

Schlüsse aus der asiatischen Krise

Die Helsinki-Rede des Weltbank-Vizepräsidenten Joseph Stiglitz über einen „Post-Washington Consensus“

(Auszüge)

Unter dem Titel „Mehr Instrumente und umfassendere Ziele: Auf dem Weg zum Post-Washingtoner Konsens“ hielt Joseph Stiglitz, Vizepräsident und Chefvolkswirt der Weltbank, am 7. Januar d.J. eine beachtenswerte Rede in Helsinki (The 1998 WIDER Annual Lecture). In Stiglitz' Ausführungen werden bereits die aktuellen Meinungsverschiedenheiten zwischen Ökonomen der Weltbank und des IWF deutlich, die Jörg Hufschmid in seiner Analyse der Asienkrise erwähnt. („Blätter“, 8/1998, S. 962-973, hier S. 971) Ein Schlüsselsatz des Weltbank-Chefökonomen lautet: „Einige Ideologen haben die aktuellen Probleme Ostasiens dazu benutzt, zu behaupten, daß das System aktiver Staatsintervention die Wurzel des Problems sei.“ – Aus der breit angelegten Rede dokumentieren wir im folgenden leicht gekürzt den Abschnitt „Einige Lehren aus der ostasiatischen Finanzkrise“ und einige weitere Auszüge. – Zwischenüberschriften v. d. Red.

[...] In der Folge der Finanzkrise wurden die asiatischen Länder, die man zuvor für ihren bemerkenswerten Entwicklungserfolg zitiert hatte, auf breiter Front wegen ihrer fehlgeleiteten Wirtschaftspolitik verurteilt, die verantwortlich für den Schlamassel sei, in dem sie sich heute befinden. Einige Ideologen haben die aktuellen Probleme Ostasiens dazu benutzt, zu behaupten, daß das System aktiver Staatsintervention die Wurzel des Problems sei. Sie weisen auf Regierungskredite und die engen Beziehungen mit den großen Chaebols in Korea hin. Dabei vergessen sie aber, daß die Regierung trotz gelegentlicher Fehler zu dem nicht unbeträchtlichen Erfolg der letzten Jahrzehnte mit Sicherheit beigetragen hat. Diese Erfolge sind real, kein Kartenhaus. Die zeitweisen Finanzturbulenzen sollten nicht von diesen Errungenschaften ablenken, die nicht nur große Steigerungen der Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch eine höhere Lebenserwartung, weitverbreitete Bildung und dramatisch verminderte Armut umfassen.

Sogar wenn die Regierungen direkt tätig wurden, hatten sie beachtliche Erfolge: Sie schufen äußerst effiziente Stahlwerke, im Gegensatz zu den Behauptungen der Privatisierungs-ideologen, daß derartige Erfolge bestenfalls zufällige Glückstreffer und im schlimmsten Fall unmöglich seien. Ich bin auch der Ansicht, daß Regierungen sich auf das konzentrieren sollten, was nur sie tun können und die Produktion von Gütern wie Stahl dem privaten Sektor überlassen sollten. Ich behaupte jedoch, daß der Kern der aktuellen Probleme in den meisten Fällen nicht darin liegt, daß die Regierung zu viel getan hat, sondern darin, daß sie zu wenig getan hat. In Thailand war es nicht die Regierung, die die Investitionen in den Immobiliensektor gelenkt hat. Die Regierung hat es vielmehr versäumt, dies zu verhindern. Ähnlich in Korea: Dort gab es große Probleme der extrem schwach unterlegten Kreditvergabe und der Unternehmenskontrolle wie die weitverbreiteten Quersubventionen. Der Fehler liegt nicht darin, daß die Regierung Kredite fehlleitete – immerhin legen die Probleme, denen so viele amerikanische, europäische und japanische Banken gegenüberstehen, nahe, daß auch sie Kredite wohl ernstlich fehlgeleitet haben. Das Problem war vielmehr, daß die Regierung nicht handelte und die Bedeutung der Regulierung des Finanzsektors und der Unternehmenskontrolle unterschätzte. [...]

Rückblick auf den „Washingtoner Konsens“

[...] Ich behaupte, daß die Konzentration auf die Inflation – die zentrale gesamtwirtschaftliche Krankheit der lateinamerikanischen Länder, die den Hintergrund für den Washingtoner Konsens bildete – zu gesamtwirtschaftlichen Politiken geführt hat, die wohl nicht die beste Unterstützung für langfristiges Wachstum darstellen und von anderen Ursachen gesamtwirtschaftlicher Instabilität, nämlich einem schwachen Finanzsektor, abgelenkt haben. Die Konzentration auf die Befreiung der Märkte bei der Finanzmarktliberalisierung könnte die perverse Wirkung gehabt haben, durch die Schwächung des Finanzsektors zur Instabilität beizutragen. Allgemei-

ner: Die Konzentration auf Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung ließ andere wichtige Elemente einer funktionierenden Marktwirtschaft außer acht, vor allem den Wettbewerb. Wettbewerb könnte letztlich genauso wichtig oder wichtiger für langfristiges Wachstum sein. [...]

