



Caio K. Koch-Weser

Staatssekretär
Bundesministerium der Finanzen

10117 Berlin, 20. Oktober 2000

Wilhelmstrasse 97
Telefon: (+49 - 30) 22 42 - 31 17
Telefax: (+49 - 30) 22 42 - 12 44
e-mail: ines.lungershausen@bmf.bund.de

Beitrag

zum Thema

Reform der internationalen Finanzmarktinstitutionen – Reformvorschläge und Verhandlungsstand

anlässlich der öffentlichen Anhörung der

Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“

am 23. Oktober 2000 in Berlin

Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen erfordern Neuorientierung

Seit Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF) vor 55 Jahren haben sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zuge der „Globalisierung“ fundamental verändert.

- So hat insbesondere mit dem Ende des Bretton Woods Systems fester Wechselkurse (1973) und der fortschreitenden Wechselkursflexibilisierung das ursprünglich zgedachte Konzept des Zahlungsbilanzbedarfs tendenziell an Bedeutung verloren.
- Mit der zunehmenden Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs sind die Kapitalströme insbesondere in Märkte der sogenannten Schwellenländer rasant angestiegen.
- Es ist ein "Global Financial Market Place" entstanden, mit gewaltigem Potential und Chancen, aber auch Risiken und sozialen Kosten (siehe z. B. Asienkrise).

Im Lichte dieser Entwicklungen bleibt oberstes Ziel der Bundesregierung die Sicherung stabiler und nachhaltig funktionierender Finanzmärkte als Motor für Wachstum und Beschäftigung. Die zentrale Rolle dazu auf internationaler Ebene kommt dem IWF zu. Seine zukünftige Rolle ist dementsprechend auszurichten.

Es gilt, die Aktivitäten des IWF den Erfordernissen der "Globalisierung" anzupassen und durch seine Finanzierungsbedingungen entsprechende Marktanreize zu setzen. Der IWF sollte die marktwirtschaftlichen Kräfte unterstützen, um Wachstum, Beschäftigung und stabile Finanzmärkte zu sichern.

Ein Meilenstein auf dem Wege zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte war sicherlich die diesjährige Jahresversammlung von IWF und Weltbank in Prag mit der Darlegung der Vision des neuen Geschäftsführenden Direktor des IWF, Horst Köhler, über die zukünftige Rolle des IWF. Entscheidend wird aber die Umsetzung der Reformen sein.

Was heißt das konkret? Lassen Sie mich die notwendigen Reformen mit 10 Punkten deutlich machen.

1. Bewahrung des universellen Charakters des IWF

Aus deutscher Sicht ist wichtig, dass der IWF aufgrund seines universellen Charakters sowohl als wirtschaftspolitischer Ratgeber wie auch als Kreditgeber in allen seinen Mitgliedsländern tätig sein soll. Bei allen makroökonomischen Problemen sowie makroökonomisch relevanten Strukturproblemen muss er sowohl kurz- als auch mittelfristige Kredite zur Überwindung vorübergehender Finanzierungsprobleme bzw. zur Unterstützung von Strukturreformen, die für die makroökonomische Stabilität vor allem in Transformationsländern bedeutsam sind, zur Verfügung stellen.

2. Klare Aufgabenteilung und enge Zusammenarbeit mit der Weltbank

Der IWF hat auch in seinen ärmsten Mitgliedsländern eine wichtige Rolle zu erfüllen, und zwar nicht nur als Berater, sondern auch als Financier, teilweise zu konzessionären Bedingungen im Rahmen der Fazilität zur Armutsreduzierung und Wachstumsförderung (PRGF).

Dies ergibt sich nicht nur aus seiner universalen Rolle, sondern auch daraus, dass ein stabiler wirtschaftspolitischer Rahmen eine zentrale Voraussetzung für ein dauerhaftes Wachstum auch in diesen Ländern ist. Ohne dauerhaftes Wachstum sind die Armutsprobleme in diesen Ländern nicht zu überwinden.

Insbesondere bei der Armutsbekämpfung müssen jedoch die unterschiedlichen Mandate von IWF und Weltbank respektiert und eine klare Aufgabenteilung sichergestellt werden. Während der IWF für die Formulierung der Makropolitik zuständig ist und auch die damit verbundene strukturelle Reformpolitik im Blick haben muss, liegt die Zuständigkeit der Weltbank bei

Fragen der Entwicklung, insbesondere bei der Strategie zur Armutsbekämpfung. Dort, wo sich Aufgaben beider Institutionen überschneiden, ist indes eine enge Zusammenarbeit unabdingbar.

