

Antrag

der Abgeordneten Rainer Brüderle, Gudrun Kopp, Dr. Hermann Otto Solms, Hildebrecht Braun (Augsburg), Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Dr. Karlheinz Guttmacher, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt/Main), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Marita Sehn, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Für eine mutige Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF)

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Berufung Horst Köhlers an die Spitze des Internationalen Währungsfonds (IWF) ist ein großer Erfolg für deutsche Bewerbungen um Spitzenposten bei internationalen Organisationen. Es gibt aber nach dieser erfolgreichen Bewerbung keinen Grund, die Hände in den Schoß zu legen. Allerdings hat die Öffentlichkeit über die Vorstellungen, die sich die Bundesregierung über das künftige Zusammenwirken von IWF, Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken macht, bisher noch nichts Konkretes erfahren können.
2. Oberstes Ziel der Bundesregierung muss es sein, stabile und nachhaltig funktionierende Finanzmärkte als Motor für Wachstum und Beschäftigung zu sichern. Dabei kommt dem IWF eine zentrale Rolle zu. Dies erlaubt weder eine bloße Rückkehr zu den dem IWF bei seiner Gründung zugeordneten Aufgaben noch seine Wandlung zu einer zweiten Entwicklungshilfeinstitution.
3. Der IWF hat sich unter dem Vorgänger von Horst Köhler immer mehr in Fragen der langfristigen Entwicklung betätigt und sich in diesem Bereich finanziell engagiert und ist dabei gelegentlich sehr schematisch vorgegangen. Dies geschah vor allem auf das Betreiben der US-amerikanischen Regierung, einiger europäischer Länder und vieler Entwicklungsländer. Die Bundesbank hat als eine der wenigen Anteilseigner, unterstützt durch die alte Bundesregierung, seit langem den Ausstieg aus der langfristigen, zinssubventionierten Entwicklungsfinanzierung verlangt. Stattdessen hat sie gefordert, den IWF auf die Überbrückung kurzfristiger Zahlungsbilanzungleichgewichte und die Verhinderung bzw. rasche Überwindung von Finanzkrisen zu beschränken.

4. Der politische Druck, die soziale Dimension der Strukturanpassung explizit zu berücksichtigen, hat aber in der jüngeren Zeit vielmehr dazu geführt, dass sich IWF und Weltbank mit ihren Anpassungsprogrammen für arme Länder noch weiter überlappt haben. Die Entscheidung des Interims-Ausschusses des IWF im September 1999, die erweiterte Strukturanpassungsfazilität (ESAF) durch eine Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (PRGF) zu ersetzen, war ein Höhepunkt dieser Entwicklung. Sie wirft Fragen nach der Eigenständigkeit des Profils des IWF gegenüber der Weltbank und der IWF-Vorteile bei der Lösung von weltweiten Verteilungsfragen auf.
5. Groß angelegte Rettungsaktionen des IWF in Krisensituationen, wie im Falle Mexikos oder Russlands, sind dazu geeignet, eine „Moral-Hazard“-Situation entstehen zu lassen, weil den hohen Risikoprämien, die viele Schwellenländer oder Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ihren (privaten) Kapitalgebern zahlen, im Ernstfall keine Risiken gegenüberstehen. Zwar ist auch in Europa und in Deutschland Kritik an den Riesenrettungsaktionen des IWF laut geworden. Aber Europa hat seine Reformvorstellungen beim IWF bisher zu informell bzw. zögerlich und nicht so lautstark und systematisch wie die USA vorgebracht. Die Kreditvergabe des IWF steht im Zuge der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der anschwellenden Kapitalströme, insbesondere in den Schwellenländern, ohnehin zunehmend in Konkurrenz zu den privaten Kapitalmärkten.
6. Kurzfristige, makroökonomisch ausgerichtete IWF-Programme sind in der Diskussion um die soziale Dimension zu Unrecht pauschal in den Ruf gekommen, die Armut in den betroffenen Ländern zu verschärfen. Größere monetäre Stabilität kann durchaus Vorteile für die Einkommensverteilung und für das Wachstum bringen, weil nur die Wohlhabenden die Möglichkeit einer Flucht aus einer instabilen Währung haben. Politiken, die die Inflationsrate drücken und die Inflationsschwankungen reduzieren, erhöhen das Realeinkommen gerade der Ärmsten. Eine Verringerung von Staatsausgaben trifft zumeist jene Bevölkerungsschichten, die in der Vergangenheit wegen ihrer politischen Bedeutung in den Genuss subventionierter öffentlicher Dienstleistungen kamen. Dies ist in der Regel die städtische Bevölkerung, die auf der Einkommensskala aber in der Regel überdurchschnittlich abschneiden dürfte. Mit monetären Anpassungsprogrammen einhergehende Abwertungen senken das Realeinkommen derjenigen, deren Warenkorb im Wesentlichen aus handelbaren Gütern besteht, weil diese Preise dann steigen. Davon sind regelmäßig die Bezieher höherer Einkommen bzw. die Stadtbewohner in den Entwicklungsländern stärker betroffen. Insoweit können Abwertungen dazu beitragen, ungleiche Einkommensverteilungen zu korrigieren. Restriktive Geldpolitiken und Abwertungen können die Sparkapitalbildung fördern und Sektoren wie der Landwirtschaft und exportorientierten Bereichen Wettbewerbsvorteile gegenüber den binnenmarktorientierten Sektoren verschaffen. Auch davon können die ländlichen Armen oder Arbeitskräfte mit geringerer Qualifikation profitieren, weil in diesen Sektoren Investitionsanreize geweckt werden und Arbeitsplätze entstehen.
7. Eine Abschaffung des IWF unter Hinweis auf die Rolle der Weltbank ist an dieser Stelle keine Lösung. Auch ein systematischer Ausschluss bestimmter Länder vom IWF führt in die Irre. Wenn solche Länder sich dann ohne die Aussicht auf den Beistand durch den IWF in schwierigen Zeiten etwa mit überzogenen Kapitalkontrollen gegen die Schwankungen der internationalen Finanzströme zu schützen versuchen, können negative Folgen für ganze weltwirtschaftliche Regionen entstehen. Offene und integrierte Finanzmärkte sind ein internationales öffentliches Gut, dessen Angebot gewähr-