Der Erfolg des Washingtoner Konsenses als intellektueller Doktrin beruht auf seiner Einfachheit. Obwohl das Denken vieler seiner Vertreter sehr komplex und feinsinnig ist, könnten ihre Politikempfehlungen von Ökonomen kommen, die kaum mehr als einfache Buchhaltungsregeln benutzen. Sie schauen sich ein paar ökonomische Indikatoren an – Inflation, Entwicklung des Geldangebots, Zinssätze, die öffentlichen Haushalte und die Handelsdefizite – und machen sich daraus ein Bild von der Wirtschaft und einen Satz Empfehlungen zurecht. Es hat sogar Fälle gegeben, in denen Ökonomen in ein Land einfliegen, diese Daten beschauen und zu verifizieren versuchen, und Empfehlungen für eine Reform der Politik abgeben – alles innerhalb weniger Wochen. [...]

Übervorsicht bei der Inflationskontrolle

Die Kontrolle der Inflation ist vermutlich das wichtigste Element der Stabilisierungspakete, die vom IWF und anderen empfohlen werden. Das Argument zugunsten aggressiver vorbeugender Schläge gegen die Inflation beruht auf drei Annahmen: Die wesentlichste dieser Annahmen ist die, daß Inflation teuer ist. Das motiviert den Versuch, Inflation abzuwehren oder zu vermindern. Die zweite Annahme ist, daß Inflation, wenn sie einmal begonnen hat, dazu tendiert, sich zu beschleunigen und außer Kontrolle zu geraten. Dieser Glaube ist ein starkes Motiv für Übervorsicht beim Kampf gegen die Inflation. Die dritte Annahme schließlich ist, daß, auch wenn einem die Arbeitslosigkeit wichtiger als die Inflation ist, man eine Inflationszunahme heute verhindern muß, um zu vermeiden, daß man später eine massive Rezession herbeiführen muß, um die Inflation herunterzubringen. Alle drei Annahmen sind Hypothesen, die empirisch getestet werden können:

[...] Die empirische Überprüfung hat nur gezeigt, daß hohe Inflation teuer ist. Bruno und Easterly (1996) fanden heraus, daß erst wenn Länder die Schwelle von 40% jährlicher Inflationsrate überschreiten, sie in die Hochinflation/Niedrigwachstum-Falle geraten. Unterhalb dieses Niveaus gibt es jedoch keinen Beleg dafür, daß Inflation teuer ist. Auch Barro (1997) und Fischer (1993) bestätigen, daß hohe Inflation schädlich für das Wachstum ist, aber auch sie haben keine Bestätigung für die Kosten niedriger Inflationsraten gefunden. Fischer erzielte die gleichen Ergebnisse für die Veränderungen der Inflation. Jüngere Forschungen von Akerlof, Dickens und Perry (1996) legen nahe, daß maßvolle Inflationsniveaus die wirtschaftlichen Ergebnisse sogar verbessern.

Die empirische Evidenz der Beschleunigungshypothese (auch bekannt als die These vom Geist aus der Flasche oder vom schlüpfrigen Abhang) ist eindeutig: Es gibt keinen Beleg dafür, daß die Zunahme der Inflation von vergangenen Inflationssteigerungen abhängt. Schließlich zur dritten Hypothese: Jüngere Forschungen legen es nahe, daß die Phillipskurve konkav ist [...]

Die Schlußfolgerung aus diesen Untersuchungen über die Folgen der Inflation ist nach meiner Ansicht, daß die Kontrolle hoher und mittlerer Inflation eine wesentliche Priorität der Politik sein sollte, aber daß eine weitergehende Verminderung der Inflation das Funktionieren der Märkte nicht wesentlich verbessert. Im Jahre 1995 hatten mehr als die Hälfte der Entwicklungsländer Inflationsraten unter 15%. Für diese 71 Länder sollte der Kampf gegen die Inflation keine besondere Priorität haben. [...]

