberalisiert wurde, auch eine Regelung der Kapitalertragsbesteuerung vor. Die Kommission sollte dem Rat bis Ende 1988 Vorschläge für die Beseitigung oder Reduzierung der Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung, die durch die Vielzahl der nationalen Regelungen für die Kapitalertragsbesteuerung entstehen, vorschlagen. Der EU-Rat hätte bis Mitte 1989 entscheiden sollen. Da in der EU für Steuerfragen jedoch Einstimmigkeit erforderlich ist, wurden keine entsprechenden steuerlichen Regelungen beschlossen. Es konnte erst 2003, 15 Jahre später, eine politische Einigung in der EU erzielt werden. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens 2004 zu rechnen. Die Frage der Steuerharmonisierung war auch einer der wirtschaftspolitischen Schwerpunkte der österreichischen EU-Präsidentschaft, der auch mit der nachfolgenden deutschen Präsidentschaft abgestimmt war.

Nach dem Vorschlag des EU-Konvents für einen Verfassungsvertrag der EU soll die Einstimmigkeit bei Steuerfragen erhalten bleiben. Dies führt de facto, da kaum Beschlüsse zu Steuerharmonisierung zustande kommen werden, dazu, dass der Binnenmarkt durch unterschiedliche Unternehmenssteuern extrem verzerrt wird. Mit der wirtschaftlichen Integration im Binnenmarkt wurde der Abbau der wirtschaftlichen, technischen und institutionellen Hindernisse für grenzüberschreitenden Handel und Investitions-

tätigkeit fortgesetzt. Bei uneingeschränkter Kapitalmobilität ist zu erwarten, dass sich die landesspezifischen Unterschiede bei der Unternehmensbesteuerung verstärkt auf die Struktur der internationalen Investitionstätigkeit auswirken. Österreich, welches viele Firmenzentralen für Zentral- und Osteuropäische Länder besitzt, wäre dadurch, da viele dieser Länder ihre Unternehmenssteuern extrem gesenkt haben, besonders betroffen.

Mittlerweile hat man auch erkannt, dass selbst eine EU-weite Regelung der Kapitalertragsbesteuerung nicht ausreichend ist, und verhandelt mit verschiedenen Drittstaaten, wie insbesondere der Schweiz, um die Steuerflucht aus der EU zu begrenzen. Es ist jedoch zweifelhaft, ob selbst eine Regelung der EU mit der Schweiz bzw. anderen Europäischen Steueroasen ausreichend ist, da Kapital relativ einfach in andere Steueroasen verlagert werden kann. Selbst wenn die EU mit der Schweiz eine zufrieden stellende Regelung findet, werden sich aufgrund des hohen wirtschaftlichen Anreizes andere Steueroasen finden, die die Rolle der Schweiz übernehmen. Es besteht damit die Gefahr, dass es zu Abflüssen sowohl aus der EU, als auch aus der Schweiz kommt.

Eine Lösungsmöglichkeit für dieses Problem wäre eine

»Steueroasentransaktionssteuer«

Dabei könnte international abgestimmt ausnahmslos jede Finanztransaktion mit einer Steueroase mit einer Transaktionssteuer belastet werden. Diese Transaktionssteuer wäre international abgestimmt einzuführen, zumindest EU-weit, eventuell auch im Rahmen der OECD. Die Steuer müsste, um wirksam zu sein, bedeutend höher als eine Tobinsteuer sein und im einstelligen Prozentbereich liegen. Um Umgehungsmöglichkeiten zu vermeiden, müssten auch Transaktionen mit Ländern, die nicht kooperieren, mit dieser Steuer belegt werden.

Tobin Tax

Damit soll mittels einer geringen Steuer auf Devisentransaktionen – bis max. 1% – die hohen Umsätze auf den Devisenmärkten verringert und damit den Notenbanken wieder mehr

Einfluss auf den Devisenmärkten zugestanden werden. Neuere Vorschläge wollen die Einkünfte aus dieser Steuer für Entwicklungshilfe verwenden. Ziel ist die Dämpfung der Volatilität der internationalen Kapitalströme. Auf die unterschiedliche Volatilität verschiedener Kategorien – Direktinvestitionen, Portfolio Investitionen, Bankkredite – wird nicht eingegangen.

In Europa ist durch die Wirtschafts- und Währungsunion und den Euro die ökonomische Stabilität gesteigert worden. Wechselkurskrisen, wie sie in den 90er Jahren noch auf der Tagesordnung in der EU standen, gehören damit der Vergangenheit an. Der Euro ist einer Tobin Steuer in jeder Hinsicht überlegen, da er Wechselkursschwankungen nicht nur verringert, sondern überhaupt beseitigt. Er hat auch dazu beigetragen, dass die täglichen Umsätze an den Devisenmärkten von über 1500 Milliarden Dollar auf nunmehr 1200 Milliarden Dollar zurückgegangen sind.

Prozeduren für Schuldenprobleme von Staaten

Internationale Investoren werden in Entwicklungs- und Schwellenländern bei Krisen oft durch Kredite öffentlicher Stellen wie z.B. des IWF an diese Länder besser gestellt. Dies, da erst dadurch diese Länder in die Lage versetzt werden, ihre privaten Schulden zurückzuzahlen. Es kommt zu einer Privatisierung von Gewinnen, und der öffentliche Sektor trägt das Risiko – dadurch entsteht moral hazard. Der Privatsektor soll deshalb bei der Lösung von Finanzkrisen verstärkt einbezogen werden – insbesondere Banken, Anleihegläubiger –, wodurch die Belastung des öffentlichen Sektors und die Gefahr von moral hazard verringert werden sollen.

