ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Nunnenkamp, Peter

Working Paper

IWF und Weltbank: trotz aller Mängel weiterhin gebraucht?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 388

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (2002) : IWF und Weltbank: trotz aller Mängel weiterhin gebraucht?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 388, ISBN 3894562374, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/2760

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

388 KIEL DISCUSSION PAPERS

IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht?

von Peter Nunnenkamp

INHALT

- Der Vorwurf von Globalisierungsgegnern, der IWF und die Weltbank trügen einen wesentlichen Teil der Verantwortung für weltweite Armut und gehäufte Finanzkrisen, ist nicht haltbar. Der Einfluss der Bretton-Woods-Institutionen auf die Wirtschaftspolitik und die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Mitglieder ist erheblich geringer als häufig unterstellt wird. Aber auch an ihren eigenen Ansprüchen gemessen ist die Erfolgsbilanz von IWF und Weltbank recht dürftig. Eine Reform beider Institutionen ist dringend geboten.
- Statt sich auf ihre Kernkompetenzen bei der makroökonomischen und finanziellen Stabilisierung (IWF) bzw. der Armutsbekämpfung (Weltbank) zu konzentrieren, waren beide Institutionen bestrebt, ihren Aufgabenbereich auszuweiten. Die Arbeitsteilung zwischen ihnen verwischte sich dadurch zunehmend. Der Versuch beider Institutionen, in den Mitgliedsländern wirtschaftspolitische Reformen durchzusetzen, indem finanzielle Hilfe an Bedingungen (Konditionalität) geknüpft wurde, hat sich als wenig wirksam erwiesen. Die in Washington konzipierten Reformprogramme sind von den Mitgliedsländern häufig nicht implementiert worden.
- Der Erkenntnis, dass Entwicklungshilfe nur dann gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozesse begünstigt und Armutsprobleme lindert, wenn sie auf arme Länder mit guter Wirtschaftspolitik konzentriert wird, ist von der Weltbank in der täglichen Praxis bisher kaum Rechnung getragen worden. Die Erfolgsmeldungen über positive Projektergebnisse können nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein produktiver Ressourceneinsatz wegen der Austauschbarkeit von Projektmitteln (Fungibilität) im Empfängerland nicht gewährleistet ist. Die Behauptung der Weltbank, ihre Finanzhilfen seien in jüngster Vergangenheit verstärkt Ländern mit guter Wirtschaftspolitik zugeflossen, stellt sich als falsch heraus, sobald man die irreführenden statistischen Durchschnittsangaben der Weltbank um zwei Sonderfälle (Kap Verde und Honduras) korrigiert.
- Die Konditionalität des IWF hat selbst dort keine unzweifelhaften Erfolge aufzuweisen, wo sie – wie bei der Inflationsbekämpfung und dem Abbau von Leistungsbilanzdefiziten – am ehesten zu erwarten gewesen wären. In den neunziger Jahren sind mehr IWF-Programme gescheitert als in den Jahren zuvor. Ein Grund könnte darin liegen, dass die Hauptanteilseigner den Entwicklungsländern eine stärkere Mitsprache in den Entscheidungsprozessen im IWF verweigern. Dem Vorwurf, die Lasten der Krisenbewältigung einseitig auf die betroffenen Länder geschoben zu haben, ist erst kürzlich Rechnung getragen worden. Ob sich der Vorschlag der Geschäftsführung des IWF, die privaten Gläubiger in ein „Insolvenzverfahren“ zur Überwindung von Überschuldung einzubinden, durchsetzen lässt, ist weiterhin offen.
- Die Weltbank muss ihren traditionellen Auftrag der Armutsbekämpfung effektiver als bisher erfüllen. Die länderbezogene Armutsbekämpfung sollte auf eigenständig konzipierten Reformprogrammen der Entwicklungsländer basieren. Bei der Bereitstellung armutsrelevanter Leistungen mit dem Charakter internationaler öffentlicher Güter – wie der Aids-Bekämpfung – könnte die Weltbank eine finanzielle Mittlerfunktion wahrnehmen.
- Der IWF müsste sich auf die Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte konzentrieren und armutsrelevante Aufgaben der Weltbank überlassen. Die nachträgliche Konditionalität des IWF sollte soweit wie möglich durch vorab festgelegte Qualifizierungskriterien ersetzt werden. Die Kreditbedingungen wären zudem so zu staffeln, dass eine dauerhafte Inanspruchnahme von Finanzhilfen entmutigt wird. Schließlich hat der IWF dabei mitzuwirken, durch seine Überwachungsaktivitäten und verbesserte Frühwarnsysteme Finanz- und Währungskrisen möglichst zu vermeiden.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · Mai 2002

ISSN 0455-0420

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

388 KIEL DISCUSSION PAPERS

IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht?

von Peter Nunnenkamp

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL • Mai 2002

ISSN 0455-0420

Inhalt

1 Einleitung **5**

2 Gewandelte Mandate **5**

3 Die Weltbank zwischen Anspruch und Wirklichkeit **8**

3.1 Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand 8

3.2 Unzulänglichkeiten der Projektfinanzierung 9

3.3 Strukturanpassung mit Implementierungsdefiziten 10

3.4 Fehlgeleitete Ressourcen 11

4 Der IWF zwischen Macht und Ohnmacht **16**

4.1 Konditionalität mit zweifelhafter Wirksamkeit 16

4.2 Konflikt zwischen Krisenvermeidung und Krisenbekämpfung 18

4.3 Fehlanreize durch IWF-Kredite 19

4.4 Ungeklärte Machtfragen 22

5 Zukünftige Rollen von Weltbank und IWF **25**

5.1 Armutsbekämpfung und internationale öffentliche Güter 25

5.2 Armutsbekämpfung durch die Weltbank 26

5.3 Stabilisierung der Finanzmärkte durch den IWF 28

5.4 Fazit 30

Literaturverzeichnis **31**

Der Autor dankt seinen Kollegen Rolf J. Langhammer, Harmen Lehment und Rainer Thiele für viele hilfreiche Kommentare zu einer früheren Version dieses Beitrags.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Mittelvergabe der Weltbank, Entwicklungsstand der Empfängerländer und Qualität der Wirtschaftspolitik: Korrelationsergebnisse für die neunziger Jahre 12

Tabelle 2: IWF-Quoten ausgewählter Länder und Ländergruppen und deren weltwirtschaftliches Gewicht 23

Abbildung 1: Kapitalströme in Entwicklungs- und Schwellenländer 1980–2000 7

Abbildung 2: Fehlgeschlagene Weltbankprojekte 1990–1999 10

Abbildung 3: Mittelvergabe der Weltbank und Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerstaaten in den neunziger Jahren 12

Abbildung 4: Mittelvergabe der Weltbank und Qualität der Wirtschaftspolitik der Empfängerstaaten in den neunziger Jahren 13

Abbildung 6: Mittelvergabe der IDA: Verhältnis zwischen Ländern mit guter und schlechter Wirtschaftspolitik 15

Abbildung 7: IWF-Kredite an Entwicklungs- und Schwellenländer 1974–2001 20

Abbildung 8: Die Struktur ausstehender IWF-Kredite im April 2001 21

1 Einleitung

Seit der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Prag im Herbst 2000 gehören diese beiden Institutionen (neben der WTO) zu den wichtigsten Zielscheiben der Globalisierungsgegner. Die durchaus heterogene Schar der Kritiker eint der Vorwurf an Weltbank und IWF, diese seien für schreiende Armut, untragbare Auslandsschulden und gehäufte Krisen mitverantwortlich. Die Tatsache, dass die Jahrestagungen dieser beiden Institutionen in früheren Zeiten wenig öffentliche Aufmerksamkeit erregten, sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre Aktivitäten von Ökonomen schon seit längerem mit teilweise fundamentaler Kritik belegt worden sind.

Gleichwohl ist den Bretton-Woods-Zwillingen die frühzeitige Pensionierung wegen Berufsunfähigkeit oder weltpolitischer Rationalisierung bisher erspart geblieben; demnächst (im Jahre 2004) können sie den 60. Geburtstag feiern. Dies mag teilweise darauf zurückzuführen sein, dass das Aussterben von Bürokratien im Vergleich zu dem von Lebewesen eher selten ist. Bürokratien sind häufig flexibler als allgemein unterstellt wird; sie suchen und finden neue Aufgaben, wenn die traditionellen Verantwortlichkeiten entfallen sind, wofür sowohl Weltbank als auch IWF gute Beispiele bieten (Abschnitt 2).

Es kommt hinzu, dass Erfolg oder Misserfolg von Weltbank und IWF häufig nicht eindeutig zu bestimmen sind. Die Kritiker beider Institutionen stehen vor der kaum lösbaren Aufgabe zu belegen, dass wirtschaftspolitische Zielgrößen ohne Weltbank und IWF genauso gut hätten erreicht werden können. Abgesehen davon neutralisieren sich die Kritiker teilweise gegenseitig. Fast jeder konstatiert einen erheblichen Reformbedarf, aber wie dieser aussieht, darüber besteht alles andere als Einigkeit; manchmal verlangt man von verschiedener Seite sogar Gegensätzliches. Insbesondere der IWF sieht sich einem dissonanten Chor von Kritikern gegenüber. Nach der Asienkrise wurde dem IWF von der einen Seite des Spektrums vorgehalten, nicht zur Lösung von Finanz- und Währungskrisen beizutragen, sondern ein wesentlicher Teil dieses Problems zu sein (Lal 1998; Meltzer 1998). Konsequenterweise wird von diesen Kritikern gefordert, den IWF abzuschaffen. Auf der anderen Seite des Spektrums hat die Asienkrise dagegen die Überzeugung gestärkt, dass der IWF hätte erfunden werden müssen, wenn es ihn nicht schon gäbe. Vor allem die Globalisierungsgegner dürfte es unangenehm überrascht haben, dass zur zweiten Gruppe auch der Namensgeber der Tobin-Steuer, James Tobin, gehört hat; dieser setzte sich für einen gestärkten und vergrößerten IWF ein und sah sich durch die Globalisierungsgegner missbraucht.[1]

Abschnitt 3 greift zunächst die wichtigsten Einwände gegen die Weltbank auf und stellt die Kritik in den Kontext der Debatte über die Wirksamkeit finanzieller Entwicklungshilfe. Neben den – begründeten – Zweifeln an der Projektfinanzierung wird ein Schwerpunkt auf die – ebenfalls zu Recht – beklagte Fehlallokation von Weltbankmitteln gesetzt. Die Diskussion über den IWF in Abschnitt 4 konzentriert sich auf die zweifelhafte Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Konditionalität, den ungelösten Konflikt zwischen Krisenvermeidung und Krisenbekämpfung, die umstrittene *moral hazard*-Problematik und die Machtverhältnisse im IWF.

In Abschnitt 5 wird eine Antwort auf die Frage gesucht, ob Weltbank und IWF trotz aller Kritik auch in Zukunft eine Existenzberechtigung haben. Mögliche Aufgabenschwerpunkte werden skizziert. Zudem werden die wichtigsten Kontroversen zusammengefasst und Vorschläge für die Lösung von Zielkonflikten gemacht.

2 Gewandelte Mandate

Unter den Kritikern des IWF besteht in einem Punkt Einigkeit: Das ursprüngliche Mandat des IWF ist schon vor fast dreißig Jahren mit dem Ende des in Bretton Woods vereinbarten Wechselkurssystems weitestgehend entfallen. Nach

[1] Aus einem Interview in *Der Spiegel* (36/2001: 122): „Ich befürworte ... den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank, die Welthandelsorganisation – all das, wogegen diese Bewegung anrennt."

1973, als der damalige amerikanische Präsident Nixon die Goldbindung des Dollar für beendet erklärte, galten für die wichtigsten Währungen mehr oder weniger flexible Wechselkurse. Damit verlor der IWF seine zentrale Funktion, das vormalige System prinzipiell fixierter Wechselkurse durch temporäre Zahlungsbilanzhilfen zu stabilisieren (Nowzad 1994; Bordo und James 2000). Die Industrieländer, auf die zuvor mehr als die Hälfte aller IWF-Kredite entfallen war, griffen immer weniger auf Finanzhilfen des IWF zurück; nach 1978 nahm kein größeres Industrieland mehr kurzfristige IWF-Kredite in Anspruch (Bordo und James 2000: 16). Die Industrieländer konnten sich deshalb der wirtschaftspolitischen Überwachung durch den IWF weitgehend entziehen (Langhammer 1994).[2]

Auch die Weltbank war ursprünglich als Finanzdienstleister für die Industrieländer gedacht. Ein wesentliches Ziel lag darin, den wirtschaftlichen Wiederaufbau im zerstörten Europa und in Japan zu finanzieren und deren Integration in die Weltwirtschaft zu erleichtern (Krueger 1997). Den mit zunehmender Zielerreichung drohenden Bedeutungsverlust schien die Weltbank zunächst leicht auffangen zu können. Sie brauchte sich nur der Vielzahl von Entwicklungsländern zuzuwenden, deren wirtschaftlicher Fortschritt durch Kapitalknappheit behindert wurde. Auch als die Wirksamkeit der Finanzierung einzelner Entwicklungsprojekte (vor allem im Infrastrukturbereich) in Ländern mit entwicklungshemmenden wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Zweifel gezogen wurde, lag der Ausweg für die Weltbank auf der Hand. Seit den achtziger Jahren setzte man auf Strukturanpassungskredite und versuchte durch Zahlungsbilanzhilfen Anreize für eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die Arbeitsteilung zwischen Weltbank und IWF verwischte sich zunehmend. Da sich auch die Finanzierungsfunktion des IWF gezwungenermaßen auf Entwicklungs- und Schwellenländer beschränkte, drangen nun beide Institutionen auf wirtschaftspolitische Reformen in diesen Ländern. Der IWF etablierte sich in den achtziger Jahren zunächst als Krisenmanager in den hoch verschuldeten lateinamerikanischen Staaten. Es gelang ihm auch, bei der Transformation der ost- und mitteleuropäischen Staaten zur Marktwirtschaft eine wesentliche Rolle zu spielen. Insbesondere in den Transformationsländern war eine klare Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank nicht mehr zu erkennen. So wurden IWF-Kredite an diese Länder u.a. an Bedingungen für die Privatisierung von Staatsunternehmen gebunden, obwohl es sich hierbei um einen zentralen Bereich von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank handelte.