Haushaltsdefizite

[...] Es gibt keine einfache optimale Höhe des Haushaltsdefizits. Das optimale Defizit – oder der Bereich tragfähiger Defizite – hängt von den Umständen ab, einschließlich der Konjunkturphase der Wirtschaft, der Aussichten für zukünftiges Wachstum, der Einsatz der Staatsausgaben,

der Tiefe der Finanzmärkte und der Niveaus der nationalen Ersparnis und der Investitionen. Die USA versuchen beispielsweise zur Zeit, ihren Haushalt auszugleichen. Ich persönlich glaube, daß die USA angesichts niedriger Sparraten und dem Älterwerden der Baby-Boomer versuchen sollten, einen Haushaltsüberschuß zu erzielen. Demgegenüber ist der Fall für Budgetüberschüsse in den ostasiatischen Ländern mit ihren hohen Sparquoten und ihrer zeitweisen Wachstumsschwäche weniger überzeugend. [...]

Stabilisierung der Produktion und Förderung langfristigen Wachstums

[...] Ironischerweise spielt die makroökonomische Stabilität, wie sie vom Washingtoner Konsens gesehen wird, die wichtigste Bedeutung von Stabilität herunter: die Stabilisierung der Produktion oder der Arbeitslosigkeit. Die Verminderung oder Vermeidung größerer ökonomischer Einbrüche sollte eins der wichtigsten Ziele der Politik sein. Kurzfristig ist massenhafte unfreiwillige Arbeitslosigkeit offensichtlich ineffizient: in rein wirtschaftlicher Betrachtung stellt sie brachliegende Ressourcen dar, die produktiver genutzt werden könnten. [...]

Wie können wir die gesamtwirtschaftliche Stabilität im Sinne der Stabilisierung von Produktion und Beschäftigung fördern? Die traditionelle Antwort ist gute makroökonomische Politik, einschließlich antizyklischer Geldpolitik und einer Fiskalpolitik, die das Funktionieren automatischer Stabilisatoren begünstigt. Diese Politiken sind sicherlich notwendig, aber eine zunehmende Literatur, theoretische wie empirische, betont die Bedeutung der mikroökonomischen Grundlagen für makroökonomische Stabilität. Diese Literatur, zu der ich beigetragen habe, hat die Bedeutung der Finanzmärkte hervorgehoben und erklärt wirtschaftliche Abschwünge durch solche Mechanismen wie Kreditrationierung und Bank- und Unternehmenszusammenbrüche. [...]

In erfolgreichen Finanzmärkten dienen Regulierungen vier Zwecken: der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Solidität (Aufsichtsregulierungen), Förderung des Wettbewerbs, Schutz der Verbraucher und Sorge dafür, daß unterversorgte Gruppen Zugang zu Kapital bekommen. [...]

Regulierung und Deregulierung

Ich möchte zwei allgemeine Bemerkungen machen. Erstens: Die Schlüsselfragen sollten nicht Liberalisierung und Deregulierung sein, sondern die Konstruktion jenes Rahmenwerks der Regulierung, das ein effizientes Finanzsystem gewährleistet. Das erfordert in vielen Ländern eine Änderung des Regulierungsrahmens, die Beseitigung solcher Regulierungen, die nur dazu dienen, den Wettbewerb zu beschränken. Diese Veränderungen müssen aber begleitet sein von mehr Regulierungen, um Wettbewerb und solides Verhalten zu gewährleisten (und zu gewährleisten, daß die Banken geeignete Anreize dafür erhalten).

Zweitens: Auch wenn das Konzept eines erwünschten Finanzsystems da ist, muß der Übergang mit angemessener Sorgfalt vorgenommen werden. Der Versuch, Deregulierung über Nacht einzuführen, manchmal als „big bang“ bekannt, läßt die sehr sensible Frage der Schrittfolge außer acht. Thailand z.B. hatte früher Beschränkungen für Bankkredite für Immobilien. Im Laufe der Liberalisierung wurde das Land diese Beschränkungen los, ohne daß ein komplexeres risikobasiertes Regulierungsregime eingeführt wurde. Das Ergebnis hiervon (zusammen mit anderen Faktoren) war die massenhafte Fehlleitung von Kapital, die eine Immobilien-Spekulationsblase nährte und zu einem wesentlichen Faktor der Finanzkrise wurde. [...]

Die Politiken des Washingtoner Konsenses gründeten sich auf Ablehnung einer aktiven Rolle des Staates und propagierten einen minimalistischen, nichtinterventionistischen Staat. Die unausgesprochene Prämisse ist, daß Regierungen schlechter als Märkte sind. Je kleiner der Staat daher sei, desto besser (=weniger schlecht) sei er.