- Insbesondere dreht es sich um die Frage, wer bei einem Staatsbankrott die Folgen trägt. Es wird derzeit
- die Involvierung des Privatsektors (*private sector involvement*)
 - die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen
 - der Einsatz von Instrumenten wie »collective action clauses« in Anleiheverträgen und insbesondere
 - die Frage eines Insolvenzrechtes für Staaten diskutiert.
- Es sind deshalb kurzfristig Vorkehrungen und Prozeduren für

internationale Insolvenzen zu treffen, um dem Schuldner Zeit für die Erstellung eines Schulden-Reorganisations-Planes zu geben und Gleichbehandlung der Gläubiger zu gewährleisten. Die Tatsache, dass internationale Verschuldung in Entwicklungsländern zunehmend auf das Konto privater Schuldner geht, hat diese Notwendigkeit noch verstärkt. Ende 2001 erhielt diese Debatte eine neue Dynamik aufgrund eines Vorschlags des Internationalen Währungsfonds, einen formalen Mechanismus zur Restrukturierung von Staatsschulden (sovereign debt restructuring mechanism) zu schaffen, jedoch wurde der Vorschlag auf Drängen der USA im Frühjahr 2003 schubladisiert.

Vorsichtige und graduelle Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Um besseres sequencing der Finanzmarktöffnung von Entwicklung- und Schwellenländern zu erreichen, sollten IWF und Weltbank eine »roadmap for capital account liberalisation« entwerfen. Die österreichischen Erfahrungen könnten hier von Interesse sein.

Österreich entschied sich bewusst für eine graduelle und langsame Liberalisierung des Kapitalverkehrs und hatte als Folge nicht mit störenden Kapitalzu- und -abflüssen und boom- und Bust-Zyklen zu kämpfen. Diese können leicht zu generellen Finanzkrisen mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen. Bis in die aktuelle Gegenwart gibt es genügend Beispiele dafür, in welche Probleme Länder kommen können, die sich für einen anderen Weg entschieden haben.

Nachdem der IWF und andere internationale Organisationen noch in den 80er Jahren den langsamen österreichischen Liberalisierungsprozess kritisiert hatten, wird Österreich heute als positives Beispiel (IWF, World Economic Outlook Oktober 2001) für eine nachhaltige Kapitalverkehrsliberalisierung ohne Krise bezeichnet. Österreich konnte seinen Finanzsektor ohne Finanzkrise liberalisieren und sich in der Folge ohne Schwierigkeiten in den EU-Finanzbinnenmarkt integrieren.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend könnte man sagen, dass die Globalisierung beim Warenverkehr ökonomisch weitgehend positiv beurteilt wird, während es beim Kapitalverkehr erst in den letzten Jahren zu einer realistischeren Bewertung der Risiken kommt. Zur Verminderung oder Beseitigung der Risiken besteht über eine grundsätzlichere Liberalisierung des Kapitalverkehrs, eine Verstärkung der Transparenz im Finanzsektor sowie die Anwendung internationaler Standards weitgehender Konsens. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, dass die volle Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch adäquate und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken und Reformen des Finanzsektors sowie eine starke und effiziente Finanzmarktaufsicht begleitet wird. Insbesondere sind auch die institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere stabile Rechts- und Aufsichtssysteme, geringe Korruption und gute Corporate Governance von Bedeutung.

Wesentlich kontroversieller wird in den letzten Jahren unter anderem die Möglichkeit der Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen, die internationale Steuerharmonisierung, die Bekämpfung von Steueroasen, aber auch die Tobin Steuer auf den Devisenhandel diskutiert. Es ist zu hoffen, dass es gelingt, in den nächsten Jahren die negativen Konsequenzen der Kapitalverkehrs- und Kapitalmarktliberalisierung durch Reformen zu beseitigen und Wege zur Beherrschung der nachteiligen Effekte zu finden.

Ein Zusammenbruch der Globalisierung hätte, wie die vorhergegangenen Zusammenbrüche im Ersten Weltkrieg bzw. in den dreißiger Jahren in der Weltwirtschaftskrise zeigten, jedoch noch viel negativere wirtschaftliche und politische Konsequenzen. Es geht daher nicht darum, die Globalisierung generell in Frage zu stellen, sondern die bestehenden Schwächen zu beseitigen. Dazu können effektive und starke internationale Organisationen einen wichtigen Beitrag leisten und einen Rahmen für die Regulierung von Finanzmärkten bilden.

Literatur

- Amable Bruno; University of Paris X and CEPREMAP, An Overview of Financial Systems' Diversity, (Juni 2003)
- Bordo, Michael; The Globalization of International Financial Markets: What can History Teach Us?
- EU, Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988
- EU Kommission, Public finances in EMU – 2000 (2000)
- Hoshi, Takeo; Kashyap, Anil; The Japanese Banking Crisis: Where Did it Come from and How Will it End. NBER Macroeconomics Annual (1999)
- IWF, World Economic Outlook (1998)
- IWF, World Economic Outlook (Oktober 2001)
- IWF, Survey (30. August 1999)
- IWF (März 2003), Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence
- Obstfeld, Maurice; Taylor, Alan; NBER conference Globalisation in Historical Perspective, (Oktober 2001)
- Stiglitz, Joseph; Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability, in World Development Vol. 28, No. 6, (2000)