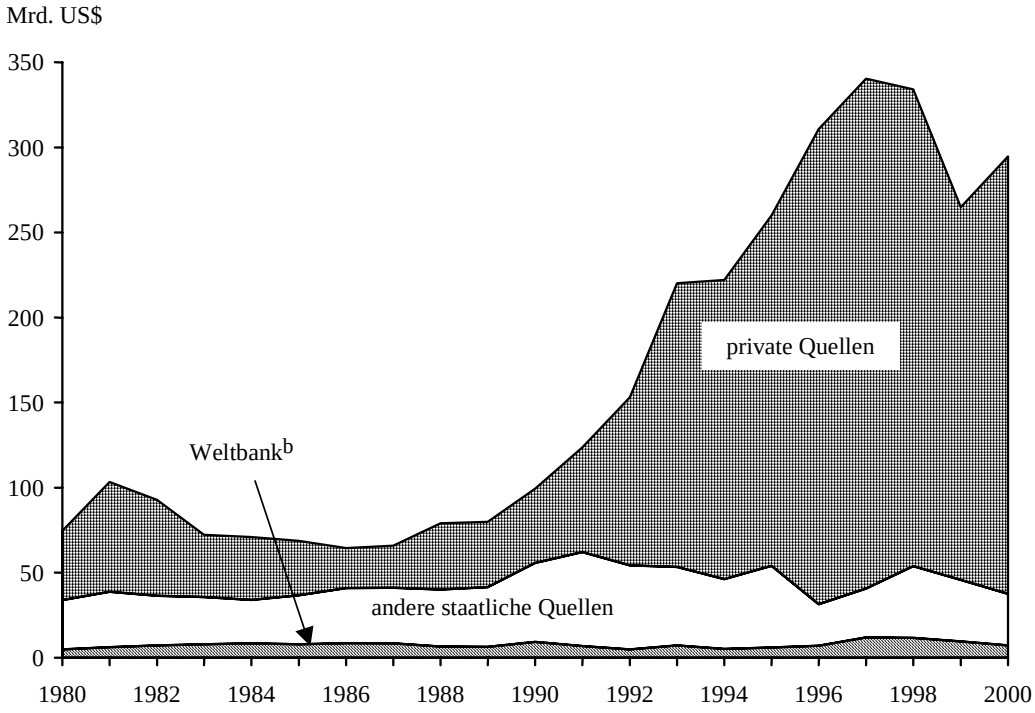
Die – fortbestehende – unklare Arbeitsteilung ist in mehrerer Hinsicht problematisch. Sie trägt dazu bei, dass in den mit der Weltbank und dem IWF verhandelnden Ländern knappe administrative Ressourcen gebunden werden. Kanbur et al. (1999) befürchten angesichts der Duplizierung von Konditionalität, dass die Entscheidungsträger in Entwicklungsländern mehr Zeit damit verbringen, die wirtschaftspolitischen Bedingungen der Geber zu erfüllen, als eigenständige Entwicklungsstrategien zu entwerfen. Erschwerend kommt hinzu, dass IWF und Weltbank in Politikbereichen, die inzwischen von beiden Institutionen thematisiert werden, teilweise unterschiedliche Vorstellungen haben. Auch in dieser Hinsicht bietet die Privatisierung ein Beispiel. So gehörte der ehemalige Chef-Ökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, zu den schärfsten Kritikern der vom IWF in Russland verfolgten Privatisierungsstrategie (Stiglitz 2000b).

Abgesehen von der klärungsbedürftigen Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank stehen beide Institutionen seit den neunziger Jahren vor neuen und bislang ungelösten Herausforderungen. Der Weltbank droht die Marginalisierung: „It is no longer possible to argue a ‘missing market’ rationale for official capital flows from the World Bank“ (Krueger 1997: 19).[3] Eine zuneh-

[2] Krueger (1997: 17) stützt diese Überlegung: „Fund Staff can, of course, express unease at a country’s policies, and warn of the likelihood of future difficulties if action is not taken. However, these admonitions are taken much more seriously in situations where financing is, or may be, sought.“

[3] Easterly (2001: 44) geht in seiner Kritik erheblich weiter. Er bezeichnet den Ansatz, durch Entwicklungshilfe Finanzierungslücken zu schließen und auf diese Weise in den Empfängerländern höhere Investitionen zu ermöglichen, als Fetisch, der die Entwicklungspolitik in ihrer Suche nach Wachstum seit 50 Jahren in die Irre geführt hat.

Abbildung 1: Kapitalströme in Entwicklungs- und Schwellenländer 1980–2000[a]



[a]Netto, d.h. Auszahlungen minus Tilgung. Der gesamte Zustrom umfasst Kredite mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr (ohne IWF-Kredite), ausländische Direktinvestitionen, Portfolio-Investitionen und staatliche Schenkungen (ohne technische Hilfe). – [b]Nicht konzessionäre Weltbankkredite plus konzessionäre Mittel der International Development Association (IDA).

Quelle: World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM.

mende Zahl von Entwicklungs- und Schwellenländern hat in den letzten zehn Jahren Zugang zu privatem Auslandskapital gefunden. Insofern es überhaupt Erfolg versprechend ist, wirtschaftspolitische Reformen mit öffentlichen Finanzhilfen durchsetzen zu wollen (vgl. Abschnitte 3.3 und 4.1), kann dieser Ansatz inzwischen von vielen Ländern umgangen werden.

Für alle Entwicklungs- und Schwellenländer zusammengenommen entsprangen 2000 nur noch 13 Prozent des gesamten Kapitalzustroms aus öffentlichen Quellen, wobei Weltbankmittel lediglich ein Fünftel der öffentlichen Finanzierung stellten (Abbildung 1). Zehn Jahre zuvor machten die Weltbankmittel noch fast ein Zehntel des gesamten Kapitalzustroms aus, und alle öffentlichen Quellen speisten mehr als die Hälfte des gesamten Kapitalzustroms. Für die Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen stammte der Kapitalzustrom dagegen auch noch in jüngster Vergangenheit fast ausschließlich aus öffentlichen Quellen.[4] Wenn die Weltbank ihren entwicklungspolitischen Einfluss erhalten will, müsste sie sich wohl auf diese Länder konzentrieren. Wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, lässt die Mittelvergabe der Weltbank die gebotene Fokussierung bisher vermissen.

Die Herausforderung für den IWF ist ganz anderer Art. Der IWF hat sich spätestens mit den jüngsten Finanz- und Währungskrisen in Asien und Lateinamerika als Krisenmanager in den Vordergrund gespielt. Gerade diese Rolle hat ihm aber heftige Kritik von allen Seiten eingetragen. Seine Zukunft wird davon abhängen, ob sich diejenigen Kritiker durchsetzen, die die Eingriffsmöglichkeiten des IWF wegen Erfolglosigkeit oder gar Fehlsteuerung drastisch beschnei-

[4]Im letzten verfügbaren Jahr (1999) stellten öffentliche Quellen mehr als 90 Prozent des gesamten Kapitalzustroms in Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von höchstens 755 US$; der Anteil der Weltbank am gesamten Kapitalzustrom in diese Länder betrug dabei etwa 15 Prozent (World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM).

den wollen, jene, die seine Kernkompetenzen schärfen wollen, oder sogar jene, die die Schwächen des IWF durch eine stärkere entwicklungspolitische Orientierung ausgleichen wollen.

3 Die Weltbank zwischen Anspruch und Wirklichkeit

3.1 Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand

Die Kritik an der Weltbank erfolgt im Kontext der Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe. Der Anspruch, durch Entwicklungshilfe die Wachstumsprozesse in Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen zu beschleunigen und Armutsprobleme zu lindern, ist durch eine ganze Reihe von Studien erschüttert worden. Boone (1996) stellt fest, dass Entwicklungshilfe in der Regel nicht zu höheren Investitionen geführt und lediglich die Staatshaushalte aufgebläht hat. Unabhängig vom politischen Regime seien in erster Linie die reichen Eliten begünstigt worden. Easterly (2001) sieht schwerwiegende Anreizprobleme, solange Entwicklungshilfe auf der Grundlage geschätzter Finanzierungslücken vergeben wird; um mehr Entwicklungshilfe zu erhalten, seien die Empfänger versucht, die Finanzierungslücke künstlich auszuweiten, indem sie eigene Sparanstrengungen unterlassen. Die Weltbank selbst hat mit ihrer Studie „Assessing Aid" (World Bank 1998) die Zweifel am Nutzen traditioneller Formen von Entwicklungshilfe genährt. Das zentrale Ergebnis dieser Studie war, dass Entwicklungshilfe in der Vergangenheit weniger effektiv als möglich war, weil die Hilfe nicht auf arme Empfängerländer mit einer Erfolg versprechenden Wirtschaftspolitik fokussiert worden ist (vgl. auch Burnside und Dollar 2000).[5]

Eine einfache Korrelation unterstreicht diese skeptischen Einschätzungen. Gegenübergestellt werden die im Zeitraum 1990–1998 jahresdurchschnittlich erhaltene Entwicklungshilfe (Auszahlungen minus Tilgung) pro Kopf der Bevölkerung der Empfängerstaaten und das im gleichen Zeitraum erzielte jahresdurchschnittliche Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens.[6] Diese Angaben sind für 123 Entwicklungs- und Schwellenländer verfügbar. Die Korrelation zwischen diesen beiden Variablen ist praktisch Null.[7] Im Länderquerschnitt ist also nicht zu beobachten, dass mehr Entwicklungshilfe mit einem höheren Einkommenswachstum einhergegangen wäre.[8]

Der Weltbank wird hierfür von der Meltzer Commission (2000) eine Mitverantwortung zugeschrieben. Die Kommission bezieht sich auf das am Eingang des Weltbank-Hauptquartiers in Washington herausgestellte Leitmotiv „Our dream is a world without poverty" und führt aus: „Unfortunately neither the World Bank nor the regional development banks are pursuing the set of activities that could best help the world move rapidly toward that objective or even the lesser, but more fully achievable, goal of raising the living standards and the quality of life, particularly for people in the poorest nations of the world."

Die Kritik an der Weltbank erfolgt auf verschiedenen Ebenen:

[5] In ihrem jüngsten Bericht zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe betont die Weltbank allerdings, dass Empfängerländer mit einer besseren Wirtschaftspolitik am Ende der neunziger Jahre – im Gegensatz zu 1990 – mehr Entwicklungshilfe erhalten haben (28 US$ pro Kopf) als Empfängerländer mit einer schlechteren Wirtschaftspolitik (16 US$ pro Kopf) (World Bank 2002: xviii). Gleichzeitig werden kritische Studien zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe – einschließlich der Studien von Weltbankmitarbeitern – heruntergespielt, wenn man diesen vorwirft, nicht zwischen verschiedenen Formen der Hilfe und verschiedenen Empfängern unterschieden zu haben (World Bank 2002: 30). Mit diesem Argument gesteht die Weltbank ein, dass die Entwicklungshilfe zu wesentlichen Teilen nicht zur Wachstumsförderung und Armutsbekämpfung eingesetzt worden ist. Den Kritikern wird damit letztlich bedeutet, dass man die Weltbank gar nicht an ihren eigenen Ansprüchen messen dürfe (vgl. auch Abschnitt 3.4).

[6] Alle Angaben aus World Bank, *World Development Indicators 2000*. CD-ROM.

[7] Der Korrelationskoeffizient ist 0,04 und damit insignifikant.

[8] An der Insignifikanz der Entwicklungshilfe als Wachstumsdeterminante ändert sich nichts, wenn man – statt der einfachen Korrelation – eine Regression schätzt, in der übliche Wachstumsdeterminanten (Ausgangseinkommen, Investitionsquote und Schulbildung) als Kontrollvariable benutzt werden.

- Auf der Projektebene wird auf einen hohen Anteil gescheiterter Projekte verwiesen und eine mangelhafte Projektevaluierung beklagt.
- Abgesehen davon wird die „punktuelle Projektitis“ (Nuscheler 2000: 497) als grundsätzlich fehlgerichtet eingestuft.
- Die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank werden als nicht entwicklungsverträglich bezeichnet.
- Schließlich wird für die gesamte Mittelvergabe der Weltbank eine Fehlallokation konstatiert.

3.2 Unzulänglichkeiten der Projektfinanzierung

Die Bewertung von Projekten basiert zumindest teilweise auf subjektiven Urteilen der Gutachter. Es ist deshalb nicht überraschend, dass deutlich unterschiedliche Erfolgsquoten kursieren. Das *Operations Evaluation Department* der Weltbank stuft nur etwa ein Drittel der Weltbankkredite im Rahmen von Strukturanpassungsprojekten als Fehlschläge ein (Dollar und Svensson 2000). In dem jüngsten Weltbankbericht wird sogar ein Anstieg der Erfolgsquote auf über 80 Prozent während der neunziger Jahre angegeben (World Bank 2002: xx und Figure A1). Die Meltzer Commission (2000) zeichnet ein erheblich ungünstigeres Bild, obwohl auch sie sich auf interne Weltbank-Quellen stützt. Deutlich mehr als die Hälfte aller Projekte müssen demnach als gescheitert gelten, wobei Investitionsprojekte noch häufiger fehlschlagen als Strukturanpassungsmaßnahmen (Abbildung 2). Zudem waren Misserfolge gerade dort die Regel, wo Erfolge wegen des geringen Pro-Kopf-Einkommens und der weit verbreiteten Armut – wie in Afrika – besonders dringlich gewesen wären.[9]

Der Anteil fehlgeschlagener Projekte dürfte eher unterschätzt als überschätzt sein, weil „the project evaluation process at the World Bank gets low marks for credibility“ (Meltzer Commission 2000: 39). Die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen erhält in der Bewertung ein geringes Gewicht. Die Evaluierungen erfolgen bis zu drei Jahren nach der endgültigen Mittelvergabe. Die Erfahrungen der Asiatischen Entwicklungsbank mit späteren Evaluierungen deuten darauf hin, dass sich das Verhältnis zwischen erfolgreichen und fehlgeschlagenen Projekten im Zeitablauf weiter verschlechtert.

Nicht nur externe Kritiker, sondern auch interne Berichte wie der so genannte *Wapenhans Report* von 1992 sehen einen Hauptgrund für die enttäuschende Projektqualität in den internen Anreizstrukturen. Es hat sich eine „lending culture“ herausgebildet, die sich an Budgetvorgaben für die Mittelvergabe orientiert. Um auch in Zukunft hohe Zuweisungen zu erhalten, gilt es das jeweils verfügbare Budget voll auszuschöpfen. Die Karriere der Angestellten ist deshalb mit dem Umfang der vergebenen Mittel verknüpft.[10] An Gegengewichten fehlt es, weil Projektrisiken auf die Empfängerstaaten verschoben werden[11] und Fehlschläge möglicherweise erst dann ruchbar werden, wenn die verantwortlichen Weltbankmitarbeiter bereits in andere Positionen gewechselt sind.

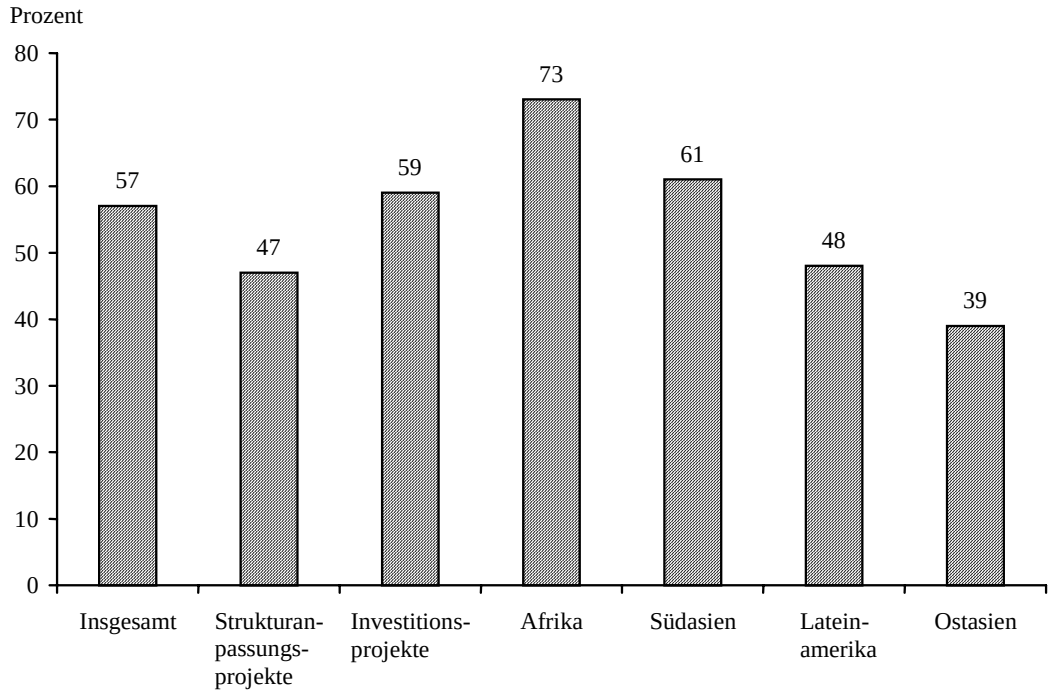
Selbst wenn diese Anreizproblematik zu beheben wäre und innerhalb der Weltbank für eine bessere Projektqualität gesorgt würde, ist die Effektivität der Projekthilfe keineswegs gewährleistet. Vielmehr stellt sich eine grundsätzliche Schwierigkeit wegen der Austauschbarkeit von Projektmitteln (Fungibilität). Ein erfolgreiches Projekt wäre ohne Weltbankfinanzierung möglicherweise aus internen Ersparnissen finanziert worden. Für die Bewertung des Weltbankprojekts wäre also zu berücksichtigen, wie die freigesetzten internen Mittel verwendet werden. Da dies typischerweise kaum zu beurteilen ist, haben Projektevaluierungen nur begrenzten Aussagewert.

[9] Für die Kritiker der Weltbank kommt erschwerend hinzu, dass die Projekterfolge bescheiden geblieben sind, obwohl die Arbeit der Weltbank sehr kostenintensiv ist (Krueger 1997: 3).

[10] Vgl. auch Krueger (1997: 15): „For most of its history, a key performance indicator for Bank staff has been the volume of lending.“

[11] Alle Weltbankkredite müssen von der Regierung des Empfängerlandes garantiert werden.

Abbildung 2: Fehlgeschlagene Weltbankprojekte 1990–1999



Quelle: Meltzer Commission (2000: Table 3–8) auf der Basis von Weltbankangaben.

3.3 Strukturanpassung mit Implementierungsdefiziten

Der Kritik an der „punktuellen Projektitis“ (Nuscheler 2000: 497) hat die Weltbank durchaus Rechnung zu tragen versucht. Zum einen wurden Projektfinanzierungen zunehmend an Reformen zur Verbesserung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen gebunden (Krueger 1997: 18 f.). Zum anderen setzte man verstärkt auf Strukturanpassungskredite, um ohne Projektbindung Reformprogramme zu unterstützen. Diese machten Ende der neunziger Jahre fast zwei Drittel aller Weltbankfinanzierungen aus (Meltzer Commission 2000: 39).[12]

Auch den Strukturanpassungsprogrammen scheint allerdings ein durchschlagender Erfolg versagt geblieben zu sein. Nach Abbildung 2 war die Erfolgsquote dieser Programme nur unwesentlich höher als die von Investitionsprojekten. Auch Thiele und Wiebelt (2000) diagnostizieren eher beschränkte Erfolge der Strukturanpassungsprogramme im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Einkommenswachstum. Gleichwohl weisen diese Autoren die pauschale Kritik von Globalisierungsgegnern zurück, wonach die Anpassungsprogramme nicht entwicklungsverträglich seien. Entgegen den Behauptungen der Globalisierungsgegner sei nicht festzustellen, dass die Anpassungsprogramme durchweg negative soziale Auswirkungen haben und die Armutssituation generell verschärft werde. Gegen die verbreitete Kritik, positive Wachstumswirkungen blieben wegen strikter Stabilisierungsvorgaben aus, lässt sich zudem einwenden, dass es bei schweren gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten keine Alternative zur Stabililisierung gibt und Wachstumseinbußen damit zumindest kurzfristig kaum zu vermeiden sind (Krueger 1997: 13 f.).

Jene Kritiker, die die Verantwortung für das häufige Scheitern von Strukturanpassungsprogrammen allein bei der Weltbank sehen, vernachlässigen, dass die Reformvorgaben von vielen Ländern gar nicht implementiert werden.

[12] Krueger (1997: 34) beobachtet allerdings einen erneut steigenden Anteil von Projektfinanzierungen in den neunziger Jahren.

Nach Angaben der Weltbank haben zum Beispiel von 37 afrikanischen Staaten, die im Zeitraum 1980–1996 Anpassungskredite in Anspruch genommen haben, nur zehn die Programmauflagen in hinreichendem Umfang erfüllt (World Bank 1997). Wenn ökonomische und soziale Anpassungsziele immer wieder verfehlt werden, so wohl nicht zuletzt deshalb, weil von der Weltbank als notwendig erachtete Reformen von den Entwicklungsländern nicht umgesetzt werden (Thiele und Wiebelt 2000). Die dortigen Regierungen sind vielfach nicht reformbereit und es mangelt an „ownership", d.h. der Identifizierung mit den Konditionen von Anpassungskrediten.

Ein frappantes Beispiel hierfür hat Kenia geboten. Collier (1997: 60) stellt fest: „During a 15-year period, the Government of Kenya sold the same agricultural reform to the World Bank *four times*, each time reversing it after receipt of the aid." Derartige Erfahrungen lassen eine Fehlallokation von Weltbankmitteln befürchten und nähren Zweifel an der Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Konditionalität, die an die Mittelvergabe geknüpft ist. Angesichts des oben erwähnten Leitmotivs einer Welt ohne Armut stünde zu erwarten, dass die Mittelvergabe der Weltbank auf Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, hoher Armutsinzidenz und einer entwicklungsfördernden Wirtschaftspolitik ausgerichtet ist. Dies ist aber kaum der Fall.

3.4 Fehlgeleitete Ressourcen

Als Indiz für eine erhebliche Fehlallokation von Weltbankmitteln führt die Meltzer Commission (2000) an, dass mehr als zwei Drittel der „nicht konzessionären" Kredite[13] an elf Länder flössen, obwohl diese bereits Zugang zu den privaten internationalen Kapitalmärkten hätten. Dieser Kritik mag man entgegenhalten, dass die quantitativ bedeutsamen konzessionären Mittel der International Development Association (IDA), die Teil der Weltbankgruppe ist, unberücksichtigt bleiben. Wenn man beide Finanzierungsinstrumente zusammenfasst, ergibt sich immerhin die zu erwartende negative Korrelation zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerstaaten und der Mittelvergabe der Weltbank in Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Empfängerstaaten (Abbildung 3). Zugleich haben Entwicklungsländer mit weit verbreiteter absoluter Armut[14] relativ mehr Weltbankmittel erhalten als Länder ohne drängende Armutsprobleme.[15]

Wie schon die Kritik der Meltzer Commission andeutet, sind diese Ergebnisse ausschließlich auf die Verteilung der konzessionären IDA-Mittel zurückzuführen (Tabelle 1). Die nicht konzessionären Kredite flossen hingegen vor allem in wirtschaftlich relativ weit entwickelte Länder. Das Engagement der Weltbank in diesen Ländern wird manchmal damit verteidigt, dass Armutsprobleme auch bei einem relativ hohen Durchschnittseinkommen existieren. Schon die Korrelationsergebnisse lassen diese Argumentation nicht sehr plausibel erscheinen. Zum einen ist der Bevölkerungsanteil der absolut Armen mit dem Durchschnittseinkommen im Länderquerschnitt hoch korreliert (–0,61). Zum anderen hat die nicht konzessionäre Kreditvergabe der Weltbank Länder mit hoher Armut benachteiligt. Der in Tabelle 1 aufgeführte negative Korrelationskoeffizient bleibt erhalten, wenn man die Korrelation zwischen der nicht konzessionären Kreditvergabe und der Armutsinzidenz auf Empfängerländer mit relativ hohem Durchschnittseinkommen beschränkt.[16] Es kommt hinzu, dass wirtschaftlich fortgeschrittene Empfängerländer nicht auf Weltbankmittel angewiesen sind, um Armutsprobleme zu bekämpfen, weil diese Länder auf private Kapitalimporte zurückgreifen können.

---

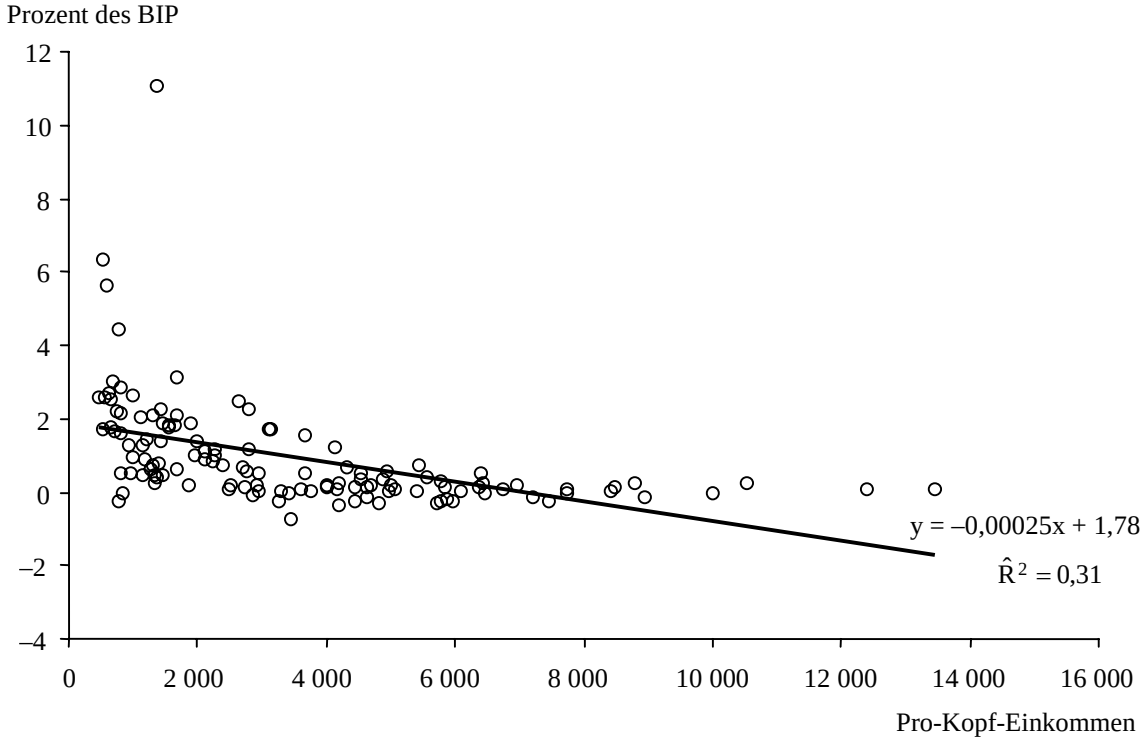
[13] Korrekter wäre es, von weniger konzessionären Krediten (im Vergleich zu den stärker konzessionären IDA-Mitteln) zu sprechen, weil auch die Weltbankkredite ein Subventionselement enthalten, wenn man als Maßstab die alternativen Finanzierungskosten auf dem privaten Kapitalmarkt heranzieht.

[14] Als Indikator für absolute Armut wird der Anteil der Bevölkerung betrachtet, der von weniger als 2 US$ pro Tag leben muss.

[15] Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Anteil der besonders armen Bevölkerung und der Mittelvergabe der Weltbank betrug in den neunziger Jahren im Länderquerschnitt 0,62.

[16] Es handelt sich hierbei um 63 Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 2 000 US$. Der statistisch signifikante Korrelationskoeffizient beträgt für diese Gruppe –0,26.

Abbildung 3: Mittelvergabe der Weltbank[a] und Pro-Kopf-Einkommen[b] der Empfängerstaaten in den neunziger Jahren



[a]Summe der nicht konzessionären Weltbankkredite (Nettoauszahlungen) und der konzessionären IDA-Mittel; Jahresdurchschnitte für 1990–1999 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Empfängerstaaten in 1995. – [b]Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nach Kaufkraftparität in 1995.

Quelle: World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM; World Bank, *World Development Indicators 2000.* CD-ROM.