leistet bleiben muss. Eine internationale Institution, die sich dieser Aufgabe annimmt, bleibt unentbehrlich.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf, sich für folgende Reformschritte mit Nachdruck einzusetzen:

1. Der IWF muss sich noch stärker als bisher auf die Vermeidung von Finanzkrisen konzentrieren. Deshalb sollte er eine internationale Führungsrolle bei der Überwachung der Einhaltung von international vereinbarten Verhaltenskodizes, insbesondere im Geld- und Kreditsektor übernehmen. Dazu zählen auch Aufsichts- und Datenveröffentlichungsstandards sowie die Überwachung der Einhaltung von Kodizes und Standards in den „Offshore-Finanzzentren“. Schließlich sollte der IWF die Durchführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den künftigen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute bei IWF-Beistandskandidaten mit überwachen. Wo der IWF eine direkte Zuständigkeit besitzt, muss er diese Standards weiterentwickeln und verbreiten.
2. Die Rolle des IWF als einer Institution, die ein makroökonomisches Rating für Länderrisiken erleichtert, ist zu stärken. Der IWF muss durch seine Länderüberwachung und die Veröffentlichung umfangreicher Länderdaten das Informationsproblem lindern und die Effizienz der Kapitalmärkte verbessern. Die Höhe der Staatsverschuldung, der Kreditsalden und der Verbindlichkeitsstruktur des Privatsektors, Bilanzierungsregelungen der Banken, das Konkursrecht oder Eigentumsverflechtungen von kombinatsähnlichen Konzernen sind Indizien für die Krisenanfälligkeit von Ländern. Der seit 1997 existierende „Spezielle Datenveröffentlichungs-Standard“ (SDDS) ist hier ein erster Schritt. „Offshore-Finanzzentren“, die sich einer neuen Überwachung des IWF weder stellen noch die Transparenzaufgaben erfüllen, müssen Gegenstand von Bekanntmachungen werden. Zweck aller Kodizes und Standards muss es letztlich sein, durch Schaffung von mehr Transparenz internationalen Kapitalgebern sachgerechtere Kreditentscheidungen zu ermöglichen.
3. Die IWF-Kreditkonditionen müssen in Abhängigkeit von der Erfüllung der o. g. Standards differenziert werden. Dadurch wird die Umsetzung von Kodizes und Standards indirekt gefördert. Um den revolvierenden Charakter der IWF-Ressourcen zu wahren, ist auch die Vergabe besonders hoher Kredite und eine wiederholte Verlängerung mit einer progressiv steigenden Zinsbelastung der jeweiligen Kreditnehmerländer zu verbinden. Die IWF-Mitgliedstaaten sollten a priori Orientierungshilfen erhalten, welche Verfehlung von welchen Standards mit welchen Zinsaufschlägen belegt werden. Solche Zinsstaffeln sind zu veröffentlichen.
4. Langfristig konditionierte Kredite zur Strukturanpassung sollten die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken übernehmen. Der IWF muss sich hingegen darauf konzentrieren, die vorbeugende und begleitende makroökonomische Beobachtung und die schnelle Hilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu gewährleisten. Dadurch können auch die wirtschaftspolitischen Auflagen auf wenige Kernpunkte konzentriert werden, was der Tendenz zur Überfrachtung von Programmen mit Bedingungen entgegenwirkt. Umgekehrt sollte die Weltbank sich von der kurzfristigen Finanzierung von Krisenpaketen zurückziehen. Es ist nach Wegen zu suchen, die „Armutslinderungs- und Wachstumsfazilität“ (PRGF) an die Weltbank zu übertragen. Dabei bleiben aber alle Länder grundsätzlich zugangsberechtigt zu IWF-Beistandsmitteln, soweit der konkrete Fall in das Spektrum der neu definierten IWF-Aufgaben fällt.

