

Die Rolle des Internationalen Währungsfonds in einem veränderten weltwirtschaftlichen Umfeld

Die Rolle von IWF und Weltbank in einem marktwirtschaftlich geprägten Umfeld ist zunehmend Gegenstand kontroverser Diskussionen. Das Spektrum der Reformvorschläge reicht von der Abschaffung der Bretton-Woods-Institutionen bis hin zu ihrer Fusion. Die Mehrzahl der Kritiker anerkennt allerdings, dass IWF und Weltbank auch unter den veränderten globalen Rahmenbedingungen wichtige Aufgaben zu erfüllen haben. Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Wirken ist eine Arbeitsteilung nach klar abgegrenzten Mandaten, die den IWF als monetäre Institution und die Weltbank als Entwicklungsorganisation definieren. Im Rahmen einer solchen Arbeitsteilung bilden die makroökonomische Überwachung und Beratung den Kern der IWF-Aktivitäten. Die „Surveillance“ des Fonds wird ergänzt durch die Bereitschaft, bei unzureichendem Kapitalmarktzugang durch katalytische Liquiditätshilfen an der Überwindung von Zahlungsbilanzproblemen mitzuwirken. Auch in Finanzkrisen sollte der IWF nur begrenzte Liquiditätshilfen bereitstellen, um damit der Verantwortung des Privatsektors in der Krisenbewältigung Vorrang zu geben. Vor dem Hintergrund der Aktivitäten von IWF und Weltbank in den letzten Jahrzehnten und den bevorstehenden Jahresversammlungen der beiden Bretton-Woods-Institutionen in Prag wird im Folgenden eine Reihe von Maßnahmen zur Reform des IWF diskutiert und bewertet.

Anpassungen von IWF und Weltbank an Veränderungen im weltwirtschaftlichen Umfeld

*Vordringen
marktwirt-
schaftlicher
Prinzipien ...*

Die weltwirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten ist durch tief greifende Veränderungen geprägt. Ein wesentliches Merkmal dieses Wandlungsprozesses ist das Vordringen marktwirtschaftlicher Prinzipien. Der damit einhergehende drastische Anstieg im grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie die zunehmende Vernetzung nationaler Finanzmärkte zu einem globalen Finanzverbund sind das Resultat weit reichender Deregulierung und somit wirksameren Wettbewerbs. Diese Entwicklungen brachten eine verstärkte Integration vieler Schwellen- und Transformationsländer in eine zunehmend arbeitsteilige und interdependente Weltwirtschaft mit sich. Begünstigt wurde der Wandlungsprozess durch Produktivitätsschübe als Folge rasanter Fortschritte im Bereich der Kommunikations- und Datenverarbeitungstechnik.

*... setzt IWF
und Welt-
bank unter
Anpassungs-
druck*

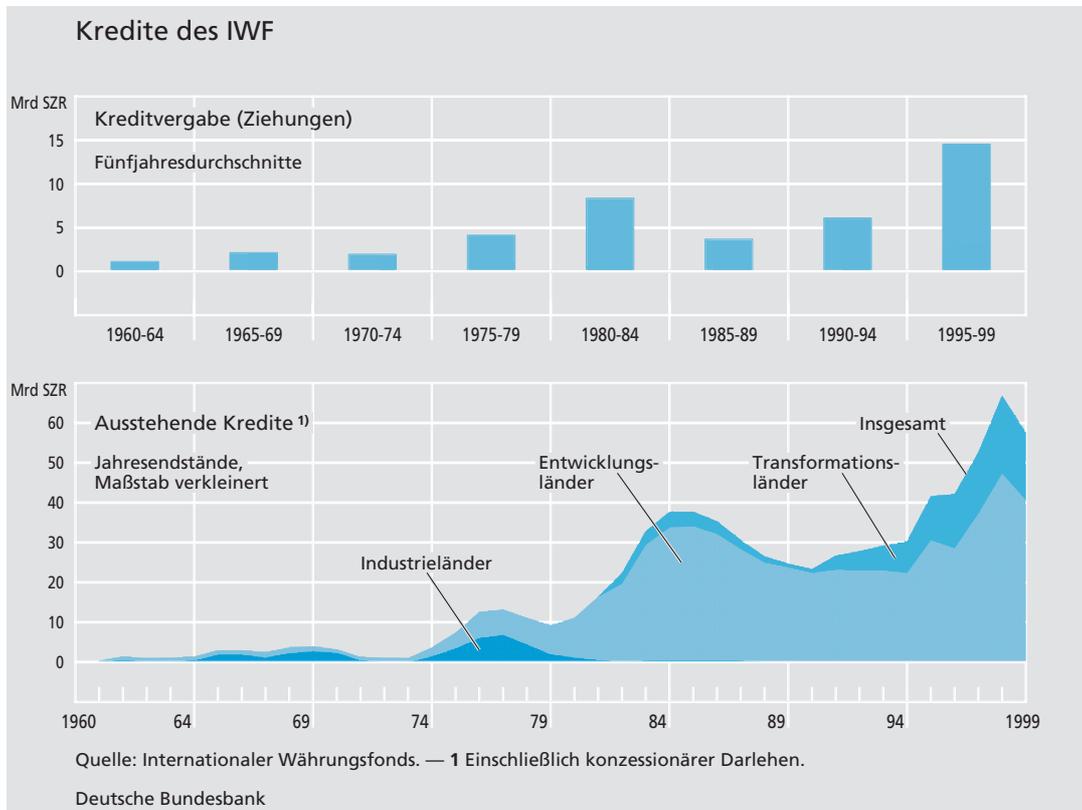
Der von diesen Umwälzungen ausgelöste Anpassungsdruck stellte auch die Bretton-Woods-Institutionen vor große Herausforderungen. Diesen Institutionen wurden von der Bretton-Woods-Konferenz 1944 unterschiedliche, aber komplementäre Aufgaben zugewiesen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) sollte als monetäre Institution ein offenes und stabiles internationales Währungssystem fördern und überwachen. Kern der internationalen Währungsordnung von Bretton Woods war ein Paritätensystem, das die Möglichkeit vorsah, temporäre Zahlungsbi-

lanzprobleme durch Liquiditätshilfen des Fonds zu überbrücken. Kurzfristige IWF-Kredite sollten im Regelfall realwirtschaftliche Anpassungen ohne Rückgriff auf Paritätsänderungen erleichtern. Dagegen wurde der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD) neben der zunächst im Vordergrund stehenden Wiederaufbaufinanzierung auch die Aufgabe zugewiesen, die weniger entwickelten Mitgliedsländer durch Finanzierung von Entwicklungsprojekten und -programmen zu Marktkonditionen zu unterstützen. Ihre 1960 gegründete Schwestergesellschaft, die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association – IDA) wurde beauftragt, den ärmeren Entwicklungsländern Finanzhilfen zu „weichen“ Bedingungen (zinslos, längere Laufzeit, mehr tilgungsfreie Jahre) zur Verfügung zu stellen.¹⁾

Der IWF reagierte in den zurückliegenden Jahrzehnten auf die sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit einer Erweiterung und Modifikation seiner Überwachungs- und Finanzierungsaktivitäten. Anfang der siebziger Jahre brach als Folge stark divergierender wirtschaftlicher Entwicklungen in wichtigen Industrieländern das Festkursystem von Bretton Woods zusammen. Die 1978 in Kraft getretene zweite Änderung des IWF-Übereinkommens trug den geänderten Realitäten der in den Folgejahren entstande-

*Freie Wahl des
Wechselkurs-
regimes und
Überwachung
der Wechsel-
kurspolitik
seit den
siebziger
Jahren*

¹ Mit dem Begriff „Weltbank“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig nur die IBRD allein, mitunter aber auch die gesamte Weltbankgruppe, das heißt IBRD und alle ihre Schwestergesellschaften bezeichnet. In den Publikationen von IBRD und IDA steht der Begriff „Weltbank“ nur für diese beiden Finanzinstitutionen.



nen heterogenen Wechselkurspraktiken auch formal Rechnung. Die Mitglieder hatten nun das Recht auf freie Wahl des Wechselkursregimes, waren aber gleichzeitig verpflichtet, ihre Wechselkurspolitik einer strikten Überwachung („firm surveillance“) durch den Fonds zu unterwerfen. Hierbei spielen die nach Artikel IV des IWF-Übereinkommens (in der geänderten Fassung von 1978) vorgeschriebenen Konsultationen mit den Mitgliedsländern eine wesentliche Rolle. Solche Konsultationen ermöglichen eine eingehende Überprüfung vor allem der Währungs- und Finanzpolitik eines Landes aus nationaler und internationaler Perspektive.

Die Finanzierungsrolle des IWF wurde durch den Übergang wichtiger Länder zu floatenden Wechselkursen allerdings im Ergebnis

nicht entlastet, vielmehr stiegen die tatsächlichen Ziehungen der Mitglieder seit Mitte der siebziger Jahre im Durchschnitt deutlich über das bis dahin übliche Niveau. Ursächlich hierfür waren massive Zahlungsbilanzungleichgewichte als Folge der beiden Ölkrisen in den siebziger Jahren sowie die Auswirkungen der internationalen Schuldenkrise zu Beginn der achtziger Jahre, die vielen Schuldnerländern die Rückgewinnung des Kapitalmarktzugangs nur in Verbindung mit einem IWF-Anpassungsprogramm erlaubte. Ende 1977 beliefen sich die ausstehenden Kredite des IWF auf gut 13 Mrd SZR²⁾, gegen Mitte der acht-

Ölkrise und Schuldenkrise als Ursache hoher IWF-Kredite in den siebziger und frühen achtziger Jahren ...

²⁾ Das SZR (Sonderziehungsrecht) ist die Recheneinheit des IWF, die durch einen Korb wichtiger Währungen definiert ist. Der Wert eines SZR lag Ende August 2000 bei 1,47 Euro.

... und
verstärkte
Struktur-
anpassungs-
finanzierung
des IWF in den
achtziger und
neunziger
Jahren

ziger Jahre erreichten sie mit knapp 38 Mrd SZR einen vorläufigen Höchststand.

Zu Beginn der neunziger Jahre musste der IWF sich verstärkt mit den spezifischen Bedürfnissen neuer Mitglieder, insbesondere auch aus dem Kreis der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften auseinandersetzen. Bei diesen Ländern wurden zunehmend nicht mehr nur temporäre Zahlungsbilanzprobleme, sondern letztlich allgemeine wirtschaftliche Schwächen zum Motiv für eine IWF-Kreditgewährung. Da hierbei strukturelle Probleme häufig eine große Rolle spielten, ging der IWF dazu über, verstärkt entsprechende Strukturanpassungsprogramme zu finanzieren. Die Anfänge dieser „erweiterten“ Finanzierungsaktivitäten des IWF reichen in die Mitte der siebziger Jahre zurück. Längerfristige Kredite an Länder mit Zahlungsbilanzproblemen, deren Ursachen primär struktureller Natur sind, vergibt der Fonds im Rahmen der 1974 eingerichteten Erweiterten Fondsfazilität (Extended Fund Facility – EFF). In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre rückte diese Fazilität stärker in den Vordergrund. Allein Russland erhielt 1996 im Rahmen der EFF eine Kreditzusage in Höhe von mehr als 13 Mrd SZR, wovon allerdings nur knapp 6 Mrd SZR in Anspruch genommen wurden. Seit 1976 sind zudem Zahlungsbilanzhilfen – wenn auch nicht aus den Allgemeinen Mitteln des Fonds – zu „weichen“ Konditionen verfügbar. Diese Mittel wurden zuerst aus einem speziellen Treuhandfonds und danach im Rahmen der 1986 geschaffenen Strukturanpassungsfazilität (Structural Adjustment Facility – SAF) zur Verfügung gestellt, die 1993 in der 1987 einge-

richteten Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility – ESAF) aufging. Im vergangenen Jahr wurde die ESAF um das Ziel der Armutsbekämpfung erweitert und in die Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) umbenannt.

Überlagert wurden die skizzierten Entwicklungen von einer insbesondere in den neunziger Jahren geradezu explosionsartigen Zunahme der internationalen Kapitalströme. Privates Kapital entwickelte sich in der letzten Dekade für eine zunehmende Zahl von Ländern zur dominierenden Finanzierungsquelle. Die Einbindung in die internationalen Kapitalmärkte eröffnete vielen Ländern die Chance, Investitionen durch Kapitalimporte zu finanzieren und damit ein stärkeres Wachstum und einen höheren Lebensstandard zu realisieren. Die stürmische Entwicklung an den internationalen Kapitalmärkten kam allerdings einer ganzen Reihe von IWF-Mitgliedern, die nach wie vor praktisch keinen Zugang zu diesen Märkten hatten, kaum zugute. So stammte laut IWF zwischen 1994 und 1998 bei 45 der insgesamt 119 Netto-Schuldner unter den Entwicklungsländern die externe Finanzierung zu mehr als zwei Dritteln aus öffentlichen Quellen.³⁾ Für einige wenige Länder wurde der IWF zudem durch die sukzessive Inanspruchnahme von Fondsmitteln über längere Zeiträume sogar zu einer quasi-permanenten Finanzierungsquelle.

*Ambivalente
Auswirkungen
des Wachstums
privater Kapital-
märkte auf die
Kreditvergabe
des IWF*

3 Vgl.: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, May 2000, S. 195 ff.

*Großvolumige
Krisenpakete
in der zweiten
Hälfte der
neunziger
Jahre ...*

Die dynamische Entwicklung an den internationalen Finanzmärkten mag den IWF zwar in gewisser Weise entlastet haben, sie brachte für ihn aber auch zusätzliche Herausforderungen mit sich. Die Finanzmärkte sind in der Lage, auf Änderungen der politischen oder ökonomischen Rahmenbedingungen mit massiven Umschichtungen zu reagieren, die ein einzelnes Land dann vor außerordentliche Zahlungsbilanzprobleme stellen und zu krisenhaften Entwicklungen führen können. Mit der Verlagerung der Problemursachen von der Leistungs- zur Kapitalbilanz erreichten die Finanzierungsaktivitäten des IWF neue quantitative und qualitative Dimensionen. Allein in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sagte der Fonds fünf Mitgliedern⁴⁾ Kredite in Höhe von insgesamt rund 73 Mrd SZR zu. Die meisten dieser Kreditzusagen waren erheblich höher als die gesamten ausstehenden Ausleihungen des IWF bis Mitte der siebziger Jahre. Ende 1998 erreichten die Ausleihungen des IWF mit insgesamt knapp 67 Mrd SZR einen Spitzenwert.

*... bedeuten
problematische
Abkehr vom
Prinzip der
katalytischen
Finanzierung*

Besonders problematisch ist die während der Finanzkrisen in Mexiko (1994/95), Südostasien (1997/98) und Brasilien (1998/99) zu beobachtende Abkehr des IWF vom Prinzip der katalytischen Finanzierung. Im Gegensatz zur traditionellen Funktion der IWF-Finanzierung, bei der über die Qualität eines wirtschaftlichen Anpassungsprogramms und eine begrenzte öffentliche Finanzierung stets ein „bail-in“ des Privatsektors angestrebt wurde, tendierten die hohen Kredite des IWF (und anderer öffentlicher Kreditgeber) in den letz-

Die bisher größten Kredite des IWF

Stand: 30. Juni 2000; Angaben in Mrd SZR

Land (Kredit- nehmer)	Art des Kredits 1)	Datum der Zusage	Betrag	
			zugesagt	bean- sprucht
Südkorea	SBA	Dez. 1997	15,5	14,4
Russland	EFF	März 1996	13,2	5,8
Brasilien	SBA	Dez. 1998	²⁾ 13,0	7,9
Mexiko	SBA	Febr. 1995	12,1	8,8
Indonesien	SBA/EFF	Nov. 1997	³⁾ 8,3	²⁾ 3,7
Argentinien	SBA	März 2000	5,4	–
Indien	EFF	Nov. 1981	5,0	3,9
Russland	SBA	April 1995	4,3	4,3
Brasilien	EFF	März 1983	4,2	2,7
Argentinien	EFF	März 1992	4,0	4,0
Venezuela	EFF	Juni 1989	3,9	2,0
Mexiko	EFF	Mai 1989	3,7	3,3
Mexiko	EFF	Jan. 1983	3,4	2,5
Groß- britannien	SBA	Jan. 1977	3,4	2,3
Russland	SBA	Juli 1999	3,3	0,5
Mexiko	SBA	Juli 1999	3,1	1,9
Thailand	SBA	Aug. 1997	2,9	2,5
Türkei	SBA	Dez. 1999	2,9	0,4

Quelle: Internationaler Währungsfonds. — ¹ Bereitschaftskredit-Vereinbarung (Stand-By Arrangement – SBA) bzw. Erweiterte Fondsfazilität (Extended Fund Facility – EFF). — ² Der Zusagebetrag belief sich ursprünglich auf 13,0 Mrd SZR und wurde später auf 10,4 Mrd SZR reduziert. — ³ Der im August 1998 noch nicht ausgezahlte Teilbetrag von 4,7 Mrd SZR wurde in einen EFF-Kredit umgewandelt. Im Februar 2000 belief sich der zugesagte EFF-Kredit schließlich auf 3,6 Mrd SZR, wovon am 30. Juni 2000 0,5 Mrd SZR beansprucht waren.

Deutsche Bundesbank

⁴ Brasilien, Indonesien, Mexiko, Russland und Südkorea.

ten Jahren dazu, private Kapitalabflüsse auszugleichen, was faktisch zu einem „bail-out“ des Privatsektors führte. Eine solche Strategie ist unter stabilitäts- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten höchst bedenklich. Das marktwirtschaftliche Prinzip, dass Investoren nicht nur die Gewinnchancen realisieren, sondern auch die Verlustrisiken tragen sollten, wird ausgehöhlt und in diesem Sinne die so genannte „moral-hazard“-Problematik verschärft. Die Anreizstrukturen werden in Richtung eines risikoreicheren Verhaltens verzerrt und künftige Finanzkrisen wahrscheinlicher.

Wachsende Bedeutung der Förderung des Privatsektors bei der Entwicklungsfinanzierung

Das Vordringen marktwirtschaftlicher Prinzipien revolutionierte nicht nur die Finanzmärkte, sondern beeinflusste in den letzten Jahrzehnten zunehmend auch die Beurteilung entwicklungspolitischer Strategien. In den neunziger Jahren wuchs die Überzeugung, dass der Förderung des Privatsektors in den Entwicklungsländern entscheidende Bedeutung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung zukommt. Deshalb ist beispielsweise im Übereinkommen der 1991 gegründeten Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) vorgesehen, dass der Anteil der Finanzhilfen an den staatlichen Sektor 40 % des Geschäftsvolumens nicht überschreiten darf. Demgegenüber sieht das Weltbank-Übereinkommen von 1944 prinzipiell nur Darlehen an Regierungen oder Darlehen mit Regierungsgarantie vor. Die IBRD selbst verfügt auf Grund ihrer Statuten kaum über geeignete Instrumente, um den Privatsektor in den Entwicklungsländern gezielt fördern zu können. Daher rückten in den neunziger Jahren zwei Schwestergesellschaften der Weltbank stärker in den Vordergrund, die

primär zur Förderung des privaten Sektors errichtet worden sind. Die bereits 1956 gegründete Internationale Finanz-Corporation (International Finance Corporation – IFC) unterstützt Privatunternehmen in Entwicklungsländern mit Darlehen und Beteiligungskapital, während das jüngste Mitglied der Weltbankgruppe, die 1988 gegründete Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA) durch Absicherung nichtkommerzieller Risiken zur Förderung von ausländischen Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern beiträgt. Der Anteil dieser beiden Institutionen an den gesamten Darlehenszusagen (einschließlich Garantien) der Weltbankgruppe stieg von rund 9 % in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf knapp 16 % in der zweiten Hälfte der letzten Dekade.

Die beispiellose Expansion der privaten Finanzmärkte und die generelle Neigung zur Förderung des Privatsektors beeinflussten die Rolle der Weltbank aber auch noch in ganz anderer Weise. Die privaten Mittelzuflüsse in die Entwicklungsländer stiegen seit Beginn der neunziger Jahre bis zum Ausbruch der Finanzkrise in Südostasien stark an. Angesichts der privaten langfristigen Netto-Zuflüsse (sie wuchsen nach Angaben der Weltbank von 1990 bis 1997 von jährlich rund 43 Mrd US-\$ auf gut 300 Mrd US-\$) wurde verschiedentlich sogar die Frage nach der Existenzberechtigung der Weltbank gestellt. So verwundert es kaum, dass die Weltbank verstärkt auch Aktivitäten übernahm, die eher dem Aufgabenbereich des IWF zuzurechnen sind. Die IBRD verfügt nämlich seit Beginn der achtziger Jahre mit den so genannten Anpassungsdarlehen („adjustment loans“) über ein Instrument, mit dem sie relativ rasch grö-

Ausweitung der Struktur-anpassungs-finan-zierung der Weltbank ...

Ausleihungen Multilateraler Entwicklungsbanken

Mrd US-\$

Position	1980/ 1984	1985/ 1989	1990/ 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Weltbankgruppe 1)									
Zusagen 2)									
IBRD	10,0	14,0	15,6	16,9	14,7	14,5	21,1	22,2	10,9
IDA	3,4	3,8	6,3	5,7	6,9	4,6	7,5	6,8	4,4
IFC 3)	4) 0,4	0,9	1,9	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5
MIGA (Garantien)	–	–	0,3	0,7	0,9	0,6	0,8	1,3	1,6
insgesamt	4) 13,7	18,7	24,1	26,1	25,6	23,1	32,8	33,8	20,4
darunter: Anpassungsdarlehen	.	.	4,7	5,3	4,5	5,1	11,3	15,5	5,1
Ausstehende Kredite 2) 5)	45,4	97,3	150,5	195,5	183,1	181,9	184,6	200,4	206,0
(IBRD und IDA)									
Regionale Entwicklungsbanken 6)									
Zusagen 2)									
Asiatische Entwicklungsbank	1,8	2,6	4,5	5,5	5,3	9,3	6,0	5,0	.
Interamerikanische Entwicklungsbank	2,8	2,5	5,3	7,2	6,8	6,0	10,1	9,5	.
Afrikanische Entwicklungsbank	0,7	2,0	2,8	0,8	0,8	1,9	1,7	1,7	.
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	–	–	1,4	2,6	2,7	2,6	2,8	2,2	.
insgesamt	5,3	7,1	13,9	16,1	15,6	19,7	20,5	18,3	.
Ausstehende Kredite 2) 5)	13,5	32,3	60,1	82,1	81,7	86,2	102,4	113,7	.

Quelle: Jahresberichte der Multilateralen Entwicklungsbanken. — 1 Geschäftsjahre (jeweils vom 1. Juli des Vorjahres bis zum 30. Juni des laufenden Jahres). — 2 Für die Jahre bis 1994 Jahresdurchschnitte, im Übrigen bei den regionalen Entwicklungsbanken jeweils Bank- und Entwick-

lungsfondskredite zusammen genommen. — 3 Gesamtfinanzierung für eigene Rechnung der IFC. — 4 1980 geschätzt. — 5 IBRD einschließlich Kredite an die Karibische Entwicklungsbank und IFC; EBWE einschließlich Beteiligungen (share investments). — 6 Kalenderjahre.

Deutsche Bundesbank

Bere Kreditbeträge zur Verfügung stellen kann. Solche Anpassungsdarlehen sind – da nicht projektgebunden – von Zahlungsbilanzhilfen oft nur schwer zu unterscheiden. Von diesem Instrument hat die IBRD besonders in den letzten Jahren kräftig Gebrauch gemacht.

Rahmen von Krisenpaketen ist nicht nur wegen der oben erwähnten „moral-hazard“-Problematik bedenklich. Es fragt sich letztlich auch, inwieweit der eigentlich beabsichtigte Entwicklungshilfeszweck dadurch gefördert oder eher unterlaufen wird.

... und Beteiligung an Krisenfinanzierungen in den neunziger Jahren

Anpassungsdarlehen der Weltbank spielten zwar schon bei der Bewältigung der Schuldenkrise in den achtziger Jahren eine größere Rolle. In großem Umfang aktivierte die Weltbank solche Darlehen aber in der Finanzkrise in Südostasien. Im Geschäftsjahr 1999 lag der Anteil der Anpassungsdarlehen an den insgesamt gewährten Weltbank-Darlehen (IBRD und IDA) bei über 50 %, bei der IBRD für sich genommen sogar bei 63 %. Die Beteiligung der IBRD, aber auch einzelner regionaler Entwicklungsbanken an Liquiditätshilfen im

Effiziente Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank

Die Finanzkrisen der neunziger Jahre waren Auslöser einer umfassenden Diskussion über die Stärkung der internationalen Finanzarchitektur, an der die Bundesbank aktiv beteiligt ist. Im Gegensatz zu der in der Vergangenheit oft ad hoc erfolgten pragmatischen Anpassung von IWF und Weltbank an aktuelle politische und wirtschaftliche Änderungen ist

Grundlegende Reform statt Ad-hoc-Anpassungen erforderlich

nun die Erkenntnis gewachsen, dass die Rolle der Bretton-Woods-Institutionen in einer globalisierten Weltwirtschaft umfassend zu überdenken ist.

*Wirksame
Erfüllung klar
umrissener
Aufgaben
erfordert ...*

IWF und Weltbank sind keine institutionellen Fremdkörper in einer marktwirtschaftlich organisierten Welt, wie dies von manchen ihrer Kritiker behauptet wird. Auch in einer zunehmend von marktwirtschaftlichen Prinzipien geprägten Weltwirtschaft gibt es für IWF und Weltbank weiterhin elementare Aufgaben. Offene Märkte und die Stabilität des internationalen Finanzsystems sind wichtige öffentliche Güter. Sie tragen maßgeblich zu Wachstum und Wohlstand in der Welt bei. Dabei ist die Armutsbekämpfung zweifellos ein anerkanntes Ziel der internationalen Gemeinschaft. Entscheidend ist jedoch, dass die Bretton-Woods-Institutionen ihre jeweiligen Aufgaben in einer Weise erfüllen, die auch der allgemein anerkannten Effizienz marktwirtschaftlicher Mechanismen Rechnung trägt. IWF und Weltbank müssen deshalb mit einer klar umrissenen Aufgabenstellung in einen ordnungspolitischen Rahmen integriert werden, der den Mitgliedsländern und den Märkten marktkonforme Lösungsansätze und Instrumente glaubwürdig vermittelt. Die Strategie beider Institutionen sollte auf eine Stärkung und Nutzung der Marktkräfte und gleichzeitig auf ein Zurückdrängen interventionistischer Praktiken setzen.

*... Rückbe-
sinnung auf
ursprüngliche
Mandate ...*

Für eine zielgerichtete Reform bedarf es keiner tief greifenden institutionellen Änderungen bei IWF und Weltbank. Erforderlich ist vielmehr eine konsequente Besinnung auf den Kern der ursprünglichen Mandate, die

den IWF als monetäre Institution und die Weltbank als Entwicklungsorganisation ausweisen. Die Konzentration auf die jeweiligen komparativen Vorteile auf der Grundlage klarer Mandate für beide Institutionen begünstigt eine effiziente Aufgabenerfüllung. Demgegenüber erscheint die verschiedentlich als Problemlösung vorgeschlagene Zusammenlegung von IWF und Weltbank nicht zweckmäßig. Die erhofften Synergieeffekte würden sich wohl kaum realisieren lassen. Vielmehr wäre eine ordnungspolitisch höchst bedenkliche Verwischung von monetären und entwicklungspolitischen Aufgaben zu befürchten. Zudem wären die für „Super-Behörden“ typischen Phänomene wie eine diffuse Zielformulierung mit unklaren Prioritäten sowie eine ausufernde Bürokratie mit erheblichen Management-Problemen zu erwarten.

Aber auch bei einer klaren Trennung der Zuständigkeiten von IWF und Weltbank bleiben ihre jeweiligen Aufgaben miteinander verzahnt. Ziel muss es deshalb sein, dass beide Institutionen ihre Kernaufgaben erfüllen und sich gegenseitig ergänzen und unterstützen (statt miteinander zu konkurrieren), also Reibungsverluste vermeiden und eine bestmögliche Kosten-Nutzen-Relation verwirklichen. IWF und Weltbank sollten daher ihre derzeitige Kooperation entsprechend intensivieren. Bestehende Überschneidungen, Doppelarbeiten und Widersprüche könnten dadurch vermindert oder ganz vermieden werden. Hierbei gilt es, weiter über neue Mechanismen und Wege der Zusammenarbeit nachzudenken. Die im Rahmen verschiedener Projekte gemachten Erfahrungen, beispielsweise bei den von IWF und Weltbank gemeinsam durchgeführten „Finan-

*... und Intensi-
vierung der
Zusammen-
arbeit*

cial Sector Assessment Programs – FSAPs“, könnten hierfür eine gute Grundlage bilden.

Stärkung der Überwachungs- und Beratungsfunktion des IWF

Krisenprävention im Vordergrund der IWF-Aktivitäten

Im Rahmen einer effizienten Arbeitsteilung mit der Weltbank kommt der bilateralen und multilateralen Überwachung durch den IWF eine Schlüsselrolle zu. Eine wirksame makroökonomische Überwachung dient der Krisenvorbeugung und bildet die Grundlage für eine effektive Politikberatung der Mitglieder. Überwachung und Beratung sollten sich künftig verstärkt auf krisenrelevante Aspekte konzentrieren. Krisenprävention muss Vorrang haben. Die Finanzkrisen der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, dass eine primär auf die Geld- und Finanzpolitik sowie die Leistungsbilanzentwicklung ausgerichtete Überwachung zu kurz greift. Unter den Bedingungen liberalisierter Finanzmärkte spielen die Wechselkurspolitik, die Entwicklung der Kapitalbilanz und die Struktur der Auslandsverschuldung sowie die Stabilität und Solidität des Finanzsektors eine ebenso wichtige Rolle.

Unterstützung einer geordneten Liberalisierung des Kapitalmarkts

Der IWF hat bei seiner Überwachungs- und Beratungsfunktion die Rahmenbedingungen liberalisierter Finanzmärkte als Faktum zu betrachten. Auch wenn die Finanzkrisen der neunziger Jahre in vielen Fällen durch eine verfrühte beziehungsweise ungenügend vorbereitete Kapitalverkehrsliberalisierung begünstigt wurden, so ist doch eine Umkehr der Liberalisierung weder sinnvoll noch realistisch. Für den IWF stellt sich vielmehr die Aufgabe, vor einer weiteren Liberalisierung

der Kapitalmärkte in einzelnen Ländern für Fortschritte bei der makroökonomischen Stabilisierung und der Schaffung der institutionellen Voraussetzungen, insbesondere solider Finanzsysteme, zu sorgen.

Eine effektive Überwachung und Krisenprävention kann durch geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz wesentlich gestärkt werden. Bei Verfügbarkeit aussagefähiger und zeitnaher Daten über die wirtschaftliche Situation eines Landes können Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und auf deren Korrektur hingewirkt werden. Transparenz erhöht zudem die Effizienz der Märkte. Sie trägt dazu bei, finanzielle Dispositionen auf eine solide Informationsbasis zu stellen und damit auch eine übermäßig risikobehaftete Kreditvergabe zu vermeiden. In einer krisenhaften Situation verringert Transparenz die Gefahr einer möglichen Überreaktion der Finanzmärkte. Gleichzeitig kann Transparenz als Hebel zur Durchsetzung „guter“ Politiken in den Mitgliedsländern instrumentalisiert werden. Die mit erhöhter Transparenz verbundene raschere Anpassung der Risikoprämien fördert nämlich die Bereitschaft zu notwendigen Politikkorrekturen und belohnt gleichzeitig eine gute Wirtschaftspolitik. Es ist deshalb zu begrüßen, dass der IWF in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz seiner eigenen Aktivitäten und der Politik seiner Mitglieder durchgeführt hat. Darauf aufbauend wird nun eine neue Veröffentlichungspolitik angestrebt, in deren Rahmen die Mitgliedsländer ermutigt werden sollen, verstärkt länderbezogene IWF-Dokumente zu veröffentlichen.

Mehr Transparenz zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der Märkte

*Grenzen der
Transparenz*

Transparenz erhöht zwar die Glaubwürdigkeit und schafft Vertrauen, sie kann aber auch in Konflikt mit der Beratungstätigkeit des Fonds geraten. Sie sollte jedenfalls dort ihre Grenzen haben, wo eine Offenlegung von Daten und Fakten kontraproduktiv wäre. Insbesondere darf eine überzogene Transparenz nicht selbst zum Krisenauslöser werden. Ungeachtet seiner Überwachungsfunktion kann es nicht Aufgabe des IWF sein, durch eine detaillierte Bewertung von laufend bereitgestellten Daten faktisch ein Länder-Rating vorzunehmen. Die Bewertung der Daten sollte vielmehr den Märkten überlassen bleiben.

*Überwachung
der Einhaltung
von Standards
und Kodizes*

Ein wichtiges Instrument zur Stärkung des internationalen Finanzsystems ist die Entwicklung, Verbreitung und Anwendung international anerkannter Standards und Kodizes für wirtschaftliche und finanzielle Aktivitäten. Das „Forum für Finanzmarktstabilität“⁵⁾ hat zwölf wichtige Standards und Verfahrenskodizes zur Förderung stabiler Finanzsysteme identifiziert. Der IWF kann auf Grund seines Mandats zur wirtschaftspolitischen Überwachung und seiner mit inzwischen 182 Mitgliedsländern nahezu universalen Mitgliedschaft eine Führungsrolle und eine koordinierende Funktion hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung international vereinbarter Standards und Kodizes beanspruchen. Bei der Weiterentwicklung bestehender Standards und Kodizes hat der IWF jedoch die Normsetzungskompetenz anderer Institutionen zu respektieren.

*Keine Überregulierung durch
Standards und
Kodizes*

Die Anwendung von Standards und Kodizes kann grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis geschehen. Für deren Akzeptanz und Wirk-

samkeit ist es wichtig, dass sie nicht zu einer lähmenden Überregulierung führen; wirtschaftliches Handeln sollte grundsätzlich nicht im Detail „kodifiziert“ werden. Bei der Beurteilung der Einhaltung von Standards und Kodizes sollte der IWF den Schwerpunkt auf die für Krisenprävention relevanten Bereiche und Aspekte legen und die jeweiligen länderspezifischen Besonderheiten hinreichend berücksichtigen. Insbesondere ist davor zu warnen, dass sich der IWF zu sehr in Einzelheiten verfängt, für die er direkt nicht zuständig sein kann. So kann er zwar beispielsweise das Fehlen oder die zögerliche Einführung und Anwendung von Anti-Korruptions- und Geldwäschesetzen anprangern; weiter gehende Kompetenzen in diesem speziellen Bereich wären jedoch mit seinem monetären Mandat nicht vereinbar. Mit den „Reports on the Observance of Standards and Codes“ (ROSCs) steht dem Fonds ein wirksames und flexibles Instrument zur Überwachung der Einhaltung von Standards und Kodizes zur Verfügung, das er künftig verstärkt und gezielt einsetzen sollte.

Die Finanzierungsrolle des IWF bei globalen Finanzmärkten

Eine Rückbesinnung auf sein monetäres Mandat erfordert vom IWF insbesondere

⁵⁾ Das Forum für Finanzmarktstabilität wurde im Frühjahr 1999 auf Vorschlag des damaligen Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer von den G7-Finanzministern und -Notenbankgouverneuren einberufen. Das Forum dient als Diskussions- und Koordinationsgremium der Überwachung und Förderung der Stabilität des internationalen Finanzsystems. Ihm gehören Vertreter nationaler und internationaler Behörden, Institutionen und Gremien an, die für Fragen der Finanzmarktstabilität zuständig sind.

Wichtige Standards zur Förderung stabiler Finanzsysteme

Standard	Herausgebende(s) Institution/Gremium
Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik (Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies)	Internationaler Währungsfonds (IWF)
Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)	Internationaler Währungsfonds (IWF)
Allgemeines Datenveröffentlichungssystem (General Data Dissemination System – GDDS) Spezieller Datenveröffentlichungsstandard (Special Data Dissemination Standard – SDDS)	Internationaler Währungsfonds (IWF)
Grundsätze und Leitlinien für Insolvenzregeln der Entwicklungsländer 1) (Principles and Guidelines on Insolvency Regimes for Developing Countries)	Weltbank
Grundsätze der Corporate Governance (Grundsätze der Unternehmenssteuerung und -kontrolle) (Principles of Corporate Governance)	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
Internationale Standards der Rechnungslegung (International Accounting Standards – IAS)	Ausschuss für internationale Standards der Rechnungslegung (International Accounting Standards Committee – IASC) 2)
Internationale Standards für die Wirtschaftsprüfung (International Standards on Auditing – ISA)	Internationale Vereinigung der Wirtschaftsprüfer (International Federation of Accountants – IFAC) 2)
Grundprinzipien für wichtige Zahlungsverkehrssysteme (Core Principles for Systemically Important Payment Systems)	Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (Committee on Payment and Settlement Systems – CPSS)
Die vierzig Empfehlungen der FATF (The Forty Recommendations of the FATF)	Financial Action Task Force (FATF)
Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (Core Principles for Effective Banking Supervision)	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS)
Ziele und Grundsätze der Wertpapieraufsicht (Objectives and Principles of Securities Regulation)	Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions – IOSCO)
Grundsätze für die Versicherungsaufsicht (Insurance Supervisory Principles)	Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors – IAIS)

Quelle: Financial Stability Forum. — 1 Wird derzeit von der Weltbank in Zusammenarbeit mit anderen Stellen

erarbeitet. — 2 IASC und IFAC sind private Fachgremien.

Keine IWF-Kredite bei Kapitalmarkt-zugang des potenziellen Kreditnehmers

auch eine Anpassung seiner „gewachsenen“ Finanzierungsrolle. Wenn heute die internationalen Finanzmärkte in der Lage sind, jeden „legitimen“ Kapitalbedarf zu decken, sollte sich der Fonds darauf konzentrieren, die Kapitalmarktfähigkeit seiner Mitglieder – vor allem durch entsprechende wirtschaftspolitische Beratung und bei Bedarf auch durch katalytische Zahlungsbilanzhilfen – zu fördern, aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Sofern aber ein Land Kapitalmarkt-zugang zu durchhaltbaren Konditionen hat, ist eine Finanzierung durch den IWF nicht zu rechtfertigen. Dies wäre eine ordnungspolitisch bedenkliche Verdrängung privater durch öffentliche Gläubiger. Liquiditätshilfen des Fonds sollten sich also darauf beschränken, einen unabweisbaren, kurzfristigen Zahlungsbilanzbedarf zu überwinden. Eine solche Situation ist typischerweise dann gegeben, wenn ein Land sich trotz intensiver Anpassungsbemühungen nicht in der Lage sieht, eine Zahlungsbilanzlücke ohne öffentliche Finanzhilfen zu schließen.

IWF kein „lender of last resort“

Der IWF soll und kann nicht die Funktion eines „lender of last resort“ wahrnehmen. Eine solche Politik stünde im Widerspruch zu elementaren marktwirtschaftlichen Prinzipien, da sie die Investoren von den Risiken und Konsequenzen ihrer unternehmerischen Entscheidungen entbindet und mögliche vertragliche Lösungsansätze zwischen Schuldner und Gläubigern von vornherein untergräbt. Auf die Verzerrung der Anreizstrukturen und die damit verbundenen stabilitätspolitischen Risiken hat die Bundesbank wiederholt hingewiesen. Großvolumige Finanzierungspakete fördern „moral hazard“, führen

zu einer suboptimalen Allokation von Ressourcen und dienen häufig der Finanzierung nicht durchhaltbarer Wechselkursniveaus. Sie provozieren zudem Finanzierungslasten, die mit den regulären Quotenmitteln einschließlich der bestehenden Kreditlinien im Rahmen der Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) und der Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) kaum zu bewältigen sind.

Die für eine Rolle des Fonds als „lender of last resort“ vorgebrachten Argumente sind wenig überzeugend. Für die Behauptung, diese Politik sei notwendig zur Vermeidung von Systemkrisen, gibt es keinen Beweis. Ähnliches gilt für das Argument, eine „lender-of-last-resort“-Politik würde die mögliche Ansteckung von gesunden Volkswirtschaften vermeiden helfen. Bisher ist kein Fall bekannt, in dem ein wirtschaftlich gesundes Land allein durch Ansteckung in eine ernsthafte Krise geraten ist. Aus heutiger Sicht spricht vieles dafür, dass krisenhafte Entwicklungen in einzelnen Ländern letztlich von Defiziten in der nationalen Wirtschaftspolitik, häufig in Verbindung mit einem unzureichenden oder falschen ordnungspolitischen Rahmen, verursacht wurden. In vielen Fällen sind diese Entwicklungen allerdings durch das für Finanzmärkte nicht untypische gleichgerichtete Verhalten vieler Marktteilnehmer noch verstärkt worden. Bemerkenswert ist auch, dass die während der Finanzkrise in Südostasien de facto ausgeübte Rolle eines „lender of last resort“ eine regionale Ausweitung der Krise offensichtlich nicht verhindern konnte. Letztlich können wirtschaftspolitische Defizite, wie beispielsweise eine mangelnde Bankenaufsicht, sowie Fehleinschätzungen durch den

Verfehltete Wirtschaftspolitik als Ursache von Finanzkrisen

Privatsektor nicht mit monetären Mitteln bereinigt werden.

*Einbeziehung
des Privatsektors bei der
Krisenbewältigung als
Regelfall durch
eine ...*

Diese Überlegungen sprechen dafür, künftig wieder die katalytische Rolle von IWF-Krediten stärker zu betonen.⁶⁾ Ziel der vom IWF ausgearbeiteten und unterstützten Anpassungsprogramme muss es sein, über die Qualität der wirtschaftspolitischen Anpassung die zur Finanzierung der Zahlungsbilanzlücke erforderlichen privaten Mittel zu generieren. Ein glaubwürdiges „bail-in“ des Privatsektors muss an einer konsequenten Rückführung der offiziellen Finanzierungsrolle ansetzen. Schuldner und Gläubiger sollten bei künftigen Finanzkrisen nicht mehr davon ausgehen können, dass die internationale Gemeinschaft Finanzierungslücken von Schuldnerländern bereitwillig mit öffentlichen Mitteln schließt. Hierfür erscheint es unverzichtbar, dass für die Inanspruchnahme von IWF-Mitteln reguläre Ziehungsgrenzen festgesetzt werden. Die entsprechenden Verfahren müssen noch erarbeitet werden. Grundsätzlich denkbar wären eine vorgegebene Grenze in Bezug zur Quote eines Landes oder ein genau definierter Bezug zur Zahlungsbilanz. Eine Begrenzung der IWF-Kredite gilt grundsätzlich auch bei einem außerordentlich hohen Finanzierungsbedarf im Falle einer Finanzkrise. Ohne eine solche Begrenzung bestehen für die Marktpartner keine hinreichenden Anreize, im Krisenfall Vereinbarungen über eine Aufteilung der Lasten zu treffen, weil die Hoffnung besteht, letztlich doch zumindest einen Teil dieser Lasten auf die internationale Gemeinschaft abwälzen zu können.

Mit einer Begrenzung der öffentlichen Finanzierung kommt es zwangsläufig zu einer

finanziellen Beteiligung des privaten Sektors an der Lösung von Finanzkrisen. Kreditgeber und Kreditnehmer sind in einer solchen Situation aufgefordert, selbst nach kooperativen Lösungen zu suchen. Dies ist im Interesse beider Seiten, da ein andernfalls eintretender Zahlungsverzug sowohl für die Gläubiger als auch für die Schuldner mit schwer kalkulierbaren Risiken behaftet ist. Die Rolle des IWF sollte vor allem darin bestehen, über die Festlegung seines Finanzierungsanteils und die mit seinem Programm verbundene Zahlungsbilanzprojektion die Rahmenbedingungen dieses Verhandlungsprozesses zu setzen. Diese strikt katalytische Rolle ist auch auf Fälle anzuwenden, in denen der akute Finanzierungsbedarf außerordentlich hoch ist, auf kurze Sicht jedoch mit einer Wiedererlangung des Kapitalmarktzugangs gerechnet werden kann. Gerade bei diesem Typ von Finanzkrisen kann mit Blick auf „moral-hazard“-Gefahren und einer damit verbundenen Funktionsstörung der Finanzmärkte nicht auf eine angemessene Beteiligung des privaten Sektors verzichtet werden. Dieser katalytische Ansatz zur Lösung von Finanzkrisen unter Einbeziehung des Privatsektors enthält durchaus Spielraum für eine flexible Handhabung im Einzelfall. Entscheidend ist, dass das Prinzip einer Beteiligung des Privatsektors bei der Lösung von Finanzkrisen zum Regelfall wird. Dies muss den Gläubigerländern und Finanzmarktakteuren glaubhaft vermittelt werden, damit die durch das Krisenmanagement der Vergangenheit vermutlich verzerrte Erwar-

... strikt katalytische Finanzierungsrolle des IWF sicherstellen

⁶ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen, Monatsbericht, Dezember 1999, S. 33 ff.

tungshaltung korrigiert wird. Hierin besteht letztlich auch der beste Beitrag zu einer wirksamen Krisenprävention.

Rolle des IWF bei der Strukturanpassungs- und Entwicklungsfinanzierung überdenken

Über das generelle Problem der Begrenzung der öffentlichen Finanzierungsrolle hinausgehend ist kritisch zu hinterfragen, welche Rolle der IWF bei der längerfristigen, primär strukturanpassungs- und entwicklungsorientierten Kreditgewährung spielen sollte. Die finanzielle Förderung solcher Zielsetzungen fällt vorrangig in den Zuständigkeitsbereich der Entwicklungsbanken. Ähnliches gilt für die Armutsbekämpfung. Sie kann ebenso wenig primäre Aufgabe für den IWF wie für nationale Zentralbanken sein. Das Ziel für sich genommen steht außer Frage und legt gerade deshalb eine effiziente Arbeitsteilung der Bretton-Woods-Institutionen nahe. Dabei könnte sich mittel- bis längerfristig auch die Frage einer Übertragung der PRGF vom IWF zur Weltbank stellen. Der IWF unterstützt die Armutsbekämpfung am besten, indem er gerade auch in den ärmsten Ländern für monetäre Stabilität sorgt und damit eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Dynamik schafft.

Konsequente Ausrichtung der Konditionalität auf Überwindung des Zahlungsbilanzproblems

Reguläre IWF-Kredite sollten weiterhin zu Konditionen vergeben werden, die sich grundsätzlich am relativ günstigen SZR-Zins orientieren. Dies ist durch die Besonderheit der sonstigen Programmbedingungen gerechtfertigt, die meist makroökonomische Anpassungen verlangen. Dabei sollte die Konditionalität der IWF-Finanzierung künftig wieder stärker darauf ausgerichtet werden, die Zahlungsbilanzprobleme möglichst rasch zu überwinden und damit zu einer durchhalt-

baren makroökonomischen Situation zu gelangen. Sorge bereitet insbesondere, dass in den letzten Jahren immer mehr Nebenziele Eingang in die IWF-Konditionalität gefunden haben. So wichtig diese Aspekte im Entwicklungsprozess auch sind, so ist doch festzustellen, dass der IWF nicht über das demokratische Mandat verfügt, sich als politische Ersatzgewalt zu betätigen. Ein zu starkes Engagement in dieser Hinsicht müsste letzten Endes zu Lasten der Erfüllung seiner Kernaufgaben gehen. Eine umfassende strukturpolitische Konditionalität ist eher Sache der Weltbank. Bei allen Anpassungsprogrammen und bei der Koordinierung mit der Weltbank sollte stets darauf geachtet werden, dass sich die Kreditnehmerländer mit den Anpassungsprogrammen identifizieren können und gegebenenfalls auch bereit sind, vorübergehend möglicherweise schmerzliche Anpassungslasten zu tragen („ownership“).

Anpassung der IWF-Fazilitäten

Ein Kernstück der in Angriff genommenen IWF-Reform bildet die Neuordnung der Fazilitäten. Eine Rückbesinnung des IWF auf seine katalytische und monetäre Rolle sollte deshalb ihren Niederschlag auch in der Bereinigung und Anpassung seiner Fazilitäten finden. Die stark gestiegene Bedeutung der privaten Kapitalmärkte erleichtert grundsätzlich die Absicht, den Umfang der IWF-Kreditvergabe insgesamt zu begrenzen oder gar zurückzuführen. IWF-Kredite dürfen nicht zu einem „crowding out“ oder „bail-out“ privater Kapitalgeber führen. Die Konditionengestaltung sollte darauf abzielen, eine übermä-

Vermeidung hoher, langer und wiederholter Inanspruchnahmen von IWF-Mitteln

Big hohe, lange oder wiederholte Inanspruchnahme von IWF-Mitteln zu vermeiden. Ungeachtet regulärer Ziehungsgrenzen sollte sichergestellt werden, dass eine vorzeitige Rückzahlung innerhalb der ursprünglich vereinbarten Fristen immer dann erfolgt, wenn das Kreditnehmerland auf Grund einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung hierzu in der Lage ist. Zudem könnte die Höhe der Zinsen stärker als bisher als Instrument eingesetzt werden, um die Inanspruchnahme von Fondsmitteln wieder in Richtung auf eine kurzfristige katalytische Zahlungsbilanzunterstützung zu lenken.

Bereitschaftskredit-Vereinbarung als Standardinstrument

Die IWF-Fazilitäten sollten klar und einfach strukturiert, wechselseitig konsistent und im Prinzip allen Mitgliedern zugänglich sein. Im Rahmen der nichtkonzessionären Kreditvergabe sollte die „klassische“ Bereitschaftskredit-Vereinbarung (Stand-By Arrangement – SBA) weiterhin das Standardinstrument zur Überbrückung eines kurzfristigen Zahlungsbilanzbedarfs sein. Die finanzielle Förderung von Strukturanpassungen mag unter anderem der Zahlungsbilanzstabilität und der Krisenvorbeugung dienen und liegt insoweit natürlich auch im Interesse des IWF. Gleichwohl sind für Strukturanpassungsfinanzierungen in erster Linie die Entwicklungsbanken zuständig. Entsprechende Finanzhilfen des IWF sind deshalb allenfalls dort gerechtfertigt, wo sie gezielt die strukturellen und institutionellen Voraussetzungen für einen dauerhaften Kapitalmarktzugang stärken.

Krisenprävention als „Bringschuld“

Vorsorgliche Fazilitäten zur Vermeidung von Ansteckungswirkungen sind ordnungspolitisch nicht unbedenklich. In einem marktwirtschaft-

lich orientierten System, das einer eigenverantwortlichen Krisenprävention der Länder Vorrang einräumt und über eine verbesserte Transparenz die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte weiter stärkt, sollten spezielle Fazilitäten für „gesunde“ Länder eigentlich entbehrlich sein. Natürlich hat auch die internationale Gemeinschaft ein Interesse an einer wirksamen Krisenprävention; in erster Linie ist dafür aber jedes Land selbst verantwortlich und hat in diesem Sinne eine „Bringschuld“.

Zudem ist die Festlegung von Kriterien, die den Zugang zu einer solchen Fazilität regeln, notwendigerweise bis zu einem bestimmten Grad willkürlich und führt zu einem Dilemma. Ist die Zugangsschwelle zu niedrig, verschärft sich die „moral-hazard“-Problematik, da bei Politikversäumnissen in nicht von den Zugangskriterien erfassten Bereichen ein quasi-automatischer Zugang zu öffentlichen Mitteln besteht. Ist die Zugangsschwelle zu hoch angesetzt, wird eine solche Fazilität aus der Sicht potenzieller Nutzer unattraktiv. Zudem kann es zu kritischen Situationen kommen, wenn ein Land die Zutrittskriterien nicht länger erfüllt. Bei einer in diesem Fall erforderlichen Beendigung der Zugangsberechtigung sind negative Marktreaktionen zu erwarten. Eine „echte“ Krisenfazilität lässt sich allenfalls zur Abwehr von ernsthaften Bedrohungen des internationalen Währungssystems rechtfertigen.

Der IWF hat mit der Abschaffung von vier nicht mehr benötigten Fazilitäten Anfang dieses Jahres bereits einen ersten Schritt in Richtung auf eine Vereinfachung seiner Fazili-

Vorsorgliche Krisenfazilitäten problematisch

Weitere Vereinfachung der Fazilitätenstruktur notwendig

Wichtige Kreditfazilitäten des IWF

Fazilität	Ziehungsgrenzen (in Prozent der Quote des Mitgliedslandes)	Rückzahlungs- zeitraum (Jahre)	Zweck	Ausstehende Kredite Ende Juni 2000 (Mrd SZR)
Bereitschaftskredit- Vereinbarung (Stand-By Arrangement – SBA)	100% jährlich 300% kumulativ	3 ¼ bis 5	Überbrückung eines kurz- fristigen Zahlungsbilanz- bedarfs	20,4
Erweiterte Fondsfazilität (Extended Fund Facility – EFF)	100% jährlich 300% kumulativ	4 ½ bis 10	Finanzierung eines länger- fristigen Zahlungsbilanz- bedarfs, der größtenteils auf strukturelle Probleme zurückzuführen ist	15,9
Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility – SRF)	Keine definierten Ziehungsgrenzen	1 bis 1 ½ (Erwartung) bzw. 2 ½ (maximal)	Finanzierung eines außerge- wöhnlich hohen Zahlungs- bilanzbedarfs, insbesondere zur Abwehr von Bedrohun- gen für das internationale Währungssystem	–
Vorsorgliche Kreditlinie (Contingent Credit Line – CCL)	Erwartung einer Größenordnung von 300 % bis 500 %, aber keine strikt definierte Ziehungsgrenze	1 bis 1 ½ (Erwartung) bzw. 2 ½ (maximal)	Finanzierung eines in Ländern mit „guter“ Wirt- schaftspolitik durch Ansteckungseffekte ausge- lösten Zahlungsbilanz- bedarfs	Bisher wurde keine Kredit- linie verein- bart
Armutsreduzierungs- und Wachs- tumsfazilität ¹⁾ (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF)	140 % bis maximal 185 %	5 ½ bis 10	Finanzielle Unterstützung bei strukturell bedingten, hartnäckigen Zahlungs- bilanzproblemen einkom- mensschwacher Länder zu „weichen“ Konditionen	5,8

Quelle: Internationaler Währungsfonds. — 1 Die PRGF wird im Gegensatz zu den anderen in der Tabelle aufgeführten Fazilitäten nicht aus den Allgemeinen Mitteln

des IWF finanziert, sondern aus bilateralen Beiträgen und Sondervermögen.

Deutsche Bundesbank

tätenstruktur unternommen.⁷⁾ Es kommt jetzt darauf an, die verbliebenen Fazilitäten mit Blick auf die skizzierten Prinzipien zu überprüfen. Darüber hinaus hat der IWF jüngst eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die einen Missbrauch der von ihm bereitgestellten Mittel verhindern sollen. Bei der Konkretisierung dieser Maßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass die dafür unvermeidbar notwendigen Regeln nicht ausufern. Die personellen und sachlichen Ressourcen des IWF sollten auch künftig in erster Linie für die makroökonomische Überwachung und Beratung der Mitglieder zur Verfügung stehen.

Repräsentanz im IWF und Einfluss auf die Geschäftsführung

Im Zusammenhang mit der Reform des IWF werden auch Möglichkeiten diskutiert, die Repräsentanz der Mitglieder im Fonds und ihre Möglichkeiten für eine Einflussnahme auf die Geschäftsführung an die veränderten weltwirtschaftlichen und geopolitischen Bedingungen anzupassen. Die Quote eines Mitglieds bestimmt nach dem IWF-Übereinkommen sein Stimmengewicht. Die Quotenfestle-

Festlegung der Quote auf der Grundlage des wirtschaftlichen Gewichts und der Offenheit

7 Das Exekutivdirektorium des IWF hat Anfang dieses Jahres beschlossen, die Fazilität zur Finanzierung von Rohstoff-Ausgleichslagern (BSFF) und den Währungsstabilisierungsfonds (CSF) abzuschaffen, die finanziellen Hilfen für Maßnahmen zur Schulden- und Schuldendienstreduzierung (DDSR) einzustellen und die Fazilität zur Kompensations- und Eventualfinanzierung (CCFF) durch Abschaffung des Eventualfinanzierungselements zu vereinfachen.

gung sollte weiterhin durch das wirtschaftliche Gewicht eines Landes und das Ausmaß seiner Integration in die Weltwirtschaft bestimmt werden. Dieses Prinzip sollte auch im Rahmen der anstehenden Überprüfung der Quotenformeln Berücksichtigung finden. Die Einbeziehung anderer Faktoren, wie etwa die Bevölkerungszahl eines Mitgliedslandes, ist aus ökonomischer Sicht schwer zu begründen. Sie lässt sich auch nicht aus dem monetären Mandat des IWF ableiten.

*Festhalten am
Prinzip einer
länder-
gebundenen
Mitgliedschaft*

Die Mitgliedsländer üben ihren Einfluss auf geschäftspolitische Entscheidungen im IWF über ihre Exekutivdirektoren aus (soweit nicht der Gouverneursrat zuständig ist). Dabei sollten auch künftig die größten Anteilseigner einen eigenen Exekutivdirektor ernennen, der den jeweiligen Heimatbehörden verantwortlich und an deren Weisungen gebunden ist. Das Prinzip der ländergebundenen Mitgliedschaft, das bisher nicht in Frage gestellt wurde, umfasst auch das Recht der Mitglieder, Wahlgruppen zu bilden oder sich einer Wahlgruppe anzuschließen. Ungeachtet der

ländergebundenen Mitgliedschaft im IWF besteht im Zusammenhang mit der Europäischen Währungsunion die Notwendigkeit, bestimmte IWF-relevante Fragen auch auf europäischer Ebene in den hierfür zuständigen Gremien abzustimmen.⁸⁾

Die Struktur der Willensbildung zu IWF-Fragen innerhalb eines Mitgliedslandes liegt in dessen Regelungskompetenz. In Deutschland nimmt die Bundesbank die finanziellen Rechte und Pflichten der IWF-Mitgliedschaft auf der Grundlage des IWF-Gesetzes und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarungen wahr. Die auf dieser Grundlage praktizierte Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen Bundesbank und Bundesregierung einschließlich der Meinungsbildung in IWF-relevanten Fragen hat sich bewährt und bildet ein solides Fundament auch für die künftige Zusammenarbeit.

*Bewährte
Zusammen-
arbeit zwischen
Bundesbank
und Bundes-
regierung*

⁸ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Die Beziehungen Deutschlands zum Internationalen Währungsfonds nach Einführung des Euro, Monatsbericht, September 1999, S. 15 ff.