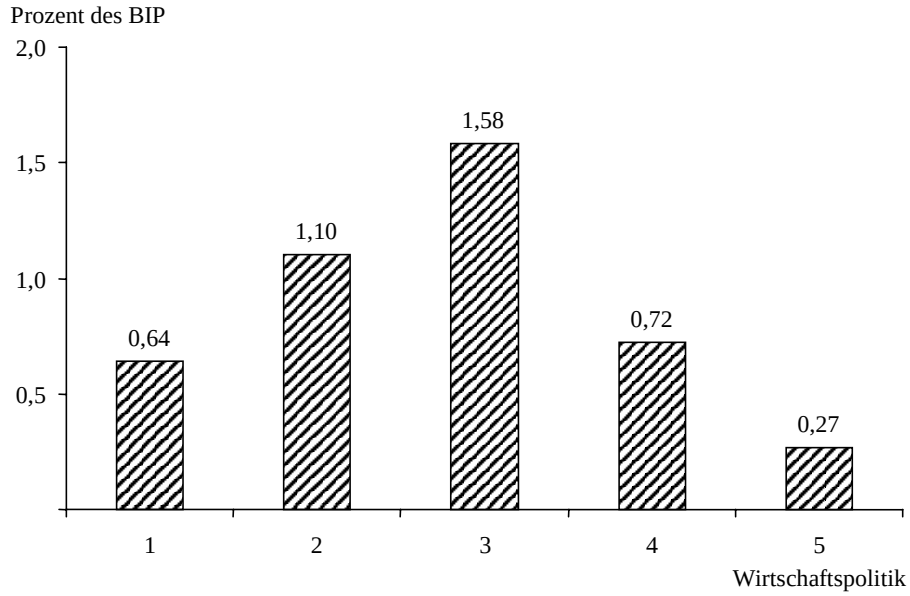
Tabelle 1: Mittelvergabe der Weltbank,[a] Entwicklungsstand der Empfängerländer und Qualität der Wirtschaftspolitik: Korrelationsergebnisse für die neunziger Jahre[b]

	Nicht konzessionäre Weltbankkredite	Konzessionäre IDA-Mittel
Pro-Kopf-Einkommen[c]	0,27** (104)	–0,58** (104)
Anteil der Bevölkerung mit weniger als 2 US$ pro Tag	–0,33** (106)	0,66** (106)
Qualität der Wirtschaftspolitik[d]	0,06 (81)[e] [–0,05 (69)]	–0,20* (76)[e] [–0,06 (59)]

[a]Nettoauszahlungen; Jahresdurchschnitt für 1990–1999 in vH des Bruttoinlandsprodukts der Empfängerstaaten in 1995. – [b] * (**) signifikant bei 10 Prozent (1 %) Irrtumswahrscheinlichkeit (zweiseitig); Anzahl der Beobachtungen in Klammern. – [c]Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nach Kaufkraftparität in 1995. – [d]Auf der Basis des so genannten *Country Policy and Institutional Assessment* der Weltbank gemäß Collier und Dollar (2001); Skala von 1 (sehr schlecht) bis 5 (sehr gut). – [e]Länder, für die die Nettoauszahlungen von Weltbankkrediten bzw. IDA-Mitteln im Zeitraum 1990–1999 gleich null waren, werden in diesen Korrelationen nicht berücksichtigt; in eckigen Klammern: Korrelationen auf der Basis von Bruttoauszahlungen statt Nettoauszahlungen, wobei Länder mit Bruttoauszahlungen gleich null unberücksichtigt bleiben.

Quelle: World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM; World Bank, *World Development Indicators 2000*. CD-ROM; Collier und Dollar (2001).

Abbildung 4: Mittelvergabe der Weltbank[a] und Qualität der Wirtschaftspolitik[b] der Empfängerstaaten in den neunziger Jahren



[a]Summe der nicht konzessionären Weltbankkredite (Nettoauszahlungen) und der konzessionären IDA-Mittel; Jahresdurchschnitte für 1990–1999 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Empfängerstaaten in 1995. – [b]Auf der Basis der so genannten *Country Policy and Institutional Assessment* der Weltbank wie in Collier und Dollar (2001) angegeben; Skala von 1 (sehr schlecht) bis 5 (sehr gut). Mit Ausnahme von 1 (4 Länder) sind alle Gruppen (mit 20–30 Ländern) etwa gleich stark besetzt.

Quelle: World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM; Collier und Dollar (2001: Table 3).

Ein noch stärkeres Indiz für die Fehlallokation von Weltbankmitteln bietet die Beobachtung, dass die Weltbank – wie auch andere Geber – die Erkenntnisse von Burnside und Dollar (2000) vernachlässigt hat, wonach Entwicklungshilfe positive Wachstumseffekte in Empfängerländern mit einer als gut bewerteten Fiskal-, Geld- und Aussenhandelspolitik entfaltet, nicht jedoch in Ländern mit einer schlechten Politik. Die Angaben zur Qualität der Wirtschaftspolitik in Abbildung 4 basieren auf der so genannten *Country Policy and Institutional Assessment*, die von der Weltbank selbst durchgeführt wird (Collier und Dollar 2001). Demnach haben in den neunziger Jahren zwar Länder mit einer als schlecht oder sehr schlecht eingestuften Wirtschaftspolitik weniger Weltbankmittel erhalten als Länder mit einer mittelmäßigen Wirtschaftspolitik (Kategorie 3). Da die Länder mit guter und sehr guter Wirtschaftspolitik aber gegenüber den Ländern in den Kategorien 2 und 3 deutlich diskriminiert wurden, ergibt sich eine signifikant negative Korrelation zwischen der gesamten Mittelvergabe der Weltbank und der Qualität der Wirtschaftspolitik in den Empfängerländern (–0,25).

An diesem Bild ändert sich nichts Wesentliches, wenn man statt der einfachen Korrelation zwischen Mittelvergabe und Wirtschaftspolitik eine Regression schätzt, in der das Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerstaaten als Kontrollvariable berücksichtigt wird.[17] Selbst für Empfängerländer mit vergleichbarem wirtschaftlichen Entwicklungsstand stellt sich also kein (signifikanter) positiver Zusammenhang zwischen Mittelvergabe und Qualität der Wirtschaftspolitik ein.

[17]Das Regressionsergebnis lautet:

$$WB = 1{,}59 - 0{,}00027\ PKE + 0{,}08\ WIPO;\ \hat{R}^2 = 0{,}30$$
$$(5{,}50)\ (-6{,}13)\ (0{,}79)$$

mit: WB = gesamte Mittelvergabe der Weltbank in Prozent des BIP der Empfängerstaaten; PKE = Pro-Kopf-Einkommen; WIPO = Qualität der Wirtschaftspolitik; t-Werte in Klammern.

Die in Tabelle 1 aufgeführten Korrelationskoeffizienten zum Zusammenhang zwischen Mittelvergabe und Qualität der Wirtschaftspolitik zeigen, dass in den neunziger Jahren weder die Weltbankkredite noch die Mittelvergabe der IDA auf Empfänger mit guter Wirtschaftspolitik ausgerichtet waren. Insbesondere für die IDA steht dieses Ergebnis in scharfem Kontrast zu der Behauptung der Weltbank, dass ihre Hilfe zielgerichtet verteilt worden sei (World Bank 2002: 34 f.). So habe die IDA schon am Beginn der neunziger Jahre Länder mit guter Wirtschaftspolitik bevorzugt, und in den späten neunziger Jahren hätten diese Länder pro Kopf fast dreimal so viele IDA-Mittel erhalten wie Länder mit schlechter Wirtschaftspolitik.

Die gegensätzlichen Diagnosen scheinen in erster Linie darauf zurückzuführen zu sein, dass die Weltbank irreführende Durchschnittswerte für die Mittelvergabe (pro Kopf der Bevölkerung in den Empfängerländern) präsentiert.[18] Dies lässt sich am Beispiel der Bruttoauszahlungen der IDA im Jahr 1999 verdeutlichen (Abbildung 5).[19] Ländern mit guter Wirtschaftspolitik (Kategorie 4) kam nur deshalb ein Mehrfaches an Hilfe wie Ländern mit schlechter Wirtschaftspolitik (Kategorie 2) zu, weil zwei Länder der ersten Gruppe (Kap Verde und Honduras) extrem hohe Bruttoauszahlungen erhielten; die restlichen 13 Länder mit guter Wirtschaftspolitik bekamen 1999 im Durchschnitt weniger Hilfe als die Länder in Kategorie 2. Wenn man die Durchschnittswerte um wenige Ausreißer korrigiert, erweist sich auch die Aussage als falsch, dass sich die IDA am Ende der neunziger Jahre verstärkt auf Länder mit guter Wirtschaftspolitik konzentriert hat (Abbildung 6).

Die entwicklungspolitische Brisanz dieses Befunds wird von Geberinstitutionen teilweise mit dem Argument bestritten, dass ihr finanzielles Engagement und der damit verbundene Dialog mit den Empfängerstaaten ein Instrument sei, um vorhandene wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen zu beheben.[20] Es sei deshalb gar nicht angebracht, die finanzielle Zusammenarbeit auf Länder zu konzentrieren, die bereits vorher durch eine gute Wirtschaftspolitik gekennzeichnet seien. Dieser Einwand wäre aber nur dann stichhaltig, wenn die finanzielle Zusammenarbeit geeignet wäre „to buy economic reforms ...; unfortunately, it does no such thing“ (Collier 1997: 56).

Die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Konditionalität, die die Weltbank an ihre Finanzhilfen knüpft, wird durchweg als gering eingestuft.[21] Ob Regierungen von Entwicklungsländern Reformen durchgesetzt haben oder nicht, hat sich als weitgehend unabhängig von der finanziellen Zusammenarbeit mit diesen Ländern erwiesen (Boone 1996; Collier 1997). Variable, die die Weltbank kontrollieren kann, haben kaum Einfluss auf Erfolg oder Misserfolg von Anpassungsprogrammen (Dollar und Svensson 2000). Dies liegt auch daran, dass die Weltbank nach erfolgter Mittelvergabe kaum über wirksame Sanktionen verfügt, mit denen gebrochene Reformversprechen belegt werden könnten.

Die Qualität der Wirtschaftspolitik hängt also erheblich stärker von den politischen Kräfteverhältnissen innerhalb der Empfängerländer als von der Konditionalität der Weltbank ab. Mit anderen Worten: Konditionalität ist kein Substitut für „ownership“. Angesichts dessen ist Selektivität bei der Mittelvergabe durch die Weltbank (und andere Geber) unabdingbar. Zu begünstigen wären Länder mit einer erfolgversprechenden Wirtschaftspolitik.[22] In den neunziger Jahren ist das nicht der Fall gewesen.

---

[18] Man stößt auf einige Schwierigkeiten, wenn man die Berechnungen in World Bank (2002) nachvollziehen will. So sucht man vergeblich nach Angaben, ob Brutto- oder Nettoauszahlungen betrachtet werden. Zudem bleibt unklar, warum die Berechnungen für einzelne Jahre erfolgen, statt Periodendurchschnitte zu ermitteln. Es deutet einiges darauf hin, dass die Berechnungen der Weltbank durch wenige „Ausreißer“ bei den Jahreswerten stark verzerrt werden.

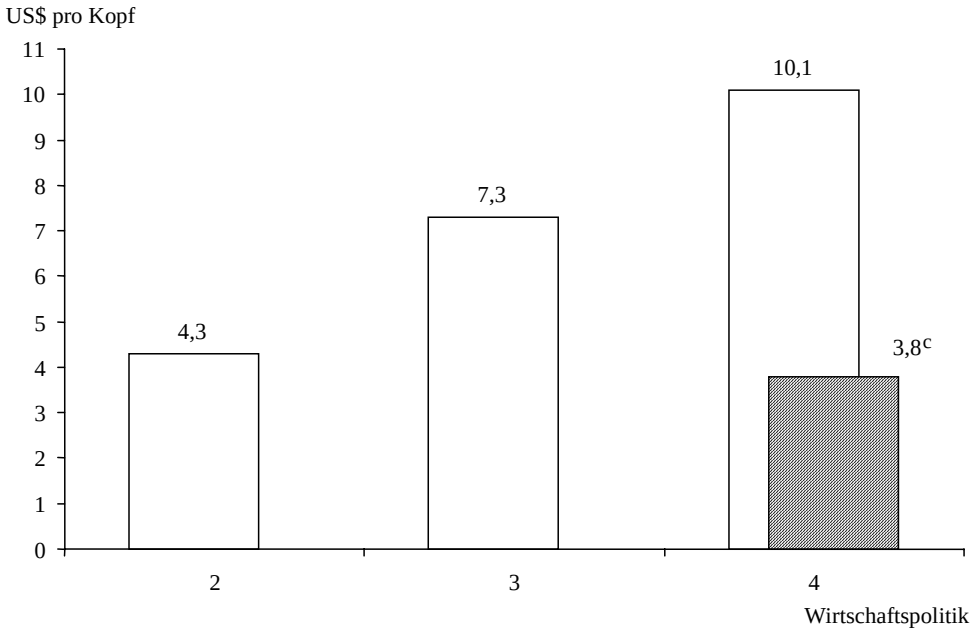
[19] Es werden hier Bruttoauszahlungen betrachtet, um solche Länder auszugrenzen, die wegen eines relativ hohen Entwicklungsstandes am Ende der neunziger Jahre nicht mehr zugangsberechtigt für IDA-Mittel waren. Viele dieser Länder weisen negative Nettoauszahlungen gegenüber der IDA aus, weil frühere Kredite noch zurückgezahlt werden müssen. Allerdings macht es für die folgenden Aussagen kaum einen Unterschied, ob man mit Brutto- oder Nettoauszahlungen rechnet.

[20] Vgl. Nunnenkamp (2000a: 13 ff.) zu dem Beispiel der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

[21] Vgl. Dollar und Svensson (2000) und die dort angegebene Literatur.

[22] Zu dieser Schlussfolgerung kommen auch Analysen von Mitarbeitern der Weltbank; vgl. etwa Burnside und Dollar (2000) sowie Collier und Dollar (2001).

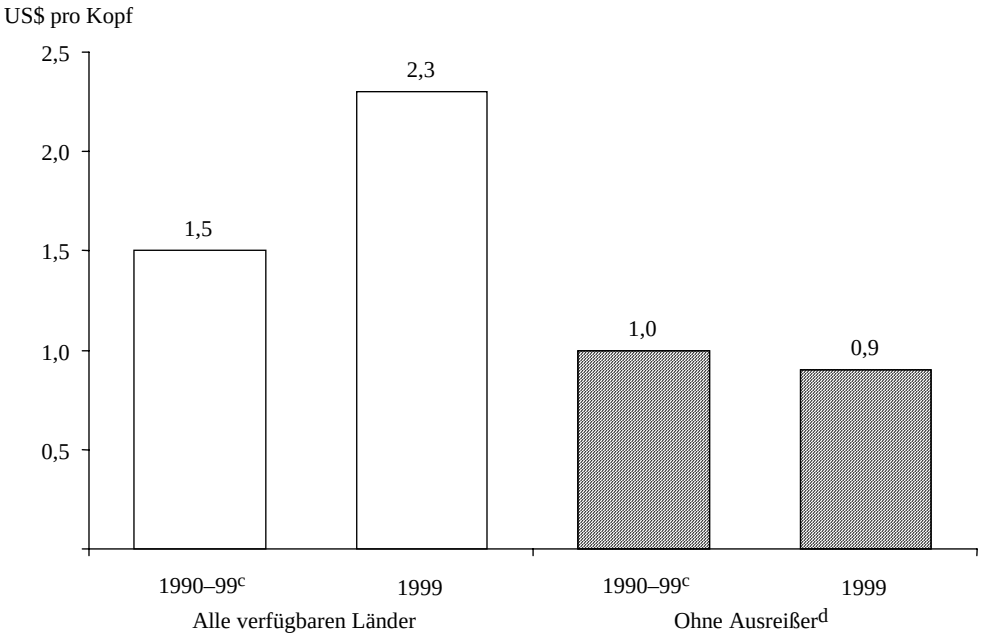
Abbildung 5: Mittelvergabe der IDA[a] und Qualität der Wirtschaftspolitik[b] der Empfängerstaaten 1999



[a]Bruttoauszahlungen pro Kopf der Bevölkerung in den Empfängerländern. – [b]Auf der Basis der so genannten *Country Policy and Institutional Assessment* der Weltbank wie in Collier und Dollar (2001) angegeben; Kategorien 1 (sehr schlechte Wirtschaftspolitik) und 5 (sehr gute Wirtschaftspolitik) nicht aufgeführt, weil nur für zwei bzw. vier Länder Werte vorhanden sind. – [c]Ohne Kap Verde und Honduras, die 1999 mit 58 US$ bzw. 44 US$ extrem hohe Bruttoauszahlungen erhielten.

Quelle: World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM; Collier und Dollar (2001: Table 3).

Abbildung 6: Mittelvergabe der IDA[a]: Verhältnis zwischen Ländern mit guter und schlechter Wirtschaftspolitik[b]



[a]Bruttoauszahlungen in US$ pro Kopf der Bevölkerung in den Empfängerländern. – [b]Durchschnittswerte für Länder in Kategorie 4 (gute Politik) zu Durchschnittswerten für Länder in Kategorie 2 (schlechte Politik). – [c]Periodendurchschnitt. – [d]1990–99: Kap Verde und Guyana; 1999: Kap Verde und Honduras. Diese Länder, die zu Kategorie 4 gehören, haben extrem hohe Bruttoauszahlungen erhalten.

Quelle: World Bank, *Global Development Finance 2001*. CD-ROM; Collier und Dollar (2001: Table 3).

4 Der IWF zwischen Macht und Ohnmacht

4.1 Konditionalität mit zweifelhafter Wirksamkeit

Die Frage nach dem Sinn der Verknüpfung von Finanzhilfen mit wirtschaftspolitischen Auflagen stellt sich beim IWF in verschärfter Form. Bereits vor den Finanz- und Währungskrisen seit Mitte der neunziger Jahre war die Wirksamkeit der IWF-Konditionalität umstritten. Mit der Asienkrise schwoll die Kritik an und ging über Expertendiskussionen weit hinaus. Dem IWF wurde vorgehalten, im Bereich seiner Kernkompetenzen versagt, sein Mandat weit überschritten und Anpassungslasten ungerecht verteilt zu haben.

Die wissenschaftliche Debatte über die Wirksamkeit der Konditionalität spiegelt sich in einer Vielzahl von Publikationen wider.[23] Die Tatsache, dass die Studien zu voneinander abweichenden Ergebnissen kommen, lässt sich auf zwei Faktoren zurückführen. Zum einen werden unterschiedliche Kriterien für Erfolg bzw. Misserfolg angelegt. Zum anderen wird auf verschiedene Weise versucht, eine Referenzsituation zu definieren, die ohne Eingreifen des IWF wahrscheinlich eingetreten wäre. Nur im Vergleich zum so genannten *counterfactual* ist zu bestimmen, welche Effekte den IWF-Programmen zuzuschreiben sind. Eine vollends befriedigende Lösung für dieses Problem existiert bisher nicht und steht auch kaum zu erwarten:

- Ein Vergleich der Situation vor und nach einem IWF-Programm basiert auf der unrealistischen Annahme, dass ansonsten keine Veränderungen der Wirtschaftspolitik und/oder externer Einflüsse eingetreten wären.
- Eine Gegenüberstellung von Ländern mit und ohne IWF-Programm vernachlässigt, dass sich die Referenzgruppe typischerweise auch in anderer Hinsicht von den Kreditnehmern des IWF unterscheidet. Teilweise hat man versucht, den Ländervergleich um solche Unterschiede zu bereinigen. Es bleibt aber das Problem, dass schon die Entscheidung, ob der IWF um Beistand gebeten wird oder nicht, auf eine unterschiedlich starke Reformbereitschaft hindeuten kann, die von den eigentlichen Effekten eines IWF-Programms nicht zu isolieren ist.
- Wenn man auf Fallstudien statt auf Querschnittsanalysen setzt, sind die Ergebnisse nicht zu verallgemeinern. Für länderspezifische Simulationen alternativer Politikmaßnahmen gilt zudem, dass die Ergebnisse von der gewählten Modellstruktur abhängen.

Die kaum überwindbaren methodischen Schwierigkeiten lassen eindeutige Ergebnisse erst recht dann nicht erwarten, wenn der Zeitrahmen variiert, in dem die Entwicklung von Erfolgskriterien beobachtet wird. Der Zeitfaktor beeinflusst insbesondere die gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte, die den IWF-Programmen zugeschrieben werden. Kurzfristige Wachstumseinbußen, die sich in mehreren Studien trotz unterschiedlicher Methodik zeigen, sind kaum dem IWF anzulasten, da dieser durchweg dann zur Hilfe gerufen wird, wenn Länder zuvor über ihre Verhältnisse gelebt haben. Ob die Wachstumseinbußen dauerhaft sind, bleibt umstritten. Die Studien von Conway (1994) und Killick (1995) deuten darauf hin, dass unmittelbar negative Wachstumseffekte durch verzögerte positive Wachstumseffekte ausgeglichen werden. Przeworski und Vreeland (2000) finden hingegen dauerhaft negative Wachstumseffekte von IWF-Programmen.[24]

Unzweifelhafte Erfolge von IWF-Programmen sind selbst dort nicht zu beobachten, wo sie am ehesten zu erwarten wären – nämlich bei der Inflationsbekämpfung und dem Abbau von Leistungsbilanzdefiziten. Beide Variablen betreffen die makroökonomische Kernkompetenz des IWF. Gleichwohl zeigt sich (vor allem bei Vorher-Nachher-Vergleichen) kein starker Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und der

[23] Vgl. ausführlich Bird (2001) sowie die dort angegebene Literatur.

[24] Zum zuletzt genannten Ergebnis passt es besser als zum ersten, dass die Stabilisierungsprogramme des IWF typischerweise auf Kosten der Investitionen gehen.

Inflationsrate (Easterly 2001: 105).[25] Im Hinblick auf die Leistungsbilanzsituation wurde zumeist zwar eine Verbesserung konstatiert. Gerade bei dieser Variable ist das *counterfactual* aber schwer zu definieren (Bird 2001: 1863). Inmitten einer Zahlungsbilanzkrise verschieben sich häufig die wirtschaftspolitischen Prioritäten im betroffenen Land. Die Leistungsbilanzsituation, ansonsten nur eine Nebenbedingung, wird in der Krise zur kritischen Zielgröße. Ein Land, das in dieser Situation auf Finanzhilfen des IWF verzichtet, ist möglicherweise zu stärkeren Anpassungsmaßnahmen gezwungen als ein Land mit einem IWF-Programm. Eine Verbesserung der Leistungsbilanzsituation im zweiten Fall ist deshalb nicht ohne weiteres dem IWF-Programm zuzurechnen.

Abgesehen von diesen Kriterien der wirtschaftlichen Performance steht der IWF vor einem ähnlichen Implementierungsproblem wie die Weltbank: „Research has confirmed that at best only about a half of policy targets are achieved“ (Bird 2001: 1851). Es ist für Außenstehende schwer zu entscheiden, wie häufig IWF-Programme scheitern bzw. unvollendet abgebrochen werden. Als Indiz hierfür kann gelten, in welchem Maß die am Programmbeginn zugesagten IWF-Mittel in der Folge tatsächlich ausgezahlt werden (Killick 1995; Bird 2001). Der Auszahlungsplan sieht in der Regel mehrere Tranchen vor, deren Auszahlung von der Erfüllung der wirtschaftspolitischen Konditionen abhängt. Hieraus folgert man im Umkehrschluss, dass die Konditionalität um so weniger befolgt wurde (und das IWF-Programm um so eher als gescheitert betrachtet werden muss), je höher der Anteil der nicht ausgezahlten Mittel ist.[26]

Aus IWF-Angaben (Mussa und Savastano 1999) geht hervor, dass im Zeitraum 1973–1997 bei lediglich gut einem Drittel aller IWF-Programme der Auszahlungsplan voll erfüllt wurde. Nach dem Kriterium nicht erfolgter Auszahlungen ist seit Ende der achtziger Jahre zudem eine größere Zahl von IWF-Programmen gescheitert als zuvor. Bird (2001: 1855 f.) fasst zusammen: „The most recent evidence suggests that more than two-thirds of programs are poorly implemented and break down.“

Angesichts der verbreiteten Implementierungsdefizite kann man zum einen bezweifeln, dass es überhaupt Sinn macht, die Finanzhilfen des IWF an detaillierte wirtschaftspolitische Auflagen zu knüpfen (vgl. Abschnitt 5). Zum anderen könnten die bisherigen Überlegungen zur (Un-)Wirksamkeit der IWF-Konditionalität darauf hindeuten, dass diese falsch ausgerichtet war. Dieser Vorwurf ist nach der Asienkrise verstärkt an den IWF gerichtet worden.[27] Selbst im makroökonomischen Kernbereich der Konditionalität habe der IWF in Asien versagt. Den ursprünglich geforderten geld- und fiskalpolitischen Restriktionen wird durchweg bescheinigt, die Krise verschärft zu haben. Der Verdacht liegt nahe, dass der IWF den asiatischen Krisenländern sein „Lateinamerika-Konzept“ einfach übergestülpt hat, obwohl die Ausgangsbedingungen in den beiden Regionen unterschiedlich waren (Schweickert 2000; Stiglitz 2000b). Dornbusch (2000: 25) weist allerdings die Kritik von Stiglitz (2000b) und anderen als unhaltbar zurück und argumentiert, dass es zu den konventionellen IWF-Programmen keine sinnvolle Alternative gegeben habe. Dem IWF ist überdies zugute zu halten, dass er der verbreiteten Kritik durch fiskalpolitische Lockerungen rasch Rechnung getragen hat (Fischer 1998; Lane et al. 1999).

Das Beispiel der Asienkrise verdeutlicht auch, dass der IWF seine Kompetenzen in der makroökonomischen Steuerung inzwischen weit überschritten und seine Konditionalität auf eine Vielzahl von Strukturreformen ausgedehnt hat. Die

[25] Als denkbare Erklärung führt Bird (2001: 1851) an, dass die IWF-Auflagen, durch die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gedrosselt wurde, durch Abwertungseffekte konterkariert wurden.

[26] Es ist offensichtlich, dass die Erfüllung des Auszahlungsplans ein unvollkommenes Indiz für den wirtschaftspolitischen Erfolg eines IWF-Programms ist. Es ist zum Beispiel denkbar, dass sich äußere Umstände günstiger entwickeln oder die Wirksamkeit der Anpassungsmaßnahmen höher als erwartet ausfällt und das Land deshalb nur auf einen Teil der zugesagten Finanzmittel zurückgreift. Gleichwohl wird selbst in Analysen des IWF eingeräumt, dass erhebliche Abweichungen zwischen Auszahlungsplan und tatsächlichen Auszahlungen überwiegend dann eintreten, wenn „the program went off track because policies deviated significantly from those agreed with the Fund and subsequent negotiations failed to reach agreement on a modified program“ (Mussa und Savastano 1999).

[27] Vgl. ausführlicher Diehl und Nunnenkamp (2001: 7 ff.).

Notwendigkeit von Reformen im Finanz- und Unternehmenssektor der asiatischen Krisenländer war zwar auch unter IWF-Kritikern weitgehend unbestritten. In vielen strukturpolitischen Fragen wird dem IWF aber die Kompetenz abgesprochen und eine Missachtung der komparativen Vorteile von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken angelastet.[28] Die wichtigsten Stellungnahmen zur Rolle des IWF beklagen unisono die ausufernde IWF-Konditionalität (*mission creep*) und fordern eine Rückbesinnung des IWF auf seine Kernkompetenzen (Williamson 2000).

Ein anderer Vorwurf an den IWF passt jedoch kaum zu der Forderung nach Fokussierung. Aus entwicklungspolitischer Sicht wird beklagt, der IWF habe sträflich vernachlässigt, dass vor allem arme Bevölkerungsgruppen unter seinen Auflagen litten. Die Weltbank gesteht ein: „The deep recessions had pushed millions of East Asians below the poverty line“ (World Bank 2000: 6). Dies bedeutet aber nicht, dass arme Bevölkerungsgruppen etwa von den fiskalpolitischen Restriktionen, die auf Druck des IWF verhängt werden, zwangsläufig besonders stark getroffen werden. Die Untersuchungen von Dollar und Kraay (2000) deuten eher darauf hin, dass staatliche Ausgabenkürzungen die Einkommensverteilung *verbessern*, weil die Staatsausgaben – im Gegensatz zu einem gängigen Vorurteil – häufig mehr den relativ reichen als den armen Bevölkerungsgruppen nutzen.

Abgesehen davon hieße es die nationale wirtschaftspolitische Souveränität noch stärker auszuhöhlen, wenn man die interne Verteilung von Anpassungslasten, die den Regierungen der betroffenen Krisenländer obliegt, in den Verantwortungsbereich des IWF verlagert. Der IWF hätte dann zum Beispiel nicht nur die generelle fiskalpolitische Ausrichtung vorzugeben, sondern auch die Struktur der Staatsausgaben. Dies stünde im Widerspruch zur Forderung, die ausufernde IWF-Konditionalität auf einen unverzichtbaren Kernbereich zurückzuschneiden.

[28]Vgl. etwa Sachs (2000a): „The IMF knows very little about economic development challenges.“

4.2 Konflikt zwischen Krisenvermeidung und Krisenbekämpfung

Die Frage der Verteilung von Anpassungslasten stellt sich nicht nur zwischen Arm und Reich innerhalb eines Landes, sondern auch zwischen den Krisenländern und ihren Gläubigern. Auf dieser zweiten Ebene ist es berechtigter, dem IWF anzulasten, Verteilungsprobleme außer Acht gelassen zu haben. Vor allem die privaten Auslandsbanken sind etwa im Fall der Asienkrise relativ glimpflich davongekommen.[29] Sachs (2000a) stellt am Beispiel Koreas die Verbindung zum IWF her: „Under the IMF deal, the creditor governments forced Korea to guarantee the repayment of bad debts owed by private Korean banks to private US, European, and Japanese banks. The Korean people are paying billions of dollars in taxes so that their government can make good bad private loans.“

Die Kritik an IWF-finanzierten *bail-outs* für private Gläubiger beschränkt sich nicht auf die dadurch verursachte ungerechte Lastenverteilung. Darüber hinausgehend wird teilweise argumentiert, der IWF habe durch seine großzügige Kreditvergabe auf Seiten der Schuldnerländer und ihrer privaten Gläubiger Erwartungen geweckt, im Krisenfall von den Konsequenzen ihres eigenen Fehlverhaltens verschont zu werden. Der IWF habe auf beiden Seiten Anreize für *moral hazard* gesetzt und sei damit für die Entstehung von Krisen mitverantwortlich. Die Meltzer Commission (2000) hält das *moral hazard*-Problem für so schwerwiegend, dass es nicht überschätzt werden könne. Wenn der IWF nicht ganz abgeschafft werde, wie von Lal (1998) gefordert, müsse man seine Kreditvergabe zumindest drastisch beschränken und die Kreditbedingungen verschärfen.

Von anderer Seite wird das exakte Gegenteil gefordert: die Aufstockung der finanziellen Ausstattung des IWF und sein Ausbau zu einem internationalen Kreditgeber der letzten Instanz

[29]Nunnenkamp (1999: 11) zeigt, dass die von den Auslandsbanken durch das Institute of International Finance angegebenen Verluste aus Krediten – gemessen am finanziellen Engagement der Banken in den Krisenländern – deutlich geringer waren als die relativen Verluste von Anleihegläubigern und Besitzern von Eigentumstiteln.

(Fischer 1999). Dieser Vorstellung liegt die plausible Überlegung zugrunde, dass es selbst dann zu Finanz- und Währungskrisen kommen kann, wenn keinerlei Anreize für *moral hazard* bestünden. Unvermeidbare Krisen müssten effektiver bekämpft werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war, um Ansteckungseffekte und systemische Risiken auszuschalten. Ein maximaler Schutz wäre zu erreichen, wenn der IWF über prinzipiell unbegrenzte Ressourcen verfügen könnte und – ähnlich wie die Zentralbanken im nationalen Bereich – in die Lage versetzt würde, internationale Liquiditätskrisen im Keim zu ersticken.

An die Kreditvergabe des IWF werden also gegensätzliche Ansprüche gestellt, je nachdem ob man der Krisenvermeidung durch eine Begrenzung von *moral hazard* oder der effektiven Bekämpfung unvermeidbarer Krisen Priorität einräumt. In den letzten zehn Jahren scheinen sich die Prioritäten verschoben zu haben. In den frühen neunziger Jahren lag die Kritik am IWF nach Auffassung des Overseas Development Institute (1993: 1) darin, dass die IWF-Kredite „too small, expensive and short-term" waren.[30] Spätestens seit der Asienkrise scheint – zumindest aus finanzpolitischer Sicht – die gegenteilige Auffassung zu dominieren, wonach die IWF-Kredite zu großzügig bemessen waren (Meltzer Commission 2000; Deutsche Bundesbank 2000b).

4.3 Fehlanreize durch IWF-Kredite

Trotz der gewandelten Kritik an Umfang und Konditionen von IWF-Krediten ist es weiterhin umstritten, in welchem Maß der IWF durch seine Kreditvergabe ein Fehlverhalten der Kreditnehmer sowie ihrer privaten Gläubiger induziert hat. Auch in dieser Frage liegt die Schwierigkeit darin, das *counterfactual* zu definieren: *moral hazard* entzieht sich einer unmittelbaren Messung, und es bleibt unklar, wie sich Entwicklungsländer und private Gläubiger verhielten, wenn keine Aussicht auf Finanzhilfen des IWF bestünde.

Es liegt zunächst nahe, eine zunehmende Gefahr von *moral hazard* aus dem deutlichen Anstieg ausstehender IWF-Kredite seit Mitte der siebziger Jahre abzuleiten (unterer Teil von Abbildung 7). Diese Überlegung ist allerdings in zweierlei Hinsicht zu relativieren:

- Für die ausstehenden Kredite des IWF lässt sich kein trendmäßiger Anstieg beobachten, sobald man sie ins Verhältnis zu einer Bezugsgröße wie zum Beispiel den internationalen Devisenreserven setzt.
- Auch die laufenden Kreditauszahlungen lassen keinen klaren Trend erkennen (oberer Teil von Abbildung 7). Vielmehr ist die Kreditvergabe bei jeder größeren Krise hochgeschnellt, schon kurz danach aber wieder annähernd auf das Ausgangsniveau zurückgeführt worden: „It is difficult to conceive that high IMF lending ... could have been reduced to pre-crisis levels ... if it had added significantly and permanently to moral hazard problems" (Nunnenkamp 1999: 6).

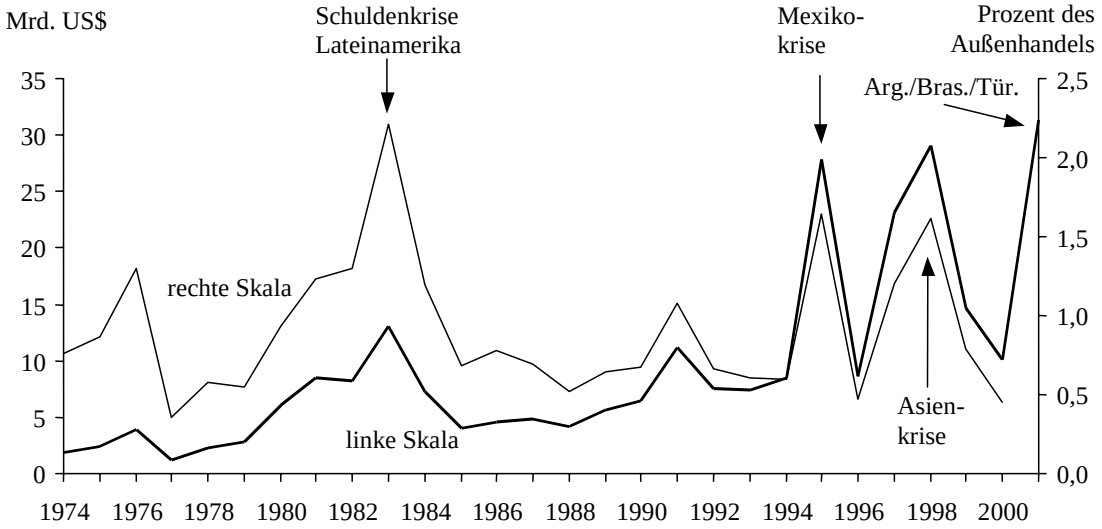
Die Gefahr für ein Fehlverhalten auf Seiten der Kreditnehmer des IWF wird damit begründet, dass Kredite zu subventionierten Bedingungen vergeben werden und – statt temporärer Liquiditätshilfen – zumindest teilweise eine dauerhafte Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten durch den IWF erfolgt (Vaubel 1983). Die Struktur der ausstehenden IWF-Kredite schwächt allerdings das Argument, die Kreditnehmer profitierten erheblich von günstigen Kreditkonditionen. Mehr als drei Viertel der 2001 ausstehenden IWF-Kredite entfielen auf Fazilitäten, die eine an Marktkonditionen orientierte Verzinsung vorsehen (*Stand-by Arrangements, Extended Arrangements* und *Supplemental Reserve Facility* in Abbildung 8).[31] Hoch subventionierte Kredite

[30] Vgl. ähnlich Bordo und James (2000: 25).

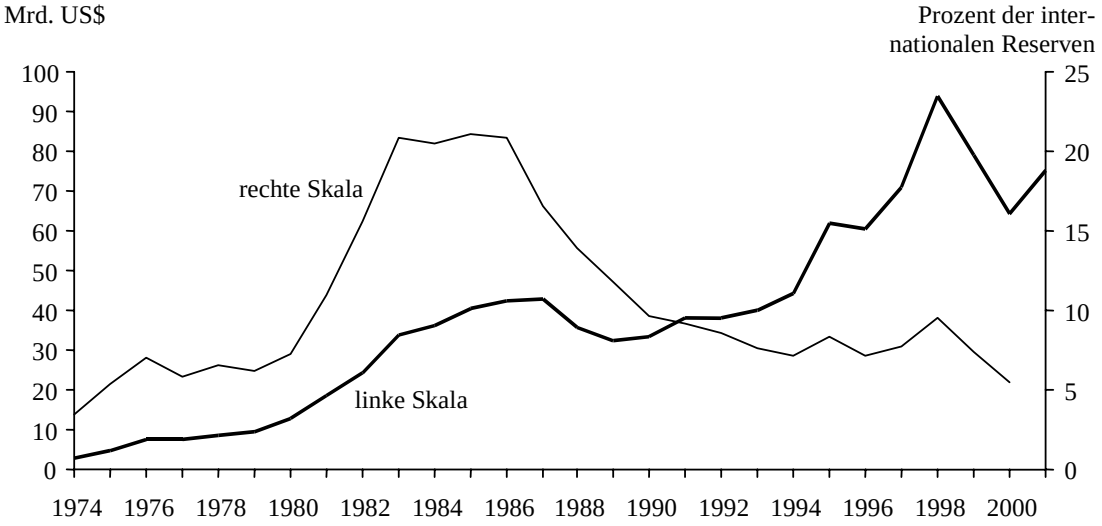
[31] Die Verzinsung von Krediten aus diesen Fazilitäten orientiert sich an den Zinssätzen, die in wichtigen Industrieländern vorherrschen (Bordo und James 2000). Ein Subventionselement kann man darin sehen, dass Entwicklungsländer am internationalen Kapitalmarkt typischerweise höhere Zinssätze zahlen müssten (oder überhaupt keinen Zugang zu privatem Kapital haben). Allerdings sind die Konditionen für IWF-Beistandskredite in jüngster Vergangenheit verschärft worden (vgl. weiter unten), und für die *Supplemental Reserve Facility* werden Zinsaufschläge von 300–500 Basispunkten erhoben.

Abbildung 7: IWF-Kredite an Entwicklungs- und Schwellenländer 1974–2001

a) Ziehungen und Kreditauszahlungen[a]



b) Ausstehender Kreditbestand



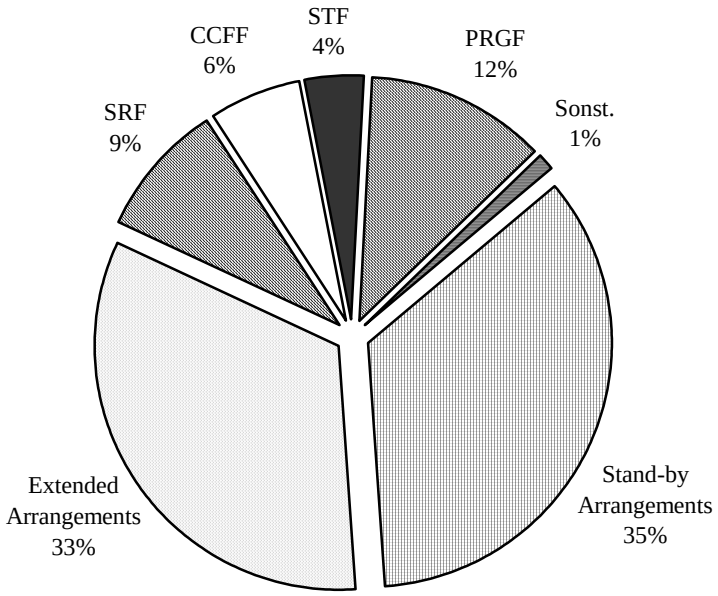
[a]Summe der Ziehungen aus Stand-by-Abkommen und der Erweiterten Kreditfazilität sowie aus Strukturanpassungskrediten. Als Bezugsbasis dient der Mittelwert der Exporte und Importe aller Entwicklungs- und Schwellenländer.

Quelle: IMF, *International Financial Statistics.* Feb. 2002. CD-ROM.

im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen (insbesondere aus der *Poverty Reduction and Growth Facility*) blieben dagegen unbedeutend.

Auch die Tatsache, dass eine Reihe von Entwicklungsländern nahezu permanent IWF-Programmen unterlag, ist kein überzeugender Beleg für verbreitetes *moral hazard*. Im Zeitraum 1980–1996 bestand für knapp ein Drittel von 90 Entwicklungsländern ein IWF-Programm in mindestens zehn Jahren (Bird et al. 2000). Auf der anderen Seite schlossen 16 Entwicklungsländer im gleichen Zeitraum überhaupt kein IWF-Abkommen ab, und weitere 16 Länder unterlagen nur bis zu fünf Jahren einem Abkommen. Selbst bei den regelmäßigen Nutzern von IWF-Krediten liegt nicht zwangsläufig ein willkürliches Fehl-

Abbildung 8: Die Struktur ausstehender IWF-Kredite im April 2001



CCFF = Compensatory and Contingency Financing Facility; PRGF = Poverty Reduction and Growth Facility Arrangements; SRF = Supplemental Reserve Facility; STF = Systemic Transformation Facility; Sonst. = Structural Adjustment Facility Arrangements plus Trust Fund.

Quelle: IMF (2001a: Table II.9).

verhalten vor. Vielen Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen gelang es wohl auch deshalb nicht, die Abhängigkeit vom IWF zu überwinden, weil nachhaltige Reformprogramme auf der Basis relativ kurzfristiger IWF-Kredite objektiv gar nicht zu realisieren waren (Bordo und James 2000: 25).

Zur These eines verbreiteten *moral hazard* passt es zudem nicht, dass viele Entwicklungsländer dieser Versuchung offensichtlich widerstanden. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte darin zu suchen sein, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten willkürlich herbeigeführter Krisen (in Form krisenbedingter Einkommensverluste) den Anreiz, verbilligte IWF-Kredite in Anspruch zu nehmen, häufig überkompensieren. In Korrelationsanalysen findet sich denn auch kein Hinweis, dass der IWF durch die Verteilung seiner Kredite Empfänger mit einer die Krisengefahr erhöhenden Wirtschaftspolitik begünstigt hat (Nunnenkamp 1999: 10).[32]

Die schwache Evidenz für *moral hazard* auf Seiten der Entwicklungsländer mag bewirkt haben, dass in jüngerer Vergangenheit der zweite Aspekt, ein durch den IWF induziertes Fehlverhalten privater Gläubiger, in den Vordergrund der Debatte gerückt ist. Wie bereits erwähnt, ist es kaum zu bestreiten, dass es durch Rettungsaktionen des IWF im Zuge von Finanz- und Währungskrisen zu *bail-outs* gekommen ist. Es bleibt gleichwohl offen, ob allein die Aussicht auf derartige Rettungsaktionen das Verhalten privater Gläubiger maßgeblich beeinflusst hat.

Die Ergebnisse von Lane und Phillips (2000) sowie von Nunnenkamp (1999) lassen vermuten, dass auch die Anreize für ein Fehlverhalten auf Seiten privater Gläubiger häufig überschätzt werden. Erstens sind die Finanzhilfen des IWF typischerweise nicht so umfangreich, als dass der Schuldendienst für private Gläubiger gänzlich garantiert wäre. Zweitens deuten Korrelationsanalysen darauf hin, dass die internationalen Ge-

[32]Nimmt man die Inflationsrate als Indiz für die Solidität der Makropolitik, fehlt jeglicher statistischer Zusammenhang mit der Kreditvergabe des IWF. Länder mit krisenanfälligen Wechselkursregimen haben im Durchschnitt sogar weniger IWF-Kredite erhalten als Länder mit Wechselkursflexibilität.

schäftsbanken und der IWF unabhängig voneinander über ihre Kreditvergabe entschieden haben. Keineswegs hat der IWF Finanzhilfen bevorzugt an solche Entwicklungs- und Schwellenländer vergeben, in denen die Geschäftsbanken besonders exponiert waren. Vor diesem Hintergrund ist es – drittens – nicht verwunderlich, dass „in the vast majority of instances, events that would plausibly have sent signals to markets regarding the availability and magnitude of IMF financing did not have the effects predicted under the hypothesis that moral hazard is important“ (Lane und Phillips 2000: 28).

All dies schließt nicht aus, dass die jedem Sicherungssystem innewohnende *moral hazard*-Problematik an Bedeutung gewänne, wenn der IWF über substantiell höhere Ressourcen verfügen könnte und diese zu günstigeren Konditionen vergäbe. Insofern ist es zu kritisieren, dass die zukünftige Rolle des IWF fast fünf Jahre nach Ausbruch der Asienkrise immer noch in der Schwebe ist. Seit 1997 werden widersprüchliche Signale ausgesandt. Mit der Quotenerhöhung und den so genannten *New Arrangements to Borrow* sowie der darauf folgenden Einführung neuer Kreditlinien (*Supplemental Reserve Facility*, *Contingent Credit Line*) wurde das Finanzierungspotential des IWF kräftig aufgestockt. Gleichzeitig warnten Hauptanteilseigner des IWF davor, dies als Zeichen für eine generell größere Finanzierungsbereitschaft zu verstehen (z.B. Deutsche Bundesbank 1997: 61).

Auch die an den Kreditbedingungen vorgenommenen Änderungen sind nur schwer miteinander in Einklang zu bringen. Einerseits wurde der Zugang zu der von den Vereinigten Staaten initiierten *Contingent Credit Line*, die Ansteckungseffekten in als wirtschaftlich solide eingestuften Ländern vorbeugen soll, trotz der von europäischer Seite geäußerten ordnungspolitischen Bedenken erleichtert, weil diese Kreditlinie zuvor überhaupt nicht in Anspruch genommen worden war. Andererseits wurde bei anderen Kreditlinien auf höhere Zinssätze und verkürzte Laufzeiten gesetzt, um eine leichtfertige Inanspruchnahme zu entmutigen. Schließlich wurde zwar allgemein eine Rückbesinnung des IWF auf seine makroökonomische Kernkompetenz propagiert; dennoch unterblieb die Übertragung der Fazilität zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung an die Weltbank, obwohl ein solcher Schritt unter dem Aspekt einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen den beiden Bretton-Woods-Institutionen sinnvoll gewesen wäre.[33]

4.4 Ungeklärte Machtfragen

Ungeklärt sind auch Fragen der Repräsentanz und der Entscheidungsverfahren im IWF. Globalisierungskritiker verlangen eine „grundsätzliche Demokratisierung des IWF“ (Unmüßig und Wahl 2001: 5). Sie bleiben allerdings eine Erklärung schuldig, warum Nicht-Regierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen, die nach Auffassung dieser Kritiker in die Entscheidungsprozesse über IWF-Kredite und wirtschaftspolitische Konditionen einbezogen werden sollen, eine bessere demokratische Legitimation vorweisen können als gewählte Regierungen der Anteilseigner des IWF. Relevanter ist deshalb die Frage, ob und wie die Forderung von Bundesaußenminister Fischer, den Entwicklungs- und Schwellenländern „mehr politische Mitbestimmung bei der Steuerung globaler Prozesse“ (J. Fischer 2000) zu ermöglichen, im Hinblick auf die Mitspracherechte dieser Länder im IWF durchzusetzen ist. Die Chancen, auf diese Weise eine stärkere Identifizierung der Entwicklungs- und Schwellenländer mit den Aktivitäten des IWF (*ownership*) zu erreichen, stehen aus mehreren Gründen schlecht.

Die Stimmrechte im IWF und damit der Einfluss auf die Entscheidungen des IWF-Exekutivdirektoriums über Kredite und Konditionalität sind an die so genannten Länderquoten gekoppelt. Letztere werden zur Zeit anhand von fünf Gleichungen ermittelt, in die Indikatoren eingehen, die das weltwirtschaftliche Gewicht der Mitgliedsländer, ihre Fähigkeit zur Bereitstellung von Ressourcen an den IWF und ihre potentielle Nutzung von IWF-Mitteln widerspiegeln. Daraus ergibt sich eine Quotenverteilung, wonach allein

[33] Zum gleichen Schluss kommt Williamson (2000), der die Gegenargumente des IWF als nicht stichhaltig zurückweist; vgl. auch Nunnenkamp (2001: 40).

Tabelle 2: IWF-Quoten ausgewählter Länder und Ländergruppen und deren weltwirtschaftliches Gewicht (Prozent)

	Quote[a]	Anteil am Welteinkommen[b]
EU-Länder	30,3	20,3
Japan	6,3	7,6
Vereinigte Staaten	17,5	21,9
Andere Industrieländer[c]	7,9	4,3
Afrika	6,3	3,2
China	3,0	11,2
Indien	2,0	4,6
Sonstige asiatische Entwicklungs- und Schwellenländer[d]	5,3	8,7
Lateinamerika	7,5	8,4
Transformationsländer	7,6	5,8
Alle Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer	38,0	45,9

[a]Stand: September 2001. – [b]Gemäß Bruttoinlandsprodukt nach Kaufkraftparität wie in Becker und Speyer (2000: 11) angegeben. – [c]Australien, Island, Israel, Kanada, Neuseeland, Norwegen und Schweiz. – [d]Ohne Mittlerer Osten und Transformationsländer in Zentralasien.

Quelle: IMF (2001b).

die EU-Länder und die Vereinigten Staaten fast die Hälfte aller Stimmen auf sich vereinen (vgl. Tabelle 2). Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten haben die EU-Länder zusammengenommen allerdings ein Stimmengewicht, das ihre weltwirtschaftliche Bedeutung, wenn man diese am Bruttoinlandsprodukt nach Kaufkraftparität bemisst, signifikant überschreitet.

Obwohl die Vereinigten Staaten nach diesem Indikator nicht überrepräsentiert sind, zielt die verbreitete Kritik an der Politisierung von IWF-Entscheidungen insbesondere auf diesen dominanten Akteur, der als einziges IWF-Mitglied eine Sperrminorität besitzt. Der Geschäftsführer des IWF, Horst Köhler, hat diese Kritik bei seinem Amtsantritt aufgegriffen und als zentrales Ziel formuliert, den Einfluss nationaler Interessen auf die Entscheidungsprozesse im IWF zurückzudrängen (*Handelsblatt* 2000). Die ausgeprägte Neigung der Vereinigten Staaten, den IWF zur Verfolgung eigennütziger Interessen einzusetzen, lässt dies als Herkules-Aufgabe anmuten. So hat der amerikanische Kongress 1998 seine Zustimmung zu einer allgemeinen Quotenerhöhung an die Bedingung geknüpft, dass keine IWF-Gelder zur Subventionierung südkoreanischer Industrien eingesetzt werden dürften, wenn diese im Wettbewerb mit amerikanischen Industrien stehen (Askari und Chebil 1999). Im Rahmen des IWF-Programms für Südkorea setzten die Vereinigten Staaten eine Liberalisierung des koreanischen Importregimes im Automobilbereich durch, die sie vor Ausbruch der Asienkrise vergeblich gefordert hatten.

Unter den Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die zusammengenommen deutlich unterrepräsentiert sind, fällt hauptsächlich das Stimmengewicht der asiatischen IWF-Mitglieder hinter ihren Anteil am Welteinkommen zurück. Dagegen scheint Afrika angesichts des dort typischerweise niedrigen Einkommens nicht benachteiligt zu sein. Gleichwohl dürfte es Afrika besonders schwer fallen, seine Stimme im IWF effektiv zu Gehör zu bringen: Jeder der zwei afrikanischen Exekutivdirektoren muss etwa 20 Länder repräsentieren.[34]

Die Ungleichgewichte in der augenblicklichen Quotenverteilung waren ein Anlass dafür, dass der IWF eine externe Gutachtergruppe beauftragte, die traditionelle Quotenberechnung zu überprüfen und Vorschläge für eine Reform zu unterbreiten. Der im Frühjahr 2000 vorgelegte Bericht der Quota Formula Review Group (2000), häufig nach dem Leiter der Gutachtergruppe als Cooper-Report bezeichnet, schlägt eine vereinfachte Berechnungsgrundlage vor. Nach

[34]Der Geschäftsführer des IWF gibt deshalb zu bedenken: „It could be a very practical idea to give these chairs a bit more staff in order to be better prepared and supported in better bringing to the discussions in the IMF the interests and voices of their many countries“ (Köhler 2000).

der mehrheitlich favorisierten Formel würden sich die Länderquoten nur noch aus dem Bruttoinlandsprodukt der IWF-Mitglieder und (in geringerem Maß) aus einem Indikator zur exogenen Schockanfälligkeit des jeweiligen Landes bestimmen. Die daraus resultierende Quotenverteilung dürfte garantieren, dass die Auseinandersetzung über Repräsentanz und Mitsprache im IWF andauert: „Ironically, his [i.e., Cooper's] proposal would do little to increase the representation of Asia or to dent Europe's alleged overrepresentation, but would instead increase US influence and virtually eliminate African influence" (Becker und Speyer 2000: 11).

Angesichts der politisch brisanten Empfehlung des Cooper-Reports setzte das Management des IWF auf Zeit. Als Losung wurde ausgegeben: „It will take time, and ... we should take time" (Köhler 2000). Der IWF appelliert insbesondere an Europa; die Frage der zukünftigen Mitspracherechte der Entwicklungs- und Schwellenländer „will depend very much on how Europe resolves issues of its representation in the IMF" (S. Fischer 2000: 4). Es erscheint jedoch höchst zweifelhaft, ob die EU-Länder die ihnen zugedachte Rolle spielen werden, indem sie das eigene Streben nach Bestandswahrung zurückstellen und damit Möglichkeiten für erweiterte Mitspracherechte der Entwicklungs- und Schwellenländer schaffen.

Der europäische Widerstand gegen einen geschmälerten Einfluss auf den IWF wird maßgeblich aus Deutschland gespeist. Das Bundesministerium der Finanzen (2001: 7) richtet sich in erster Linie an die Vereinigten Staaten, wenn es den europäischen Anspruch auf die Besetzung der Spitzenposition im IWF „nachdrücklich betont" und sogar „mögliche Wege zur Stärkung des europäischen Gewichts im IWF" prüft. Die Deutsche Bundesbank (2000a: 31) baut einer stärkeren Mitsprache großer und gleichzeitig armer Entwicklungsländer im IWF dadurch vor, dass sie es – wie die Mehrheit der Quota Formula Review Group (2000) – zurückweist, die Bevölkerungszahl der IWF-Mitglieder bei der Quotenberechnung einzubeziehen. Im Gegensatz zum Cooper-Report spricht sich die Deutsche Bundesbank (2000b: 109) sogar dagegen aus, die Krisenanfälligkeit von IWF-Mitgliedern in den Quoten zu berücksichtigen. Das Argument, anderenfalls werde eine schlechte Wirtschaftspolitik durch stärkere Mitspracherechte belohnt, ist recht einseitig, weil die Möglichkeit exogener Schocks völlig ausgeschlossen wird.

Besonders überraschend und zugleich kritikwürdig ist das Beharren der Deutschen Bundesbank (2000a: 31) darauf, dass die IWF-Exekutivdirektoren, die die Mitgliedsstaaten entsenden, an die Weisungen der jeweiligen Heimatbehörden gebunden bleiben sollen. Diese Position überrascht, weil die Bundesbank im eigenen Bereich zu Recht immer auf ihre politische Unabhängigkeit gepocht hat. Kritik an der Haltung der Bundesbank ist angebracht, weil nicht zuletzt die Weisungsgebundenheit der Exekutivdirektoren es erschwert, die Entscheidungen des IWF von politischen Einflüssen seiner Hauptanteilseigner zu befreien. Mit einem nicht weisungsgebundenen IWF-Direktorium träte man dem von prominenter Seite (Stiglitz 2000a; Sachs 2000a) geäußerten Verdacht entgegen, die wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF seien nicht im Interesse von Krisenländern gewesen, sondern auf Druck der Industrieländer erfolgt.[35] Ein unabhängiges IWF-Direktorium wäre auch deshalb ein Signal an die Entwicklungs- und Schwellenländer, weil damit deren Chancen stiegen, sich argumentativ durchzusetzen und die relativ schwache formale Repräsentanz zumindest teilweise wettzumachen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Anregung von De Gregorio et al. (1999), jeweils einen Vertreter jenes Landes zu Sitzungen des IWF-Direktoriums zuzulassen, über das Entscheidungen zu treffen sind.

[35] Andererseits haben die Industrieländer als größte Anteilseigner die Geschäftsführung des IWF wohl auch zu Kreditgewährungen *ohne* wirksame Konditionen veranlasst wie etwa im Fall Russlands; vgl. Langhammer (1994) zum Druck wichtiger IWF-Mitgliedsländer auf die Geschäftsführung des IWF.

5 Zukünftige Rollen von Weltbank und IWF

5.1 Armutsbekämpfung und internationale öffentliche Güter

Die an die Weltbank und den IWF gerichteten Vorwürfe mögen – wie oben gezeigt – teilweise überzogen und teilweise auch widersprüchlich sein. Gleichwohl belegt die Kritik, dass die Bretton-Woods-Institutionen allenfalls begrenzte Erfolge aufweisen können und den eigenen hohen Ansprüchen nicht gerecht geworden sind. Die ausführlich diskutierten Schwächen von Weltbank und IWF lassen einige grundlegende Probleme erkennen, denen beide Institutionen gegenüberstehen:

- Die Verknüpfung von finanzieller Hilfe und wirtschaftspolitischer Konditionalität hat sich als wenig wirksam erwiesen.
- Die in Washington konzipierten Reformprogramme sind häufig nicht implementiert worden, weil sich die betroffenen Entwicklungsländer mit diesen Programmen nicht identifiziert haben.
- Statt sich auf ihre Kernkompetenzen bei der Armutsbekämpfung (Weltbank) bzw. der Behebung temporärer gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte (IWF) zu konzentrieren, haben beide Institutionen ihren Aufgabenbereich auszudehnen versucht. Die Arbeitsteilung zwischen Weltbank und IWF ist dadurch verwischt worden.