Wie aus meinen Bemerkungen klargeworden sein sollte, glaube ich nicht an Pauschalklärungen wie „Regierungen sind schlechter als Märkte“. Ich habe argumentiert, daß Regierungen eine wichtige Rolle bei der Reaktion auf Erscheinungen des Marktversagens zu spielen

haben, wie sie in allen Ökonomien mit unvollständiger Information und unvollkommenen Märkten vorkommen. Diese Ansicht bedeutet, daß die Aufgabe, den Staat effizienter zu machen, erheblich komplizierter ist, als ihn einfach schrumpfen zu lassen.

Typischerweise beschäftigt sich der Staat mit zu vielen Dingen, ohne sich auf einige zu konzentrieren, und das Ergebnis ist weniger effizient, als es sein könnte. Der Erfolg einer Organisation hängt von ihrer Konzentration ab. Der Versuch, die Regierungsarbeit mehr auf die wichtigen Punkte zu konzentrieren – Wirtschaftspolitik, Bildung, Gesundheit, Straßen, Recht und Ordnung, Umweltschutz – ist ein wesentlicher Schritt. Aber die Konzentration auf das Wesentliche ist kein Rezept für eine minimalistische Regierung. Der Staat muß auch eine wichtige Rolle bei angemessener Regulierung, der Industriepolitik, der sozialen Sicherheit und der Wohlfahrtspolitik spielen. Es ist vielmehr oft eine Frage der Art und Weise, wie er aktiv wird. Vor allem sollten wir den Staat und die Märkte nicht als Alternativen sehen. [...]

Umfassendere Ziele

Der Washingtoner Konsens propagierte einen Satz von Instrumenten (einschließlich makroökonomischer Stabilität, Handelsliberalisierung und Privatisierung), um ein relativ eng umrissenes Ziel (Wirtschaftswachstum) zu erreichen. Der Post-Washingtoner Konsens beginnt mit der Anerkennung der Tatsache, daß ein größerer Satz von Instrumenten erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen. [...]

Das zweite Thema meiner Bemerkungen ist, daß der Post-Washingtoner Konsens auch anerkennt, daß unsere Ziele sehr viel umfassender sind. Wir streben nach Verbesserungen des Lebensstandards – einschließlich verbesserter Gesundheit und Bildung – und nicht nur nach Steigerungen des Bruttoinlandsproduktes. Wir streben nach nachhaltiger Entwicklung, was die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und einer gesunden Umwelt einschließt. Wir streben nach einer gerechten Entwicklung, was einschließt, daß alle Gruppen der Gesellschaft die Früchte der Entwicklung genießen, nicht nur einige an der Spitze. Und wir streben nach demokratischer Entwicklung, bei der die Bürger auf verschiedenen Wegen an den Entscheidungen beteiligt sind, die ihr Leben betreffen.

Unser Wissen hat mit der Ausweitung unserer Ziele nicht Schritt gehalten. Wir stehen erst am Anfang unseres Verständnisses der Beziehungen zwischen Demokratisierung, Ungleichheit, Umweltschutz und Wachstum. Was wir wissen, berechtigt zu der Hoffnung auf die Möglichkeit, komplementäre Strategien zu entwickeln, die uns in Richtung auf alle diese Ziele vorwärtsbringen können. Aber wir müssen anerkennen, daß angesichts unseres vieldimensionalen Zielraumes nicht alle Politiken zur Erreichung aller Ziele beitragen werden. Es wird Kompromisse (*trade-offs*) und harte Wahlentscheidungen geben. Wir müssen unser Verständnis dieser unvermeidlichen Kompromisse verbessern, wenn wir in Zukunft in der Lage sein wollen, Entscheidungen auf einer besseren Informationsgrundlage zu treffen. [...]

Anzeige

Konferenz

Modell USA: Soziale Gerechtigkeit durch mehr Beschäftigung?

19./20. November 1998 im Amerikahaus Berlin

Die Konferenz geht der Frage nach, inwiefern von den USA gelernt werden kann, wie Arbeitsplätze geschaffen werden können, ohne zugleich die soziale Polarisierung voranzutreiben. Sie wird die Ursachen des Beschäftigungswachstums, den Zusammenhang von mehr Beschäftigung und sozialer Polarisierung und die politische Steuerbarkeit beider Entwicklungen diskutieren.

Vorträge und Diskussionen u.a. mit Suzanne Bianchi, Barry Bluestone, Troy Duster, Thomas Ertmann, Guillermo Grenier, Hartmut Häußermann, Frances Fox Piven, Claus Offe, Thomas Palley und Loic Wacquant.

Information: John F. Kennedy-Institut, Abt. Politik, Prof. Margit Mayer, Lansstr. 5-9, 14195 Berlin
Tel. 030/838 28 75, Fax 030/838 26 42, e-Mail: modellus@zedat.fu-berlin.de