Um die Zusammenarbeit von IWF und Weltbank bei der Implementierung der HIPC Initiative und bei der Ausarbeitung von Armutsbekämpfungs-Strategien zu verbessern, wurde im Mai 2000 ein Gemeinsamer Implementierungsausschuss gegründet (JIC: Joint Implementation Committee), der sich mindestens zweimal wöchentlich trifft.

Zur HIPC Initiative:

Bis Ende 2000 sollte über die Zugangsberechtigung möglichst vieler Länder entschieden werden (bisher 11 Länder, Ziel insgesamt 20 bis Ende 2000). Das ist ein ehrgeiziges Ziel, aber für die - derzeit häufig in Zweifel gezogene - Glaubwürdigkeit der HIPC-Initiative wesentlich.

Für die Bundesregierung ist die Einbettung von Schuldenentlastung in die Strategie der Armutsbekämpfung wesentlich. Daher sollten bei der Formulierung der PRGF-Programme und der Armutsbekämpfungs-Strategien (PRSP) keine Einschränkungen gemacht werden. Wenn makroökonomische Stabilitäts- und Wachstumspolitik nicht mit guter Regierungsführung integriert wird, kann Armutsbekämpfung und Schuldenerleichterung nicht dauerhaft erfolgreich sein. Dabei darf allerdings nicht der Eindruck entstehen, dass durch die Armutsbekämpfungs-Strategien zusätzliche Hürden geschaffen werden, die die Entschuldung ärmster Länder verzögern.

3. Schwerpunkt muss künftig auf Krisenvorbeugung liegen

Der IWF soll sich stärker als bisher in seiner laufenden wirtschaftspolitischen Überwachungstätigkeit (Surveillance) auf die Vermeidung von Finanzkrisen konzentrieren. Dies sollte insbesondere durch eine Förderung eines besseren Daten- und In-

formationsflusses von den Mitgliedsländern zu den Märkten und zum IWF sowie durch eine stärkere Fokussierung der Analyse- und Beratungstätigkeit des IWF auf die Krisenprävention geschehen.

Als Reaktion auf die Lehren der jüngsten Finanzkrisen sind bei der Stärkung der wirtschaftspolitischen Überwachung bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden:

- Die Wechselkurspolitik eines Landes wird nun tiefergehender analysiert,
- Fragen der Stabilität des Finanzsektors sowie der Entwicklung der Kapitalbilanz sind in die wirtschaftspolitische Überwachung integriert worden, und
- der Analyse von potenziellen Krisenfaktoren (u.a. Verschuldungsstruktur, Wechselkursentwicklung) wird mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

Darüber hinaus wurde eine Reihe neuer Projekte eingeleitet, von denen sich einige noch in der Pilotphase befinden; hierzu zählen insbesondere

- Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Verantwortlichkeit des IWF und seiner Mitglieder (z.B. Veröffentlichung von Art. IV-Konsultationsberichten in Deutschland) sowie
- die Entwicklung und Verbreitung von international anerkannten Standards in Bereichen, für die der IWF eine direkte Zuständigkeit besitzt (z.B. in der Geld- und Finanzpolitik).
- Der IWF hat ferner in Zusammenarbeit mit anderen standardsetzenden Institutionen und der Weltbank damit begonnen, in einer Reihe seiner Mitgliedsländer die Einhaltung dieser und anderer internationaler Standards durch die Erstellung sog. Transparenzberichte (Reports on the Observance of Standards and Codes) zu beurteilen sowie umfassende Beurteilungen der Stabilität des Finanzsektors durchzuführen (Financial Sector Assessment Programs sowie Financial Sector Stability Assessments).

Im Lichte der Ergebnisse dieser Pilotprojekte wird zu prüfen sein, wie diese Maßnahmen in den Surveillance-Prozess integriert und die Überwachungsfunktion des IWF auf weitere Krisenanfälligkeitsfaktoren institutionalisiert, seine Bewertungspflichten erhöht und seine Erkenntnisse und Bewertungen noch stärker veröffentlicht werden können.

Zur Krisenvorbeugung gehört ebenfalls, dass auch in normalen Zeiten eine Einbeziehung des Privatsektors stattfindet. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass Schuldner und Gläubiger auch in „guten“ Zeiten regelmäßig Kontakte pflegen und eng kooperieren. Solche Kontakte und Kommunikationskanäle zahlen sich im Krisenfall aus, wenn es darum geht, Finanzierungslösungen zu finden. Hierbei könnte z.B. an die Erfahrungen von Ländern wie Mexiko, Argentinien und Süd-Afrika angeknüpft werden, die systematische Kontakte mit Investoren aufgebaut haben.

4. Einbindung des Privatsektors in die Krisenbewältigung

Vom IWF kann nicht erwartet werden, dass er übermäßig hohe eigene Krisenmittel zur Verfügung stellt - und damit private Gläubiger aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Vielmehr sollte der IWF in jedem Krisenfall von dem Grundsatz ausgehen, dass zur Krisenbewältigung der Privatsektor einzubeziehen ist. Eine Fortsetzung der Politik großer öffentlicher Krisenpakete würde den Investoren falsche Anreize (moral hazard) und damit eine suboptimale Allokation der Ressourcen fördern. Zudem würde eine Finanzierung nicht durchhaltbarer Wechselkurse begünstigt und Finanzierungslasten provoziert, die der IWF mit seiner regulären Finanzausstattung kaum bewältigen könnte.

Beim Kölner Gipfel 1999 haben die G7 erstmals „Grundsätze“ und „Instrumente“ für die Einbeziehung des Privatsektors in das Krisenmanagement vereinbart. Seitdem sind bei der Umsetzung bereits erste Fortschritte erreicht worden. Um den vereinbarten Grundrahmen zu operationalisieren, hat sich die internationale Gemeinschaft auf bestimmte Verfahrensregeln (sog. „Operational Guidelines“) für die Einbindung des Privatsektors für jene Krisenfälle verständigt, bei denen zur Herbeiführung einer mittelfristig tragfähigen Zahlungsbilanzsituation eine Umschuldung oder ein Schuldenerlass unausweichlich erscheinen (sog. Solvenzkrise). Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn bei einem Krisenland die Aussichten auf rasche Wiederherstellung des Marktzugangs ungünstig sind.

<i>Kernelemente der Vereinbarung über PSI-Verfahrensregeln bei Solvenzkrise</i>
--

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">a) Erstellung eines Finanzierungsplans durch den IWF, der die mittelfristige Tragfähigkeit der Zahlungsbilanz gewährleistet;b) Klarstellung, dass die Verantwortung für die Verhandlungen mit den Gläubigern allein beim Schuldnerland liegt;c) Gewährleistung einer fairen Lastenteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor bei der Bereitstellung von Mitteln;d) Betonung der Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Vorgaben für die |
|---|

Einbeziehung des Privatsektors. Notfalls Sanktionierung der Nicht-Bedienung privater Gläubiger durch Bereitschaft des IWF, seine Mittel trotz derartiger Rückstände auszusahlen („lending into arrears“).

Allerdings konnte über die Entscheidungskriterien für die wichtige Frage, ob wirklich eine solche zuvor beschriebene Solvenzkrise vorliegt oder nur eine kurzfristige Liquiditätskrise, bislang keine Einigung erzielt werden. Weiter ist strittig, ob auch für diese Krisenfälle die Einbeziehung des Privatsektors grundsätzlich oder nur im Einzelfall vorzusehen ist.

Die deutsche Position zur Einbeziehung des Privatsektors in das Krisenmanagement ist, dass in allen Krisenfällen, insbesondere wenn der Finanzierungsbedarf groß ist, zunächst von der Annahme ausgegangen werden sollte, dass der Privatsektor einzubeziehen ist. Dies gilt somit unabhängig davon, ob es sich um eine – wie auch immer voneinander zu unterscheidende - (langfristige) „Solvenz-“ oder „nur“ (kurzfristige) „Liquiditätskrise“ handelt. Auch wir akzeptieren jedoch, dass in einigen Fällen PSI weder erforderlich ist noch im gewünschten Umfang möglich sein wird. Diese Fälle sollten aber die Ausnahme darstellen. Insofern unterscheidet sich unsere Position von jenen, die einen „fallweisen“ Ansatz bevorzugen darin, dass wir von einer „Umkehr der Beweislast“ ausgehen, d.h. bei jeder Krise sollte der Verzicht auf PSI und nicht die Forderung nach PSI begründet werden.

5. Reform der Kreditfazilitäten des IWF

Bei der Anpassung der (nicht-konzessionären) Kreditfazilitäten des IWF an die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kommt es insbesondere darauf an, dass der IWF die marktwirtschaftlichen Kräfte stärkt und nicht verdrängt. Zudem müssen konsequentere Anreize geschaffen werden, um den Zugang zu Privatkapital zu fördern sowie eine unangemessen lange Inanspruchnahme oder einen unangemessen hohen Zugang zu IWF-Mitteln zu verhindern.

In der Frage der Reform der IWF-Kreditfazilitäten konnte im IWF-Exekutivdirektorium kurz vor Prag Einigkeit erzielt werden. So soll künftig mittels der Einführung vorzeitiger Rückzahlungserwartungen eine übermäßig lange Inanspruchnahme von IWF-Krediten begrenzt werden. Zudem sollen Gebührenaufschläge in Abhängigkeit von der Höhe der ausstehenden IWF-Kredite eingeführt werden, um einer übermäßig hohen Inanspruchnahme von IWF-Mitteln entgegenzuwirken. Darüber hinaus wurde zur Erhöhung der Wirksamkeit der Eventual-Kreditlinie des IWF (CCL: Contingent Credit Line) beschlossen, die

entsprechenden Bereitstellungs- und Gebührenaufschläge abzusenken und eine größere Automatik bei der Aktivierung der ersten Ziehung einzuführen.

6. Überprüfung der Auflagenpolitik des IWF (Konditionalität)

Die Überprüfung der IWF-Konditionalität stellt eine weitere wichtige Reformaufgabe dar. Mit Blick auf das Mandat des IWF soll sich die Konditionalität stärker auf makroökonomische Aspekte konzentrieren. Strukturelle Bereiche sollen nur der Konditionalität unterworfen werden, wenn sie einen engen Bezug zum Erfolg des makroökonomischen Anpassungsprogramms haben – z.B. im Finanzsektor. Bei Strukturreformauflagen soll die Weltbank stärker ins Spiel gebracht werden.

Die Konditionalität des IWF sollte sich auf Vorgaben für zentrale ökonomische Aspekte beschränken und kein Mikromanagement betreiben. Zu umfangreiche und zu detaillierte Konditionalitätsanforderungen überfordern häufig die Implementierungskapazität vieler Mitgliedsländer und verwischen auch die eigentlichen Prioritäten („weniger ist häufig mehr“). Eine zu detaillierte Konditionalität kann auch im Widerspruch zur „ownership“ stehen. Je mehr ein Land hinter einem Programm steht, desto weniger Kontrolle ist erforderlich.

7. Einrichtung einer „Capital Markets Consultative Group“

Die Finanzkrisen und die raschen Änderungen an den Finanzmärkten haben auf internationaler Ebene das Interesse an einem engeren Dialog zwischen Finanzmarkt-Akteuren und den internationalen Institutionen - insbesondere dem IWF - ausgelöst. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der IWF eine „Capital Markets Consultative Group“ (CMCG) eingerichtet hat, die aus Vertretern des IWF-Managements und des Finanzsektors besteht und darauf zielt, das Verständnis des IWF in Fragen der Entwicklung der Finanzmärkte und der Identifikation von Krisenanfälligkeiten zu verbessern.

8. Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen und der Erfolgskontrolle beim IWF

Der IWF muss die Sicherheitsvorkehrungen (sog. „safeguards“) gegen einen evtl. Missbrauch seiner Mittel verbessern. Im Zusammenhang mit Berichten über eine missbräuchliche Verwendung von IWF-Krediten hatte der Internationale Währungs- und Finanzausschuss (IMFC) im September 1999 den IWF beauftragt, seine diesbezüglichen Sicherungsmechanismen zu überprüfen und gegebenenfalls zu verstärken.

Als Ergebnis dieser Überprüfung hat der IWF Ende März 2000 beschlossen, dass künftig die Zentralbanken der Länder, die IWF-Kredite in Anspruch nehmen, dem IWF nach international anerkannten Standards geprüfte Jahresabschlüsse und eine Reihe weiterer relevanter Informationen zur Verfügung stellen. Die Jahresabschlüsse sollen veröffentlicht werden. Insbesondere auf deutsche Initiative konnte erreicht werden, dass in die Prüfung des IWF auch andere Einrichtungen einbezogen werden, soweit sie in IWF-Transaktionen involviert sind.

Gleichzeitig hat der IWF seine Verfahren im Falle der Übermittlung falscher Informationen seitens seiner Kreditnehmer verschärft und beschlossen, solche Fälle nach Befassung durch das Exekutivdirektorium zu veröffentlichen.

Um die IWF-Tätigkeit einer stärkeren Erfolgskontrolle zu unterwerfen, wurde im April 2000 beschlossen, ein unabhängiges „Evaluation Office“ (EVO) einzurichten. In einem nächsten Schritt wurden zur IWF-Herbsttagung im September 2000 Guidelines über Strukturen, personelle Ausstattung und Verfahrensfragen ausgearbeitet. Bis zur nächsten Frühjahrstagung im April 2001 soll das unabhängige „Evaluation Office“ funktionsfähig sein.

9. Rolle des Forums für Finanzmarktstabilität (FSF)

Die Aufgabe, die Stabilität der Finanzmärkte zu sichern, liegt indes nicht allein beim IWF. Auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und internationalen Aufsichtsbehörden und Gremien sind Verbesserungen notwendig. Dieses Ziel verfolgt das Forum für Finanzmarktstabilität (FSF), das im Februar 1999 auf deutsche Initiative hin von den Finanzministern und Notenbank-Gouverneuren der G7-Länder eingerichtet wurde.

Das FSF hat sich bislang verschiedener Themen angenommen und dort erste wichtige Fortschritte erzielt. Die Bundesregierung unterstützt insbesondere den kürzlich vom FSF unterbreiteten Vorschlag, der IWF solle künftig auch die Einhaltung von Kodizes und Standards in den sog. Offshore-Finanzzentren überwachen, da hier z.T. erhebliche Überwachungslücken bestehen. Daher haben wir auch auf eine Veröffentlichung der Liste der Offshore-Finanzzentren bestanden.

Die Bundesregierung wird sich ferner weiter dafür einsetzen, dass auch die Tätigkeit sog. Hedge Funds, die mit relativ geringem Eigenkapitaleinsatz und hohem Fremdmittelanteil

arbeiten, künftig stärker in die laufende Überwachungstätigkeit mit einbezogen wird. Falls nötig, muss auch eine direkte Regulierung in Erwägung gezogen werden.

Die Bundesregierung arbeitet darüber hinaus aktiv mit an der Frage, mit welchen Marktanreizen die Einhaltung international vereinbarter Kodizes und Standards gefördert werden kann. Die entsprechende Arbeitsgruppe des FSF steht unter deutscher Leitung.

10. Die G 20 – ein neues Dialogforum für Industrie- und Schwellenländer

Für den Erfolg der Reformen ist es wichtig, auch die Schwellenländer in die internationale Reformdebatte von Anfang an einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund wurde während der deutschen G7-Präsidentschaft 1999 die G20 als ein informelles Dialogforum der Finanzminister und Notenbankgouverneure aus Industrie- und Schwellenländer geschaffen (Gründungstreffen am 15./16. Dezember 1999 in Berlin). Dieses Dialogforum bietet nach deutscher Auffassung die Chance, den internationalen Reformkonsens zu stärken und durch ein „leading by example“ wichtige Beiträge zur Stärkung des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems zu leisten.

Schlussbemerkung

Diese Punkte zeigen ein breites Spektrum von Reformen, mit denen Lehren aus den Finanzkrisen gezogen werden. Es gilt nun, sie energisch umzusetzen. Sie bilden eine gute Grundlage für die weiteren längerfristigen Reformen. Der neue Geschäftsführende Direktor des IWF sollte dafür viel Management-Spielraum und die nötige Zeit haben, um das Mandat des IWF im Zeichen der Globalisierung weiterzuentwickeln. Gute Zusammenarbeit mit Weltbank, Regionalen Entwicklungsbanken und anderen Institutionen wie dem FSF (Financial Stability Forum) ist gefordert. Wir und unsere Partner in Europa werden dies mit Nachdruck unterstützen.