5. Der IWF muss einen universellen Charakter und eine universelle Rolle als zentrale internationale Institution auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik innehaben. Deshalb sollte der IWF auch zukünftig für alle Mitglieder bei makroökonomischen Problemen tätig werden können. Ein expliziter Ausschluss von bestimmten Entwicklungsländern aus dem Empfängerkreis des IWF ist mit dem kooperativen Grundgedanken des Währungsfonds nicht vereinbar. Ein Wegfall des „IWF-Schirms“ für viele Entwicklungsländer könnte hingegen negative Auswirkungen auf die Liberalisierung des Handels- und des Kapitalverkehrs haben. Ein enger Informationsaustausch mit der Weltbank ist dabei notwendig.
6. Der IWF muss bei der Bewältigung von Finanzkrisen den Privatsektor stärker als bisher mit einbeziehen. Eine leichtsinnige, teilweise durch die Politik ermunterte Kreditvergabe an Länder im Vertrauen auf die „bail-out“-Rolle des IWF muss der Vergangenheit angehören.
7. Der IWF muss die Sicherheitsvorkehrungen gegen einen Missbrauch seiner Mittel und seiner institutionellen Bedingungen verbessern. Es ist zu begrüßen, dass die Jahresabschlüsse der Zentralbanken durch den IWF veröffentlicht werden sollen. Bei der geplanten institutionalisierten Erfolgskontrolle muss vermieden werden, dass Fehlentwicklungen und falsche Informationen aus bestimmten Ländern aus politischen Gründen beschönigt werden. Es ist auch zu vermeiden, dass bestimmten Ländern aus politischen Gründen ein Grad an Marktwirtschaftlichkeit und Rechtstaatlichkeit bescheinigt wird, der durch Tatsachen nicht gedeckt wird.
8. Die Bundesbank hält eine Reserveposition im IWF, die zz. um 8 Mrd. Euro schwankt. Hierbei handelt es sich letztendlich um öffentliche Mittel, wodurch ein Mitwirkungsanspruch des Deutschen Bundestages hinreichend begründet erscheint. Die Öffentlichkeit und insbesondere der Deutsche Bundestag sind daher eingehend und rechtzeitig zu informieren bzw. zu beteiligen, wenn grundlegende Veränderungen im IWF anstehen. Die US-Regierung muss vor das Parlament treten, wenn Veränderungen im IWF anstehen. In Deutschland stimmt dagegen die Bundesbank als Anteilseigner im Benehmen mit der Bundesregierung in den IWF-Gremien ab, ohne dass das Parlament formell beteiligt wird. Die Bundesregierung ist hier in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass die deutsche Position in IWF-Fragen an die Öffentlichkeit getragen wird. Diese Pflicht ist unabhängig davon, wer formal als IWF-Anteilseigner fungiert.

Berlin, den 4. Juli 2000

Rainer Brüderle
Gudrun Kopp
Dr. Hermann Otto Solms
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Paul K. Friedhoff
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke

Hans-Michael Goldmann
Dr. Karlheinz Gutmacher
Klaus Haupt
Dr. Helmut Haussmann
Ulrich Heinrich
Walter Hirche
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Ulrich Irmer
Dr. Heinrich L. Kolb

Jürgen Koppelin
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt/Main)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Gerhard Schüßler
Marita Sehn
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion