

Scharrer, Hans-Eckart; Vaubel, Roland; Rieke, Wolfgang

Article — Digitized Version

Ist der IWF überflüssig?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scharrer, Hans-Eckart; Vaubel, Roland; Rieke, Wolfgang (1984) : Ist der IWF überflüssig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 8, pp. 367-377

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135947>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ist der IWF überflüssig?

In letzter Zeit geriet der internationale Währungsfonds häufiger ins Kreuzfeuer der Kritik. Milton Friedman und andere halten den Fonds nach der Freigabe der Wechselkurse Anfang der siebziger Jahre gar für gänzlich überflüssig. Konnte der IWF in den 40 Jahren nach der Unterzeichnung des Übereinkommens von Bretton Woods, die sich dieser Tage jährt, seine ihm gesetzten Aufgaben erfüllen? Ist seine heutige Tätigkeit tatsächlich überflüssig, seine Kreditvergabe vielleicht sogar schädlich?

Hans-Eckart Scharrer

Vierzig Jahre IWF – eine Erfolgsbilanz?

Vor 40 Jahren, am 22. Juli 1944, legten die Vertreter von 44 Ländern in Bretton Woods den Grundstein für das Währungssystem der Nachkriegszeit: sie unterzeichneten das Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds. Institutioneller Pfeiler des Systems ist der IWF, nach dem das Übereinkommen seinen Namen hat. Ist der IWF aber wirklich ein bedeutsamer Akteur in den internationalen Währungsbeziehungen? Oder hat er sich eher als überflüssig erwiesen? Ist seine Tätigkeit – oder seine bloße Existenz – vielleicht sogar schädlich, indem sie die Mitgliedstaaten zum „moral hazard“, zu einer leichtfertigen Wirtschaftspolitik, ermuntert?

Ziele und Aufgaben des IWF sind in Artikel I des Übereinkommens definiert. Danach soll der Fonds

□ die internationale währungspolitische *Zusammenarbeit* fördern. Die Kompetenzen des IWF sind damit klar abgesteckt: Er ist keine supranationale Behörde, sondern „ein Apparat zur Konsultation und Zusammenarbeit bei internationalen Währungsproblemen“;

¹ Auch der neue Artikel VI des IWF-Übereinkommens ändert nichts an dieser Grundorientierung.

□ die Ausweitung des *Welthandels* von der monetären Seite her unterstützen. Das heißt auch: Beschäftigung, Wachstum und Entwicklung sind zwar letzte Ziele der Wirtschaftspolitik, aber nicht unmittelbarer Gegenstand der Tätigkeit des IWF¹;

□ die Stabilität der Währungen fördern, für geordnete Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern sorgen und Abwertungen aus Wettbewerbsgründen vermeiden. In den ersten drei Jahrzehnten lag dabei die Betonung auf der Währungsstabilität (genauer: der Wechselkursstabilität). Seit der Änderung des Übereinkommens 1978, die die Wahl des Wechselkursregimes in das freie Ermessen der Mitglieder stellt, richtet sich das Trachten des IWF auf „geordnete Währungsbeziehungen“ im weitesten Sinne;

□ bei der Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems für die laufenden Geschäfte und bei der Beseitigung handelshemmender Devisenbeschränkungen mitwirken. Dem Bilateralismus der dreißiger Jahre sowie Devisenrestriktionen im Güter- und Dienstleistungsverkehr wird damit eine Absage erteilt. Zugleich wird die Kompetenz

zur Regelung des Kapitalverkehrs den Mitgliedstaaten zugewiesen. Mehr noch: Artikel VI verbietet es den Mitgliedern, Mittel des Fonds zu verwenden, um einen „beträchtlichen oder anhaltenden Kapitalabfluß zu decken“;

□ den Mitgliedern zeitweilig und unter angemessenen Sicherheiten Mittel zur Verfügung stellen, damit sie Zahlungsbilanzungleichgewichte ohne den Rückgriff auf Maßnahmen bereinigen können, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden – gemeint sind vor allem Handelsbeschränkungen;

□ Dauer und Ausmaß der Zahlungsbilanzungleichgewichte verringern helfen.

Dem IWF war demnach von Anfang an zwar eine wichtige Rolle bei der (Re-)Integration der Weltwirtschaft zugeordnet. Klar war aber auch, daß er als Kooperationsorgan der Mitgliedstaaten nur über eng begrenzte eigene Kompetenzen verfügen würde. Dies sollte sich seit seiner Gründung bis heute bestätigen.

Am 6. Mai 1946 begann der Fonds mit der ersten Sitzung des

Exekutivdirektoriums seine Tätigkeit – und führte für die nächsten zehn Jahre ein Schattendasein. Zwar nahm das Direktorium einige bedeutsame Weichenstellungen für die spätere Tätigkeit vor: Die Praxis der jährlichen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten wurde entwickelt, die Aufteilung der Ziehungen in Tranchen mit zunehmender wirtschaftspolitischer Konditionalität beschlossen und eine drei- bis fünfjährige Kreditlaufzeit festgelegt. Das Instrument des Bereitschaftskreditabkommens wurde geschaffen. Der tatsächliche Einfluß des Fonds auf die Wechselkurs- und Devisenpolitik und sein Beitrag zur Handelsliberalisierung in Europa und im größeren atlantischen Wirtschaftsraum blieben jedoch gering:

□ Bei der Abwertung des Pfund Sterling um 30,5 % am 18. September 1949 und der dadurch ausgelösten Abwertung dreizehn weiterer Währungen spielte er eine passive Rolle. Die Freigabe des Wechselkurses der kanadischen Währung konnte er nicht verhindern.

□ Trotz erkennbaren Finanzierungsbedarfs seiner Mitgliedstaaten gingen die Ziehungen seit Mitte 1948 auf minimale Beträge zurück: Mit der von den USA erzwungenen Entscheidung, Ländern, die Marshallplanhilfe erhielten, keine IWF-Kredite zu gewähren, hatte der Fonds sich selbst um seine „Kunden“ gebracht.

Die Triebkräfte für die Reintegration der Weltwirtschaft waren vor allem der Marshallplan und die im Rahmen der OEEC und der Europäischen Zahlungsunion (EZU) unternommenen Anstrengungen zur Liberalisierung des Handels und zur Überwindung des Bilateralismus in Westeuropa. Auf monetärem Gebiet erfüllten dabei die EZU und ihr Agent, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Clearing-

und Kreditfunktionen, die den IWF entbehrlich machten.

Am Ende des ersten IWF-Jahrzehnts waren die Ziele des Abkommens von Bretton Woods weitgehend verwirklicht. Der Fonds hatte daran so gut wie keinen Anteil. Von allen wichtigen Aufgaben abgeschnitten, war seine Auflösung eine naheliegende Option.

Blütezeit 1956 bis 1968

Mit der Blütezeit des Bretton-Woods-Systems in den sechziger Jahren erlebte auch der IWF seine Blüte. Die Periode war gekennzeichnet durch ein hohes Maß von Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs (einschließlich des Kapitalverkehrs), stabile Wechselkurse und eine enge Zusammenarbeit der Währungsbehörden in der externen Währungspolitik. Untersuchungen und Verhandlungen über die Erweiterung der Liquiditätsbasis des Sy-

stems wurden begonnen und mit der Einigung über die Sonderziehungsrechte im März 1968 abgeschlossen. Mit der mangelnden Beachtung der zahlungsbilanzpolitischen Spielregeln durch Defizit- wie Überschußländer, der ungebremsten Ausdehnung der internationalen (Dollar-)Liquidität und dem Pochen auf Autonomie in der Binnenwirtschaftspolitik wurden jedoch bereits die Keime für die spätere Krise des Systems gelegt.

Am 15. Februar 1961 akzeptierten die meisten westeuropäischen Länder die Verpflichtungen nach Artikel VIII des IWF-Übereinkommens, d. h. sie verzichteten auf jegliche autonome Beschränkung des kommerziellen Zahlungsverkehrs; bis Ende der sechziger Jahre hatten 34 Länder, darunter alle Industriestaaten, diese Restriktionen aufgehoben. Auch die Beschränkungen des Kapitalverkehrs wurden, nicht zuletzt durch die Liberalisierungsiniciativen in der OECD, schrittweise gelockert und von einigen Ländern beseitigt. Der IWF trug dieser Entwicklung Rechnung, indem er 1961 die Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten zuließ, die auf Kapitalbewegungen zurückzuführen waren. Tatsächlich erreichten die Kapitalbewegungen in den sechziger Jahren ein Ausmaß, das die Aufrechterhaltung fester Wechselkurse bei Konvertibilität für einige Länder schwierig gestaltete; auf der anderen Seite waren die internationalen Finanzmärkte aber noch nicht so weit entwickelt, daß eine Zahlungsbilanzfinanzierung großen Stils am IWF vorbei möglich war.

Die Nachfrage nach IWF-Krediten setzte ein mit der Suezkrise. Großbritannien und auch Frankreich schlossen im Geschäftsjahr 1956/57 Bereitschaftskreditabkommen mit dem Fonds ab und nahmen umfangreiche Ziehungen vor. Das Ziehungsvolumen schnellte da-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Hans-Eckart Scharrer, 46, ist Leiter der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Prof. Dr. Roland Vaubel, 36, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

Dr. Wolfgang Rieke, 55, ist Bundesbankdirektor und Leiter der Hauptabteilung Internationale Währungsfragen, Organisationen und Abkommen beim Direktorium der Deutschen Bundesbank in Frankfurt.

durch auf 1,1 Mrd. Dollar empor, die Verpflichtungen des Fonds aus Bereitschaftskreditabkommen auf knapp 1 Mrd. Dollar. Das war mehr als in allen vorangegangenen Jahren zusammen. Nachdem die Quoten sich eine Dekade lang als ausreichend erwiesen hatten, erschien nun eine allgemeine Anhebung um 50 % nötig, die im Herbst 1958 wirksam wurde. Eine weitere Quotenerhöhung, die die Gesamtsumme auf über 21 Mrd. Dollar steigen ließ, erfolgte 1966. Inzwischen hatte sich der Fonds als Spezialkreditinstitut für mittelfristige Zahlungsbilanzfinanzierungen fest etabliert. Neben Großbritannien machten auch andere Industriestaaten und eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern jetzt von der Möglichkeit der Ziehung Gebrauch.

Der IWF war freilich nicht der einzige und vermutlich auch nicht der wichtigste monetäre Kooperationsrahmen in den sechziger Jahren. Vor allem die Zehnergruppe der bedeutendsten Industriestaaten zeichnete sich durch intensive währungspolitische Zusammenarbeit aus, die unter anderem in der Schaffung einer Reihe regionaler Finanzierungsfazilitäten ihren erkennbaren Niederschlag fand. Im mittelfristigen Kreditbereich räumte die Gruppe dem IWF 1962 mit den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) zusätzliche Finanzierungslinien ein. Im kurzfristigen Bereich wurde durch das Basler Abkommen eine Kreditlinie bei der BIZ von 1 Mrd. Dollar geschaffen. Sie ergänzte die Swap-Vereinbarungen über (zunächst) 6,8 Mrd. Dollar, die zwischen der Federal Reserve Bank of New York einerseits und den Zentralbanken der Zehnergruppe sowie einer Reihe weiterer Länder abgeschlossen wurden.

Die Zehnergruppe war auch der Rahmen, in dem die Beratungen über eine Reform der Liquiditätsba-

sis des internationalen Währungssystems im wesentlichen stattfanden. Drei Jahre nachdem Robert Triffin 1960 auf die Gefahr hingewiesen hatte, daß das Wachstum der Gold- und Dollarreserven mit dem zunehmenden Bedarf an internationaler Liquidität nicht Schritt halten könnte², begannen in der Zehnergruppe Überlegungen über die Schaffung eines neuen, synthetischen Reservemediums, dessen Volumen nach objektiven Kriterien bemessen und das im Verkehr zwischen den Zehn, als den hauptsächlichsten Welthandelsländern, Verwendung finden sollte.

Eine Weltzentralbank?

Der IWF war an den Beratungen und Verhandlungen nur am Rande beteiligt, auch wenn sich in der Zehnergruppe im Laufe der Zeit ein Konsens bildete, daß das neue Liquiditätsinstrument – das Sonderziehungsrecht (SZR) – durch den IWF emittiert und verwaltet werden und allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen sollte. So beruhen die „Rio-Reform“ von 1967 und die Änderung der Fonds-Statuten wesentlich auf den Arbeiten der Zehnergruppe und reflektierten die Interessen, aber auch die Interessengegensätze – vor allem zwischen Frankreich und den USA – innerhalb der Gruppe und die zu ihrer Überwindung gefundenen Kompromißformeln. Dennoch bedeutete die Statutenänderung eine Aufwertung des Fonds. Viele sahen in ihm bereits eine künftige Weltzentralbank, die das Wachstum der internationalen Liquidität nach rationalen, an Stabilität und Wachstum der Weltwirtschaft orientierten Kriterien steuern würde.

Zu den realen Möglichkeiten des Fonds stand diese Erwartung in ei-

nem bemerkenswerten Kontrast. Tatsächlich zeigt die Bilanz der Tätigkeit des Fonds in dieser „goldenen Ära“ des Bretton-Woods-Systems fundamentale Schwächen dieser Institution. Zwar hatte er sich seit 1956 als Finanzierungsinstitut im Bereich mittelfristiger Zahlungsbilanzkredite durchsetzen und damit seine Existenzberechtigung unter Beweis stellen können. Mit seinen Kreditgewährungen und seinen regelmäßigen Konsultationen trug er wohl auch dazu bei, daß die Einführung neuer Handelsbeschränkungen zur Verteidigung der Wechselkurse unterblieb. Andererseits war nicht zu übersehen, daß die Mitgliedstaaten, und insbesondere die größeren unter ihnen, nicht gewillt waren, dem Fonds Mitspracherechte bei ihrer Wechselkurs- und Devisenpolitik – geschweige denn bei ihrer internen Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik – einzuräumen. So konnte er nicht verhindern – und er hat durch die Aufstockung seiner Kreditlinien möglicherweise sogar dazu beigetragen –, daß unrealistische Währungsparitäten unnötig lange verteidigt werden konnten. Die Konditionalität seiner Kredite erwies sich jedenfalls nicht als ein wirksames Instrument, um notwendige Wechselkursanpassungen zu erzwingen. Dies blieb regelmäßig dem Markt vorbehalten.

Der geringe Einfluß des IWF auf die Währungspolitik seiner Mitgliedstaaten wurde deutlich, als das Paritätensystem von Bretton Woods Ende der sechziger Jahre in eine schwere Krise geriet und im Frühjahr 1973 zusammenbrach. Der Fonds konnte nur zusehen, als im Frühjahr 1971 die Bundesrepublik und andere europäische Staaten die Wechselkurse ihrer Währungen unter Verletzung der Normen des IWF-Übereinkommens freigaben und am 15. August 1971 Präsident Nixon und sein Finanzminister Con-

² Robert Triffin: *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven, Conn., 1960.

nally die Goldkonvertibilität des Dollars offiziell „suspendierten“.

Bei der Beratung des „Smithsonian Agreement“ im Dezember 1971 über ein multilaterales Realignment der Wechselkurse war der Fonds zwar mit einigen Modellrechnungen dabei. Das neue Paritätengitter wurde jedoch letztlich in der Zehnergruppe, und hier vor allem zwischen den fünf größten Ländern – USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Japan –, politisch ausgehandelt. Ohne wirksame Mitsprache des Fonds geschahen auch die endgültige Abkehr vom Paritätensystem und der Übergang zum Floating im März 1973.

Veränderte Aufgaben

Mit der Auflösung des Paritätensystems und der dynamischen Entwicklung der Euromärkte ist die ursprüngliche Funktion des Fonds, die Finanzierung temporärer Zahlungsbilanzdefizite bei festen Wechselkursen, entfallen. Dennoch sind die Ziele des IWF-Abkommens so aktuell wie je. Die weltwirtschaftliche Entwicklung des letzten Jahrzehnts demonstriert den Bedarf an einer international abgestimmten Wirtschafts- und Währungspolitik zur Sicherung und Förderung der internationalen Arbeitsteilung, aber auch an „maßgeschneiderten“ Zahlungsbilanzfinanzierungen für bestimmte Ländergruppen oder Anlässe.

Der Fonds bleibt deshalb bedeutsam als ein Forum institutionalisierter Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländer sowie als kompetente Beratungs- und Prüfungsorganisation für die nationale Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Intentionen der sogenannten Jamaica-Reform von 1978 gingen freilich weiter. Der neue Artikel IV des (geänderten) IWF-Übereinkommens legalisiert nicht nur das Floating-System. Er gibt dem Fonds

auch die Kompetenz, die Wechselkurspolitik seiner Mitglieder zu „überwachen“. Diese Überwachung (Surveillance) beschränkt sich nicht auf die Wechselkurspolitik im engeren Sinn. Sie bezieht vielmehr die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Landes und seine interne Wirtschaftspolitik mit ein. Vorstellungen, die schon in Bretton Woods diskutiert wurden, finden damit mehr als 30 Jahre später ihren rechtlichen Niederschlag im IWF-Übereinkommen.

Die Wirksamkeit dieser Norm ist freilich begrenzt. Der faktische Einfluß des Fonds auf die Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedstaaten hängt letztlich von der Qualität seiner Argumente und von der Bereitschaft der Mitglieder ab, Kritik und Vorschläge des IWF zu akzeptieren und umzusetzen. Daß in dieser Beziehung viele Wünsche offenbleiben, hat nicht nur die antiökonomische Wirtschaftspolitik vieler hoch verschuldeter Schwellenländer demonstriert.

Ist es den Industrieländern, aber auch den Schwellenländern in den siebziger Jahren gelungen, sich in der Zahlungsbilanzfinanzierung aus der Abhängigkeit vom IWF zu lösen und sich damit auch seinen wirtschaftspolitischen Auflagen lange Zeit zu entziehen, so ist die Abhängigkeit der übrigen, nicht euro-marktfähigen Entwicklungsländer vom Fonds mit den beiden Ölpreisschüben und der weltweiten Rezession eher noch gewachsen. Für diese Länder erfüllt der Fonds wichtige Funktionen bei der Abfederung externer realer Schocks, vor allem von Schwankungen der Export- und Importpreise, und bei der Streckung der Anpassungszeiträume. Die 1962 geschaffene, 1975 und 1979 „liberalisierte“ Fazilität zur kompensierenden Finanzierung temporärer Exporterlösrückgänge (und plötzlicher Verteuerungen der Nahrungs-

mittelimporte) – und damit zur Verstetigung der Devisenströme – erscheint deshalb ebenso nützlich wie die Erweiterte Fondsfazilität mit ihren Kreditlaufzeiten bis zu acht Jahren. Unbefriedigend bleibt freilich, daß der Fonds nur über unbedeutende Möglichkeiten verfügt, um Anpassungsanstrengungen von Defizitländern, und speziell von Entwicklungsländern, durch entsprechende Anpassungsmaßnahmen in den Gläubigerländern zu flankieren.

Verschärfung des Schuldenproblems?

Dies erschwert auch die Lösung des Schuldenproblems, in das der IWF seit der Mexiko-Krise vom August 1982 zunehmend involviert ist. Seine Rolle bei der Entstehung und Lösung dieses Problems ist umstritten. Manches spricht dafür, daß die starke Aufstockung der Finanzierungsmittel des Fonds und die Schaffung immer neuer Fazilitäten im letzten Jahrzehnt die Bereitschaft, aber auch die Fähigkeit mancher Entwicklungs- und Schwellenländer erst geschaffen haben, sich an den internationalen Finanzmärkten übermäßig zu verschulden. Heute wird der Fonds von diesen Ländern vehement für seine bittere Anpassungsmedizin kritisiert. Dabei wird gern übersehen, daß in diesen Ländern häufig gravierende wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen zu verzeichnen waren, die in jedem Fall korrigiert werden müßten. Zur Anpassungspolitik gibt es daher keine Alternative, ob mit oder ohne IWF.

Offen ist, ob der Fonds mit seinen Kreditgewährungen in der Lage war, die Anpassungslast der Schuldnerländer zu erleichtern oder das Schuldenproblem mehr als nur kurzfristig zu entschärfen. Es scheint, daß der Fonds im Ergebnis vielfach nur die Kapitalflucht oder den Zinsendienst an private Gläubi-

ger finanziert hat. Auch die Rolle des Fonds als „Katalysator“ bei der Zuführung von „fresh money“ durch das private Bankensystem wird vermutlich oft überschätzt. Von einigen spektakulären Einzelbeispielen abgesehen, war der Beitrag des Fonds wohl eher gering und von der Höhe seiner finanziellen Eigenbeteiligung an den jeweiligen Stützungsoperationen weitgehend unabhängig.

Immer neue Quotenerhöhungen und SZR-Zuteilungen scheinen daher auch nicht geeignet, der Schuldenkrise wirksam zu begegnen oder dem Entstehen neuer Krisen vorzubeugen. Im Gegenteil, die Sanierung der Schuldnerländer wird dadurch eher gebremst, da sie – ebenso wie die Gläubigerländer – in der Illusion bestärkt werden dürften, Finanzierung könne ein Ersatz für Anpassung sein, während sie doch bestenfalls als „Schmiermittel“ für den Anpassungsprozeß dienen kann. Tatsächlich scheint bei dem inzwischen erreichten Finanzierungspotential des Fonds eine

Überprüfung seiner Finanzierungs politik geboten.

Während der Fonds einerseits auch künftig (schwächere) Mitgliedstaaten bei der Bewältigung *externer* Schocks unterstützen sollte – auch quasi automatische, regelgebundene Hilfen nach dem Muster der kompensatorischen Finanzierung haben hier ihren Platz –, gilt es andererseits, klarzumachen, daß anhaltendes wirtschaftspolitisches Mißmanagement und der fortgesetzte Verstoß gegen wirtschaftspolitische Empfehlungen des Fonds einen Anspruch auf finanziellen Beistand durch die internationale Staatengemeinschaft nicht begründen können – gleichgültig, ob dieser Beistand letztlich vor allem den Schuldnern oder den Gläubigern zugute kommt.

Überflüssiger IWF?

Ist der IWF überflüssig? War es vielleicht schon immer? Vierzig Jahre IWF-Geschichte demonstrieren vor allem, daß der Beitrag des Fonds zur Verwirklichung der ihm

gesetzten Ziele und zur Abwendung oder Bewältigung von Krisen sich nur in den engen Grenzen bewegen kann, die ihm als „Apparat zur Konsultation und Zusammenarbeit“ (Artikel I IWF-Statuten) in einer pluralistischen Welt notwendigerweise gezogen sind. Vor zu hohen Ansprüchen ist deshalb zu warnen.

Der IWF war und ist nicht die „Superbank“, als die ihn manche gern sehen: Seit der stürmischen Entwicklung der internationalen Finanzmärkte liegt sein komparativer Vorteil noch weniger als vorher auf finanziellem Gebiet. Er ist aber auch nicht die „Superbehörde“, als die er von anderen betrachtet wird – im Guten wie im Bösen. Seine Bedeutung liegt vielmehr in dem Fundus an ökonomischer Expertise, die er seinen Mitgliedern anzubieten vermag, sowie in seiner Rolle als Forum für die wirtschafts- und währungspolitische Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Mitgliedstaaten wären gut beraten, von diesem Potential mehr als bisher Gebrauch zu machen.

Roland Vaubel*

Wozu IWF-Kredite?

Als das Paritätensystem von Bretton Woods 1973 zusammenbrach, erwarteten die meisten Beobachter einen Niedergang des Internationalen Währungsfonds (IWF), insbesondere einen Rückgang seiner Kreditgewährung. Der Umfang der IWF-Kredite hat sich

aber von 1970 bis 1975 real mehr als verdoppelt. Von Ende 1975 bis Anfang 1984 stieg er real um 74 %. Sogar relativ zum Welthandel ist das Kreditvolumen des IWF heute über 50 % größer als 1970 und mehr als fünfmal so hoch wie 1960. Ein Musterbeispiel für das Parkinsonsche Gesetz?

Konfrontiert mit immer weiter um sich greifenden flexiblen Wechselkursen, machte sich der IWF zunächst die Ölpreisschocks von

1973-74 und 1979-80 zunutze, um sich ein neues Betätigungsfeld zu erschließen. Die Rechtfertigung für die Kreditvergabe des Fonds verlagerte sich von der Wechselkursstabilisierung zu dem Ziel, die Anpassung der Zahlungsbilanzen an die höheren Ölpreise zu „erleichtern“. Seit zwei Jahren argumentiert der Fonds sogar mit einem weiteren Ziel: er müsse durch seine Kreditgewährung verhindern, daß die internationale Verschuldungskrise den

* Der Beitrag basiert auf meinem Aufsatz „The Moral Hazard of IMF Lending“ (erschieden in: Allan H. Meltzer (Hrsg.): International Lending and the IMF. The Heritage Foundation, Washington 1983). Der Verfasser dankt Dr. Katharina Beyling-Vaubel für ihre Hilfe bei der Übersetzung und Überarbeitung.

Zusammenbruch der Gläubigerbanken auslöse.

In der Verschuldungskrise treffen sich die Interessen der IWF-Beamten und der Banken. Die Öffentlichkeit und die verantwortlichen Politiker sehen sich mit einer Allianz von „Experten“ aus internationalen Organisationen und aus der Privatwirtschaft konfrontiert, die auf eine immer stärkere Ausweitung der IWF-Kredite drängen. Es braucht nicht zu überraschen, daß auch die Vertreter der Schuldnerländer nichts gegen diese Bemühungen einzuwenden haben.

Theorie der Bürokratie

Mancher mag sich darüber wundern, daß der IWF nicht nur mehr Mittel für Kredite fordert, sondern diese Kredite auch zunehmend mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbinden will. Strebt der Fonds eine großzügige Kreditvergabe an, wie die Forderung nach umfangreichen Quotenerhöhungen und zusätzlichen Sonderziehungsrechten vermuten ließe, oder eine restriktive Kreditpolitik, wie sie die zunehmende Bedeutung von „Auflagen“ signalisiert? Was zunächst als Widerspruch erscheint, wird durchaus plausibel, wenn man die ökonomische Theorie der Bürokratie zu Rate zieht: eine Bürokratie, die ihr Budget und die Zahl ihrer Mitglieder maximieren will, wird nicht nur mehr Geld fordern, das sie dann verteilen kann, sondern auch mehr Befugnisse (z. B. Auflagen durchzusetzen) und das zusätzliche Personal, um diese zusätzlichen Befugnisse auszuüben.

Darüber hinaus wird jede Bürokratie darauf dringen, daß ihre Produkte und Dienstleistungen subventioniert werden, so daß sich die Nachfrage nach ihnen erhöht. Fast alle IWF-Kredite enthalten offene oder versteckte Subventionen. Offen subventioniert werden die Kredite im Rahmen des „oil facility sub-

sidy account“, des „supplementary financing facility subsidy account“ und des „trust fund“. Gleiches gilt für Kredite in den Kredittranchen, die „kompensatorische Finanzierung“ und die „Bufferstock-Finanzierung“. Eine versteckte, aber dennoch erhebliche Subvention enthalten die Standby-Kredite (über 200 % der Quote) und die Kredite im Rahmen der „extended facility“ (über 140 % der Quote), die den Schuldnerländern trotz des hohen Kreditrisikos zu dem Zins gewährt werden, den der amerikanische Staat und die Regierungen anderer Industrieländer – also erstklassige Schuldner – auf dem Kapitalmarkt zahlen müssen.

Vertritt der IWF nur seine eigenen Interessen, oder gibt es auch überzeugende ökonomische Gründe für seine Kreditgewährung? Milton Friedman erklärte kürzlich in einem Vortrag: „I strongly oppose any increase of the IMF's quota and prefer to move in the opposite direction to see how we can dismantle the IMF and get rid of it“ (Journal of Commerce, 13. 10. 1983; wieder abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 20. 10. 1983, S. 4).

Es lohnt sich, den Argumenten, die üblicherweise zugunsten der IWF-Kredite vorgebracht werden, einmal auf den Grund zu gehen.

Das Wechselkurs-Argument

Unter dem Paritätensystem von Bretton Woods dienten die IWF-Kredite den Mitgliedsländern dazu, Devisenmarktinterventionen zu finanzieren und auf diese Weise ihre Währungsparitäten aufrechtzuerhalten. Es bestand jedoch – wie z. B. Egon Sohmen¹ betont hat – noch nicht einmal in jener Zeit eine zwingende Notwendigkeit für IWF-Kredite; denn es war jeder Zentral-

bank möglich, ihre Wechselkursziele auch ohne Devisenmarktinterventionen, nämlich durch eine wechsellorsorientierte inländische Geldpolitik zu erreichen. Eine Währungsabwertung kann immer durch eine hinreichend restriktive, im allgemeinen disinflationäre Geldpolitik verhindert werden. Währungskrisen beruhen letztlich immer auf dem Versagen der geldpolitischen Instanzen eines Landes. Diesen Instanzen subventionierte Kredite zu gewähren, um den Wechselkurs aufrechtzuerhalten, ist nicht nur unnötig, sondern auch schädlich; denn subventionierte Kredite schwächen den Anreiz, die Währungskrise aus eigener Kraft zu verhindern.

Verglichen mit inländischen Offenmarkt-Operationen zur Begrenzung des Geldmengenwachstums, haben Devisenmarktinterventionen zudem den wichtigen Nachteil, daß sich die intervenierende Zentralbank damit in die Geldpolitik der Zentralbank einmischt, deren Währung sie vom IWF erhält. Wer trotzdem in einem Paritätensystem nicht auf Devisenmarktinterventionen verzichten möchte, wird dennoch zugeben müssen, daß der Übergang zu weitgehend flexiblen Wechselkursen den Bedarf an IWF-Krediten vermindert haben müßte. Der Fonds erschien nun als „empty shell“ (Niehans). Gerade in den siebziger Jahren stieg der Umfang der IWF-Kredite jedoch real und im Vergleich zum Welthandel dramatisch an.

Argument der allmählichen Anpassung

Der Fonds verlegte sich schnell auf neue Argumente. Nach seinem neuen Selbstverständnis „sollte sein Anliegen sowohl die Finanzierung vorübergehender Zahlungsbilanzungleichgewichte als auch die Anpassung unhaltbarer Ungleichgewichte in der mittleren Frist sein“

¹ Egon Sohmen: Flexible Exchange Rates, Chicago, London 1969, S. 219.

(Jahresbericht 1982, S. 73; Übersetzung des Verf.). Dieser Auffassung liegen folgende zwei Annahmen zugrunde:

- Zahlungsbilanzungleichgewichte sind gewöhnlich das Ergebnis realer Störungen im Gütermarkt, die nicht auf die Wirtschaftspolitik des Schuldner-Landes zurückzuführen sind.
- Eine allmähliche Anpassung an derartige reale Störungen ist effizienter als eine Schocktherapie.

Diese Annahmen sind zwar umstritten, sie brauchen hier aber nicht in Frage gestellt zu werden. Wichtiger sind zwei andere Punkte.

Erstens kann der Umfang von Leistungsbilanzdefiziten nicht als Indikator für die Notwendigkeit von IWF-Krediten benutzt werden. Denn ob ein Leistungsbilanzdefizit haltbar ist oder nicht, kann nicht beurteilt werden, indem man seine absolute oder relative Größe betrachtet. Hohe Nettokapitalimporte können und sollten eine hohe Grenzproduktivität des Kapitals und damit Kreditwürdigkeit signalisieren; sie begründen nicht die Notwendigkeit einer IWF-Finanzierung. Überdies vergrößern mit IWF-Krediten finanzierte Devisenverkäufe (Kapitalimport der Zentralbank) das Leistungsbilanzdefizit des Schuldnerlandes; denn der Leistungsbilanzsaldo und die gesamten privaten und offiziellen Kapitalbewegungen müssen sich ja zu null addieren. Wäre die Argumentation des Fonds korrekt, so könnte der IWF einen Anstieg des Kreditbedarfs demonstrieren, indem er mehr subventionierte Kredite vergibt! Die IWF-Kredite können nicht selbst der Grund für ihre eigene Notwendigkeit sein.

Noch wichtiger ist zweitens die Frage, warum Länder, die realwirtschaftlichen Störungen ausgesetzt sind und den Anpassungsprozeß strecken wollen, die vorübergehenden

Defizite nicht über den Kapitalmarkt finanzieren sollen. Der Hauptvorteil dieser Alternative besteht darin, daß jedes Land die tatsächlichen Opportunitätskosten der Kapitalverwendung tragen müßte. Auch würde diese Lösung nicht – wie IWF-Kredite – zu einer (möglicherweise inflationären) Geldmengenausweitung im Gläubigerland führen.

Kritik an Marktlösungen

Die Auffassung, daß der Markt eine Schlüsselfunktion bei der Finanzierung von Defiziten habe, wird insbesondere von der Brandt-Kommission² abgelehnt. Sie nennt vier Gründe:

- die private Finanzierung „ist nur sehr begrenzt einer internationalen Überwachung, geschweige denn Kontrolle, unterworfen und ist leicht von Vertrauenskrisen betroffen“;
- sie „ist ärmeren Entwicklungsländern nicht leicht zugänglich“;
- sie „verschärft wegen ihrer Bedingungen tendenziell das Problem der Refinanzierung und des Schuldendienstes“;
- „es gibt zunehmende Zweifel, was die fortdauernde Verfügbarkeit einer adäquaten privaten Bankenfinanzierung in der Zukunft betrifft“.

Die Kritiker verwerfen die Marktlösung, weil sie nicht erwarten, daß sie das von ihnen vorherbestimmte, bevorzugte Resultat hervorbringt. Sie sind dagegen, den Markt als Entdeckungsverfahren für die effiziente Verwendung knapper Ressourcen einzusetzen; sie sind dagegen, den einzelnen Eigentümer selbst entscheiden zu lassen, wie sein Kapital verwendet werden soll. Warum soll der Staat oder der IWF jenen Geld leihen, die der Markt nicht für kreditwürdig hält? Soll der

² Brandt Commission: North-South. A Program for Survival, Cambridge, Mass., 1980, S. 212 ff. (Übersetzung des Verfassers).

IWF eine Organisation für Entwicklungshilfe werden?

Das Versicherungsargument

Die Ansicht ist weitverbreitet, der IWF habe die Funktion eines „lender of last resort“ und werde gebraucht, um einen Zusammenbruch des internationalen Bankensystems zu verhindern. Zunächst: es besteht keine Gefahr, daß Liquiditätsschwierigkeiten zu Bankenzusammenbrüchen führen könnten. Der Grund ist, daß jede der Gläubigerbanken entweder direkt oder über ihre Mutterbank Zugang zu den Refinanzierungslinien der zuständigen nationalen Zentralbank hat. Es gibt keinen Zweifel, daß die nationalen Instanzen die Funktion des „lender of last resort“ erfüllen können und daß sie – und nicht der IWF – im Notfall für Stützungsmaßnahmen verantwortlich wären. Breit gestreute IWF-Kredite an die Schuldner der Geschäftsbanken wären auch die weitaus schlechtere Lösung, weil die Kredite nicht nur jenen Banken zugute kämen, die in Schwierigkeiten sind.

Wenn eine Geschäftsbank allerdings nicht mehr solvent ist, besteht kein Grund, sie unter Einsatz von Steuergeldern zu retten. Die Zentralbank müßte nur z. B. durch Offenmarktoperationen oder eine Senkung der Mindestreservesätze dafür sorgen, daß die Bankenzusammenbrüche nicht einen Rückgang der Geldmenge zur Folge haben. Nur weil das Federal Reserve System dies versäumte, kam es in den dreißiger Jahren zur Großen Depression.

Dient der Fonds seinen Mitgliedern als Versicherung für zufällige Unglücksfälle? Dagegen spricht, daß in den Jahren 1960-82 37 % der Mitgliedsländer 78 % der IWF-Kredite erhielten. Dies ist keine Zufallsverteilung, sondern das Ergebnis perverser Anreizwirkungen.

Es wird manchmal argumentiert, daß subventionierte Kredite zur Zahlungsbilanz-Finanzierung (oder speziell zur Finanzierung des Schuldendienstes) notwendig seien, um die Empfängerländer von protektionistischen Maßnahmen,

Konvertibilitätsbeschränkungen oder anderen „beggar-my-neighbor“-Strategien abzuhalten. Nach einer keynesianischen Variante dieses Arguments sind IWF-Kredite auch ein willkommenes Instrument, um die Nachfrage der Entwicklungsländer nach Produkten der Industrieländer zu steigern. Die Empfängerländer sollen also veranlaßt werden, den Geberländern negative externe Kosten zu ersparen oder positive externe Wirkungen zu verschaffen.

Wer versucht, sich international „sozialen Frieden“ zu erkaufen, indem er sich wiederholt erpressen läßt, verhält sich kurzfristig, weil er dadurch zu weiteren Drohungen einlädt und der Streit letztlich um so schärfer wird. Strategisch, d. h. langfristig vernünftig, verhält sich, wer solchen Pressionen nicht nachgibt, zumal Beschränkungen internationaler Transaktionen auch den Ländern schaden, die sie verhängen.

Die These, daß die Gesamtnachfrage in den Geberländern erhöht werden könne, wenn öffentliche Gelder im Ausland statt im Inland ausgegeben werden, ist noch nicht einmal im Rahmen des keynesianischen Modells plausibel, solange die für den Inlandsverbrauch produzierenden Branchen der Geberländer ebenfalls hohe Überkapazitäten aufweisen.

Das Auflagen-Argument

Nach einer weitverbreiteten Meinung sollte der IWF seinen Mitgliedern subventionierte Kredite gewähren, um sie durch Auflagen dazu zu veranlassen, die erforderlichen

Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Subventionen sollen nicht nur als Köder dienen; sie sollen auch über die wirtschaftspolitischen Auflagen das Kreditrisiko für private Gläubiger und für den Fonds vermindern. Die Annahme solcher wirtschaftspolitischen Auflagen rechtfertigt in der Tat einen niedrigeren Schuldzins; sie rechtfertigt aber nicht die Tatsache, daß der Fonds die Kredite zu niedrigeren Zinssätzen vergibt als der Markt.

Das Auflagen-Argument wirft auch sofort die Frage auf, warum die Schuldnerländer keinen ausreichenden Anreiz verspüren sollten, die notwendigen Maßnahmen von sich aus einzuleiten. Inwieweit und zu welchen Konditionen sich ein Land am Markt verschulden kann, hängt ja entscheidend von seiner Wirtschaftspolitik ab. Die „Konditionalität“ ist am Markt automatisch, vollkommen und unausweichlich.

Das Sanktionsargument

Weiter wird argumentiert, daß der IWF eher in der Lage sein mag, die Einhaltung der Vertragsbedingungen, insbesondere der Zahlungsverpflichtungen, zu erzwingen, da er als zwischenstaatliche Organisation Sanktionen verhängen kann, die den privaten Banken nicht zur Verfügung stehen. Deshalb braucht der Fonds jedoch solche Kredite nicht mitzufinanzieren. Oder kann der Staat die Einhaltung der Verträge zwischen Bürgern nur dann gewährleisten, wenn er selbst Vertragspartner wird? Der IWF wäre gut beraten, wenn er seine Sanktionen gegen säumige Schuldner einsetzen würde. Ihnen subventionierte Kredite zu gewähren, läuft eher auf das Gegenteil hinaus.

Es wird oft als Argument vorgebracht, daß der IWF Kredite vergeben solle, weil er der ideale Sündenbock für die notwendigen, aber unpopulären Änderungen der Wirt-

schaftspolitik in den Schuldnerländern sei. Politiker und Wähler in den Schuldnerländern seien nicht bereit, Auflagen von privaten Banken (den „Gnomen von Zürich“) oder gar von bestimmten ausländischen Regierungen zu akzeptieren. Nur eine unparteiische Institution, die keine nationalen Interessen habe und einzig und allein um die Stabilität der Weltwirtschaft besorgt sei, könne die erforderlichen Auflagen durchsetzen, ohne ihre Mitglieder über Gebühr zu verärgern und Nationalismus zu schüren.

Es ist eine offene Frage, ob Hilfe immer in der Weise gewährt werden sollte, daß die Selbstachtung des Empfängers geschont wird; denn der Anreiz zur Selbsthilfe wird damit geschwächt. Dies ist ein Teil des klassischen „Samariter-Dilemmas“. Bei privaten Krediten tritt das Problem jedoch nicht auf. Die Gläubiger nehmen auf die Empfindlichkeiten des Schuldners soweit wie möglich Rücksicht, weil sie selbst davon profitieren. Wenn eine Schuldnerregierung aus innenpolitischen Gründen nur Auflagen akzeptieren kann, die von einer internationalen Institution stammen, haben die Gläubiger ein Interesse daran, diese Aufgabe dem Fonds anzuvertrauen. Der Fonds braucht deshalb nicht selbst Kredite zu vergeben.

Das Koordinationsargument

Nach John Williamsons Meinung wird der IWF in der Verschuldungskrise als Koordinator benötigt, denn „commercial banks are not well suited to fulfill the role of negotiating necessary policy changes with sovereign governments . . . partly because optimal competitive strategies for individual banks may not

³ John Williamson: Economic Theory and International Monetary Fund Policies, in: Monetary Institutions and the Policy Process, Karl Brunner, Allan H. Meltzer (Eds.), Amsterdam 1980, S. 274.

add up to coherent pressure for rational policies"³.

Das Koordinationsproblem ist aus den internationalen Umschuldungsverhandlungen wohl bekannt. Ein einzelner Gläubiger ist kaum gewillt, einem säumigen Schuldner Schonfristen oder zusätzliche Mittel zu gewähren, wenn er befürchten muß, daß dieser damit Zahlungen an andere Gläubiger finanzieren wird.

Dieses Problem ist jedoch schon oft gelöst worden: Entweder organisieren sich die Gläubiger freiwillig in Konsortien („Clubs“), oder einzelne

Gläubiger machen ihre Zusagen vom Abschluß ähnlicher Verträge mit anderen Gläubigern abhängig. Es ist natürlich auch denkbar, daß die Gläubiger den Fonds mit der Koordinationsaufgabe betrauen könnten; aber deswegen braucht der IWF nicht selbst Kredite zu vergeben.

Die Analyse hat gezeigt, daß es aus ökonomischer Sicht keine stichhaltigen Argumente für die Kreditvergabe durch den Internationalen Währungsfonds gibt. Es mag sein, daß der IWF für den Währungsbe- reich das internationale öffentliche

Gut „Information“ anbieten sollte. Aber eine internationale Organisation, die öffentliche Gelder zu besonders günstigen Konditionen an jene Staaten und auch letztlich an jene Banken verleiht, die sich in der Vergangenheit durch Fehlverhalten ausgezeichnet haben (und nun Besserung geloben), hat die ökonomische Vernunft nicht auf ihrer Seite. Sie stiftet Schaden, denn sie verstärkt den Anreiz, Umschuldungen zu verlangen, und bewirkt auf längere Sicht einen Rückgang des privaten Kapitalexportes in die Schuldnerländer.

Wolfgang Rieke

Die Finanzierungsrolle wird überbetont

Im Bemühen um die Überwindung der Zahlungs- und Schuldenprobleme zahlreicher Länder besonders in Lateinamerika hat der Internationale Währungsfonds (IWF) eine Schlüsselrolle übernommen. Sein vielgepriesenes Wirken im Spannungsfeld von Anpassung und Finanzierung läßt die eingangs gestellte Frage „Ist der IWF überflüssig?“ reichlich akademisch klingen. Daß sie nicht rein akademischer Natur ist, dafür sorgen diejenigen, die unentwegt nach mehr IWF-Kredit zu weniger harten Konditionen für immer längere Fristen und für alle erdenklichen Zwecke rufen. Es scheint, als riefen sie um so lauter, je mehr ihnen nachgegeben wird. Zumindest aber werden die Forderungen mit erheblichem Vorhalteeffekt vorgetragen.

Die Frage zielt speziell auf die Ausleihetätigkeit des IWF. Diese ist seit jeher Teil einer umfassenderen Aufgabenstellung des IWF als Sachwalter geordneter Währungsbeziehungen in der Welt. Man kann in der Ausstattung des IWF mit Mit-

teilen zur Kreditvergabe an Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten das bekannte „Zuckerbrot“ sehen, das die Einhaltung der IWF-Abkommensregeln immer dann versüßen soll, wenn diese als „Peitsche“ schmerzhaft empfunden werden. Ohne die Rückgriffsmöglichkeit auf die Währungsbestände des IWF (im einfachen Tausch gegen die eigene Währung) hätten diese Regeln allzu sehr denen des Goldstandards entsprochen, die bei Goldabflüssen interne monetäre Kontraktion quasi automatisch erzwingen.

Das IWF-Abkommen übertrug den Währungsbehörden der Mitgliedsländer die Verantwortung für den äußeren Saldenausgleich, gewissermaßen „unter dem Strich“ in der Zahlungsbilanz, der durch die Verpflichtung auf eine feste Gold- bzw. Dollarparität gezogen war. Durch Ziehung auf den IWF konnten die zur Verteidigung der Parität verfügbaren eigenen Reservebestände, zeitlich und betragsmäßig begrenzt, aufgestockt werden.

Der Übergang aller wichtigen Länder zum „Floating“ ab 1973 und der darauf folgende Wegfall der Verpflichtung auf feste Währungsparitäten im IWF-Abkommen hat die Logik des Systems grundlegend verändert, ungeachtet der Tatsache, daß nur wenige Länder ihre Wechselkurse frei schwanken lassen. Allein die Tatsache, daß die USA für den Dollar als wichtigste internationale Reserve- und Anlage-währung keine Verpflichtungen „alter Art“ übernehmen und ihn – anders als andere Währungen beim „managed floating“ – tatsächlich frei schwanken lassen, signalisiert eine Systemänderung mit erheblichen Konsequenzen.

Die Vermittlerrolle der im internationalen Einlagen- und Kreditgeschäft tätigen Banken im Zeichen des „Recycling“ hoher OPEC-Überschüsse hat die frühere Saldenlogik überdies in ihr Gegenteil verkehrt. Aus einem Zahlungsbilanzausgleich durch Rückgriff auf Reserveaktiva („reserve asset sett-

lement“) wurde ein Ausgleich durch Eingehen von Verbindlichkeiten („liability settlement“), bei dem die Rolle der Währungsbehörden weit weniger eindeutig definiert ist. Diese treten oft selbst als Kreditnehmer an den Kredit- und Kapitalmärkten auf, häufig übernehmen sie nur bestimmte Risiken, darunter – ihrer traditionellen Rolle durchaus gemäß – das Wechselkursrisiko.

Internationale Liquidität

Eine Folge davon ist, daß es sich als praktisch unmöglich erweist, einigermaßen verlässliche Aussagen darüber zu machen, ob die internationale Liquidität angemessen ist oder ob sie – z. B. durch SZR-Zuteilung – aufgestockt werden sollte.

Dies war schon im System fester Paritäten schwierig genug, trotz der einigermaßen klar umrissenen Ausgleichsfunktion der Währungsbehörden. Unter den völlig veränderten Umständen unserer Tage scheint das Thema vollends jeder rationalen Behandlung entzogen. „Internationale Liquidität“ umfaßt heute weit mehr als noch vor einem Jahrzehnt, ohne daß sich freilich klar abgrenzen ließe, was noch dazu gehört und was nicht mehr. Der Beitrag der amerikanischen Zahlungsbilanz zum globalen Liquiditätswachstum läßt sich ebensowenig zuverlässig messen (und bleibt daher strittig) wie der des internationalen Bankensystems. Dies mag man für unbefriedigend halten, es rechtfertigt aber sicher nicht die vom IWF kontrollierte Schaffung von Sonderziehungsrechten (SZR), etwa in der Hoffnung, so die unkontrollierte Liquiditätsschaffung aus anderen Quellen zu verdrängen.

Die an die Quoten gebundene Kreditgewährung des IWF an seine Mitglieder beeinflußt die global verfügbare Liquidität gewissermaßen nur nebenher und – jedenfalls im Prinzip – vorübergehend. Dieser

Nebeneffekt resultiert bekanntlich daraus, daß die Inanspruchnahme der IWF-Mittel dem Kreditnehmer liquide Reserven zuführt, ohne daß zugleich andere Länder – insbesondere das Land, dessen Währung der IWF auf Zeit „verkauft“ – liquide Reserven verlieren. Beim Gläubigerland findet im allgemeinen nur ein Aktivtausch statt: Dollarreserven gegen Reservepositionen im IWF. Das System steht und fällt mit der Bereitschaft aller Beteiligten, den revolvierenden Charakter des IWF-Kreditmechanismus zu respektieren und so zu gewährleisten, daß die Reservepositionen im IWF bei eigenem Zahlungsbilanzbedarf jederzeit wie eigene Währungsreserven mobilisiert werden können.

Lehren

Das internationale Bankensystem hat in den Zeiten hoher OPEC-Zahlungsbilanzüberschüsse eine beachtliche Fähigkeit bewiesen, die Interessen seiner OPEC-Einleger mit den Bedürfnissen der Länder mit hohen Leistungsbilanzdefiziten in Einklang zu bringen. Die akuten Zahlungsprobleme vieler Länder zeigen indes, daß hier eher des Guten zuviel getan wurde, manchen Warnungen zum Trotz. Der Marktmechanismus hat offenbar nicht einwandfrei gearbeitet. Wird er künftig besser funktionieren? Werden so künftig Krisen ausbleiben, die in Kettenreaktionen ausarten können, wenn nicht Währungsbehörden und IWF rettend eingreifen?

Vieles spricht dafür, daß Schuldnerländer wie Gläubigerbanken Lehren aus den jüngsten Erfahrungen gezogen haben. In einem weniger von Inflation geprägten Weltwirtschaftsklima mag die Neigung, „auf Kredit zu leben“, abnehmen. Positive reale Schuldzinsen sollten als Bremse wirken, wo bisher negative Realzinsen zur Kreditaufnahme geradezu anspornen mußten. Die

Banken werden die Risiken kritischer einschätzen, verfügbare Informationen besser verarbeiten und zusätzliche Informationen verlangen, ehe sie bereits hoch verschuldeten Ländern weiter Kredit gewähren und so schließlich Gefangene ihres eigenen Tuns werden. Die Aufsichtsbehörden werden geltende Regelungen allmählich verschärfen und – wo immer nötig – kritischere Maßstäbe anlegen.

Es bleiben – trotz allem – Zweifel, ob dem internationalen Bankengeschäft nicht doch eine Tendenz zu Übertreibungen nach der einen oder anderen Richtung innewohnt, die ein „stop and go“ befürchten läßt. Je nach der Grundeinstellung zum Markt als Austragungsort widerstrebender Kräfte und Interessen, wird man lenkend in das Marktgeschehen eingreifen wollen, um Fehlentwicklungen vorzubeugen; oder aber man wird nach Ventilen suchen, um immer wieder entstehenden Über- oder Unterdruck auszugleichen.

Krisenmanagement

Die Vorstellung vom IWF (oder einer anderen internationalen Institution) als übermächtigem Kontrollorgan des von den Banken (und anderen Beteiligten) zu befriedigenden Kreditbedarfs seiner Mitglieder – oder auch nur der Entwicklungsländer unter ihnen – ist zu weit hergeholt, als daß sie ernsthaft erörtert zu werden braucht. Selbst unter dem Zwang der außerordentlich hohen ölpreisbedingten Leistungsbilanzdefizite hat sich der IWF eine solche Rolle nicht angemaßt. Vielmehr hat er sich auf die Funktion des „residual lender“ beschränkt, zuerst mit seinen beiden Ölfazilitäten und später mit der sogenannten Witteveen-Fazilität. Dabei ging es grundsätzlich um die zwischenzeitliche Überbrückungsfinanzierung neu aufgetretener Fehlbeträge in der Lei-

stungsbilanz eines Landes, nicht also um die Kompensation von fehlenden Kapitalzuflüssen aus anderen Quellen.

Auch im Rahmen des Krisenmanagement seit 1982 ist der IWF nicht etwa an die Stelle der Banken als Quelle des Kapitalzuflusses in die von Zahlungsschwierigkeiten betroffenen Länder getreten. Seine Bereitstellung eigener Mittel stand vielmehr immer in engem Zusammenhang mit einer drastischen Verschlechterung der Handels- und Leistungsbilanz, die teils selbst verschuldet war, teils von äußeren Einflüssen herrührte (darunter vor allem der weltweiten Rezession und dem Dollarzinsanstieg). Dem widerspricht nicht, daß die Leistungsbilanz jetzt hoch verschuldeter Länder bereits vorher ölpreisbedingt oder auch als Konsequenz reichlich verfügbarer Bankkredite stärker ins Minus geraten war, als auf längere Frist selbst Ländern mit hohem Entwicklungspotential angeraten werden konnte.

Die „residual lender“-Rolle des IWF unterliegt gewiß dem Bedenken des „moral hazard“, also der Befürchtung, daß die Aussicht auf IWF-Hilfe die Entschlossenheit der Länder untergräbt, bereits der Entstehung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch eine geeignete Wirtschaftspolitik entgegenzuwirken. Es geht aber letztlich wohl um eine Risikoabwägung. Die Interessen bestimmter Länder – nicht nur Entwicklungsländer! – liegen ebenso klar zutage wie die der Banken; sie sind gewissermaßen kalkulierbar. Der IWF darf sich ihnen nicht unterordnen. Er muß auf der Hut sein vor Pressionen, die aus dem „residual lender“ für Mitgliedsländer mit Zahlungsproblemen einen „lender of last resort“ der Banken machen wollen; ebensowenig darf es üblich werden, daß der IWF Druck auf die Banken („arm-

twisting“) ausübt. Dafür ist der IWF weder gedacht noch entsprechend ausgestattet, mit gutem Grund. Er würde von seiner eigentlichen Aufgabe abgelenkt. Daß diese nicht primär in der Bereitstellung von Zahlungsbilanzkrediten im Bedarfsfall liegt (die – wie schon gesagt – Teil des „Zuckerbrot und Peitsche“-Arguments ist), unterstreicht die Bedeutung, die seiner Verantwortung für geordnete Währungsbeziehungen auch unter veränderten Bedingungen zukommt.

Neuland

Diese Verantwortung gilt es wirksamer zu gestalten, gerade auch gegenüber den USA als der „économie dominante“ und anderen großen Ländern und deren Interessen. Dies ist keine leichte Aufgabe, zumal noch keineswegs sicher ist, wie ernst gerade diese Länder es mit ihrer Teilnahme und Bereitschaft zur Unterordnung unter eine solche gemeinsam betriebene, gegenseitige Überwachung im IWF-Rahmen wirklich meinen. Der IWF kann hier auf eine lange Erfahrung im Umgang mit seinen Mitgliedern bauen, und doch betritt er in vieler Hinsicht Neuland. Die sogenannten Leitlinien für das „Floating“ und seine Überwachung durch den IWF wurden praktisch „am grünen Tisch“ entwickelt; sie mögen im Lichte der inzwischen gewonnenen Erfahrungen revisionsbedürftig sein. Ablauf, Beurteilungskriterien und „follow-up“ der mit den Mitgliedsländern geführten Konsultationen, ein zentraler Teil der routinemäßigen wie ad hoc durchgeführten Überwachung durch den IWF, bedürfen gleichfalls der ständigen kritischen Überprüfung.

Ob den zum Teil hoch geschraubten Erwartungen letztlich entsprochen werden kann, mag manchem zweifelhaft erscheinen. Zu sehr hängt der Erfolg von Bereitschaft und gutem Willen der Beteiligten ab,

zumal der großen unter ihnen, mehr jedenfalls als von der Fähigkeit des IWF zum Vollzug einmal vereinbarter Verfahrensregeln. Ein wenig besteht Gefahr, daß auf den IWF Verantwortung abgeladen wird, die nur von den Mitgliedsländern selbst wahrgenommen werden kann, von der sich diese jedenfalls nicht freizeichnen können, indem sie sie dem IWF übertragen. Wo immer es an die Substanz geht, werden die Regierungen sich schwertun, Kompetenz und Verantwortung auf den IWF zu übertragen. Deshalb sollte besser vor übertriebenen Erwartungen gewarnt werden, daß der IWF die Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik seiner Mitglieder auch unabhängig von seiner Ausleihetätigkeit im Fall von Zahlungsbilanzproblemen „hautnah“ beaufsichtigen könnte. Er wird dabei auf die Überzeugungskraft seiner „moral suasion“ angewiesen sein und nicht auf Erfüllungskriterien pochen können.

Selbst mit diesen Einschränkungen verbleibt reichlich Raum für eine intensivere und zugleich zeitgemäße Einschaltung des IWF als Sachwalter geordneter Währungsbeziehungen mit einer Gewichtsverlagerung von der im Zeichen der Öl- und Schuldenkrisen überbetonten Finanzierungsrolle zu einer stärker auf die Anpassungserfordernisse hin orientierten Überwachungsfunktion. Eine Gewichtsverlagerung ergäbe sich dabei in dem Maße, wie die Industrieländer wieder mehr als im letzten Jahrzehnt in die Pflicht genommen werden. Dies ist jedenfalls beabsichtigt, wenn von „stricter surveillance“ die Rede ist, die nicht etwa in erster Linie auf die Entwicklungsländer oder die hoch verschuldeten unter ihnen zielt, sie aber auch nicht aus der Verantwortung entläßt, wenn ihre akuten Probleme irgendwann in der Zukunft überwunden sein werden.