Die Überlebensstrategie von Bürokratien in einem sich wandelnden Umfeld lässt nichts anderes erwarten, als dass diese neue und zusätzliche Aufgabenbereiche zu besetzen versuchen. Aus ökonomischer Sicht kommt der Weltbank und dem IWF allerdings nur dann in Zukunft eine Bedeutung zu, wenn sie Leistungen erbringen, die von privaten Anbietern nicht bereitgestellt werden (Marktversagen). Zudem sollte sich die Aufgabenverteilung an den komparativen Vorteilen der Bretton-Woods-Institutionen orientieren.

Die Globalisierungsdebatte deutet darauf hin, dass der Überwindung von Armut ein erhöhter Stellenwert eingeräumt wird und die internationale Nachfrage nach öffentlichen Gütern eher gestiegen als gesunken ist. Insofern ist es kaum auf fehlenden Bedarf zurückzuführen, wenn sich Weltbank und IWF überlebt haben sollten, sondern in erster Linie darauf, dass sie diesen Bedarf trotz ihrer vielfältigen Aktivitäten nicht gedeckt haben. Unbewältigte globale Herausforderungen werden in mehreren Bereichen konstatiert.[36] Für die Bretton-Woods-Institutionen scheinen zwei Bereiche von besonderer Relevanz zu sein: die Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte und die Bekämpfung der weltweiten Armut.[37]

Die Instabilität der internationalen Finanzmärkte ist spätestens mit den gehäuften Finanz- und Währungskrisen in den letzten zehn Jahren zur Liste der „public bads“ hinzugefügt worden (Wyplosz 1999). Die Annahme voll funktionsfähiger internationaler Finanzmärkte wird inzwischen durchweg als unrealistisch eingeschätzt.[38] Das Marktversagen resultiert aus Informationsasymmetrien und kann sich in adverser Selektion, *moral hazard* und Koordinationsmängeln äußern. Insbesondere das Herdenverhalten der Marktteilnehmer bewirkt Instabilitäten, die erhebliche weltwirtschaftliche Kosten verursachen können: „The ‘excessive’ volatility that leads to crises is not priced. It is a negative externality, and it is nonpecuniary because, as with air pollution, its sources and victims are too diffuse to be identified“ (Wyplosz 1999: 157). Internationale finanzielle Stabilität ist also ein öffentliches Gut, dessen Bereitstellung bisher nicht gesichert ist.

Der erhöhte Stellenwert der Armutsbekämpfung erklärt sich zum einen normativ. Die Globalisierungskritik hat die extremen Lebensbedin-

---

[36] Vgl. die Beiträge in Kaul et al. (1999).

[37] Krueger (1997: 39 ff.) verweist im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter zudem auf die Rolle der Bretton-Woods-Institutionen im Hinblick auf Forschung, Information und Ausbildung. Vgl. auch Stiglitz (1999), der Wissen als internationales öffentliches Gut betrachtet.

[38] Bordo und James (2000) argumentieren allerdings, dass auf Seiten einiger IWF-Kritiker das Ausmaß von Marktversagen und die Bedeutung öffentlicher Güter immer noch unterschätzt werden.

gungen armer Bevölkerungsgruppen in das allgemeine Bewusstsein gerückt. Der öffentliche Druck, die Armutsbekämpfung effektiver als in der Vergangenheit zu gestalten, ist gewachsen, weil sich eine breite Bewegung zugunsten einer „gerechten Globalisierung" formiert hat. Zum anderen wird die weltweite Armut zu den *public bads* gezählt, weil sie nicht nur die Lebensbedingungen der Armen betrifft, sondern auch Interdependenzen mit globalen Problemen in den Bereichen Umwelt, Gesundheit, Sicherheit und Frieden bestehen (Kaul et al. 1999: 12):

- Armut kann internationale Probleme *verursachen* bzw. verschärfen. Grenzüberschreitende Umweltprobleme etwa sind teilweise auf Armut zurückzuführen; im Überlebenskampf kümmert man sich kaum um Artenvielfalt und den Bestand des Regenwaldes. Die Industrieländer sehen zudem ihre eigene Sicherheit durch armutsbedingte Konflikte und Wanderungsbewegungen bedroht.
- Gleichzeitig *bedingt* eine effektive Armutsbekämpfung über länderbezogene Anstrengungen hinaus, dass armutsrelevante Leistungen mit dem Charakter internationaler öffentlicher Güter erbracht werden (World Bank 2001). Ein zu geringes Angebot solcher Güter wird zum Beispiel bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten[39] sowie in der Forschung zur landwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung gesehen.[40] Auch die unzureichenden Anstrengungen zur Entwicklung eines Impfstoffs gegen Malaria lassen sich als armutsbezogenes Marktversagen kennzeichnen (Sachs 1999). Da es in den betroffenen armen Regionen an kaufkräftiger Nachfrage mangelt, fehlt es den Pharmaunternehmen an finanziellen Anreizen für entsprechende F&E-Aktivitäten.

Die ursprüngliche Mandatsverteilung zwischen den Bretton-Woods-Institutionen und ihre vermutlichen komparativen Vorteile legen es nahe, den IWF mit der Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte zu beauftragen. Die Weltbank hätte ihren traditionellen Auftrag der länderbezogenen Armutsbekämpfung besser zu erfüllen und könnte zudem in die Bereitstellung armutsrelevanter öffentlicher Güter eingebunden werden.[41] Die Weltbank würde damit zu einem Weltentwicklungs*fonds*,[42] wohingegen der Währungsfonds einer multilateralen *Bank* mit Koordinationsaufgaben zur Krisenvermeidung und -bekämpfung ähneln würde. Abgesehen von sprachlichen Klärungen einer von Anfang an missverständlichen Namensgebung und einer klaren Arbeitsteilung zwischen den Bretton-Woods-Institutionen lässt sich aus der Kritik an ihren bisherigen Aktivitäten ableiten, wie Weltbank und IWF ihre spezifischen komparativen Vorteile schärfen könnten.

5.2 Armutsbekämpfung durch die Weltbank

Das Bundesministerium der Finanzen (2001) beklagt in einem Positionspapier, dass eine Reform der Weltbank aussteht, wohingegen wichtige Schritte beim IWF bereits eingeleitet seien. Die Weltbank hat mit über 10 000 Mitarbeitern (Meltzer Commission 2000: Tabelle 3-1) einen mehr als viermal so hohen Personalbestand wie der IWF. Es ist ungewiss, wie hoch der Anteil des im Projektmanagement tätigen Weltbankpersonals ist. Personal dürfte jedoch in erheblichem Umfang allein dann zur Disposition stehen, wenn man die Kritik an der „Projektitis" ernst nimmt. Es kommt hinzu, dass die unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Allokation angemahnte Konzentration von Weltbankmitteln auf arme Entwicklungsländer mit einer entwicklungsfördernden Wirtschaftspolitik (Collier und Dollar 2001) den Rückzug der Weltbank aus vielen Ländern bedingt.[43]

[39] Die Verbreitung von Aids wurde von den Vereinigten Staaten 2000 als nationales Sicherheitsrisiko eingestuft, weil die Epidemie weite Regionen in Afrika zu destabilisieren droht (Sachs 2000b).

[40] Für diese Aufgabe existiert bereits seit 1971 ein Netzwerk von Forschungszentren, die so genannte *Consultative Group for International Agricultural Research.*

[41] Vgl. ähnlich Gavin und Rodrik (1995: 331).

[42] Die Meltzer Commission (2000) regt eine Umbenennung in *World Development Agency* an.

[43] Von den 108 Ländern, die in Collier und Dollar (2001: Table 3) untersucht wurden, wird einem Drittel eine schlechte

Um ihrem eigenen Anspruch gerecht zu werden, die weltweite Armut wirksam zu bekämpfen, müsste die Weltbank die Lehren beherzigen, die von Kritikern der traditionellen Entwicklungshilfe schon vor mehr als zehn Jahren formuliert worden sind (z.B. Hiemenz 1989). Es gilt die politische Ökonomie von Entscheidungsprozessen in den Empfängerländern zu berücksichtigen. Demnach verbietet es sich, das Heil in einer strikteren wirtschaftspolitischen Konditionalität zu suchen; die Folge dürften noch größere Implementierungsdefizite sein. Wirtschaftspolitische Reformen und Maßnahmen zur Linderung von Armut müssen von den Ländern selbst ausgehen. Der Weltbank (und auch den anderen – bilateralen – Entwicklungshilfeinstitutionen) käme eine katalytische Rolle zu; sie müsste Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer durch finanzielle und technische Hilfe honorieren. Selektivität sollte also um eine größere Flexibilität bei der Mittelvergabe ergänzt werden, um erfolgversprechende Reformprogramme von außen abzusichern.

Diese Prinzipien sind Bestandteile des so genannten *common pool*-Ansatzes in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.[44] Demnach wäre es an den Entwicklungsländern, eine eigenständige entwicklungspolitische Strategie mit wirtschaftspolitischen Reformprogrammen, Investitionsprojekten und Beratungsbedarf zu erarbeiten und der Weltbank und anderen potentiellen Gebern vorzustellen. Die Weltbank hätte dann – wie auch die bilateralen Geber – darüber zu entscheiden, welche Konzeptionen sie in welchem Umfang unterstützt. Alle multilateralen und bilateralen Ressourcen flössen in einen gemeinsamen „Topf" für das entsprechende Land. Keinem Geber wäre es noch möglich, die Verwendung seiner Mittel für spezifische Vorhaben festzulegen (*earmarking*); ein projektbezogenes Monitoring entfiele. Bei der Bereitstellung technischer Hilfe würde die Weltbank mit anderen Anbietern konkurrieren.[45] In welchem Maß und in welchen Bereichen die Entwicklungsländer auf technische Hilfe der Weltbank zurückgriffen, hinge vom Urteil der Entwicklungsländer über die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Anbieter ab. Die Weltbank hätte also einen Anreiz, ihre komparativen Vorteile bei der Armutsbekämpfung zu stärken.

Im Rahmen der länderbezogenen Armutsbekämpfung läge die Aufgabe der Weltbank darin, die Reformprogramme von Entwicklungsländern zu bewerten, ihre finanzielle Hilfe entsprechend zu verteilen und technische Hilfe anzubieten. Hierbei sollte sie auch über die Mittel aus der *Poverty Reduction and Growth Facility* verfügen können, deren Übertragung auf die Weltbank bisher am – ökonomisch nicht zu rechtfertigenden – Widerstand des IWF gescheitert ist. Daneben könnte die Weltbank als Mittler und Koordinator bei der Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter zur Armutsbekämpfung fungieren. Es gilt dabei zum einen, die Ursachen für ein zu geringes Angebot öffentlicher Güter im Einzelnen zu erforschen und Lösungswege aufzuzeigen. Zum anderen hätte die Weltbank die Aufbringung der erforderlichen Finanzmittel zu organisieren und als Kapitalsammelstelle zu dienen. Die eigentliche Produktion zum Beispiel von armutsrelevanten Gesundheitsdiensten sollte dagegen soweit wie möglich privaten Akteuren überlassen bleiben. Zudem stünde die Weltbank auch bei der Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter im Wettbewerb mit anderen Institutionen wie der Weltgesundheitsorganisation WHO und der Welternährungsorganisation FAO und müsste folglich ihr Leistungsprofil schärfen.[46]

Die Mittlerfunktion der Weltbank lässt sich beispielhaft für die Aids-Problematik konkretisieren.[47] Insbesondere Globalisierungskritiker

oder sehr schlechte Wirtschaftspolitik attestiert. Von den 72 Ländern mit einer besseren Wirtschaftspolitik weisen 33 Länder ein Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 4 000 US$ auf.

[44]Vgl. ausführlich Kanbur et al. (1999).

[45]Zur Rolle der technischen Hilfe im Rahmen des *common pool*-Ansatzes vgl. Nunnenkamp (2000b).

[46]Statt auf ihre komparativen Vorteile zu setzen, scheint die Weltbank bestrebt, an möglichst vielen „globalen Initiativen" teilzunehmen (World Bank 2002: 64). So scheint sie wenig geneigt zu sein, dem IWF die Rolle der Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte zu überlassen.

[47]Vgl. Sachs (1999), der am Beispiel der Entwicklung eines Impfstoffes gegen Malaria ähnlich argumentiert.

wollen dieses Problem dadurch entschärfen, dass multinationale Pharmaunternehmen gezwungen werden, ihre Präparate in Entwicklungsländern ohne kaufkräftige Nachfrage zu niedrigeren Preisen anzubieten, und dass Generika auch dann zugelassen werden, wenn gültige Patente dem entgegenstehen. Dieser Ansatz mag das Angebot von Aids-Präparaten kurzfristig erhöhen,[48] dürfte jedoch längerfristig kontraproduktiv sein, weil die unternehmerischen Anreize zur Entwicklung neuer Präparate und besserer Therapien nachhaltig geschwächt oder sogar zerstört werden. Dieser Zielkonflikt ließe sich vermeiden, wenn stattdessen die Nachfrage nach wirksamen Präparaten und Therapien gestärkt wird. Dies wäre zu erreichen, indem eine Institution wie die Weltbank die finanziellen Beiträge aller Geber poolt und diese Mittel dazu einsetzt, Aids-Präparate zu Marktpreisen aufzukaufen und den Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. In dem Maß, wie es gelänge, die Geber zu verbindlichen Zahlungszusagen zu verpflichten, stünde ein intensivierter Wettbewerb zwischen den multinationalen Pharmaunternehmen zu erwarten; Skalenerträge bei der Entwicklung und Produktion von Aids-Präparaten könnten sogar für Preissenkungen sorgen, ohne dass negative Anreizeffekte zu befürchten wären.

5.3 Stabilisierung der Finanzmärkte durch den IWF

Die lobende Erwähnung der beim IWF bereits eingeleiteten Reformen durch das Bundesministerium der Finanzen (2001) sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass wesentliche Fragen noch in der Schwebe sind, insoweit es um finanzielle Stabilität als internationales öffentliches Gut geht. Die vielen Kommuniqués und Positionspapiere zu den bereits erzielten Reformfortschritten verdecken, dass die Vorgehensweise des IWF in der jüngsten Vergangenheit den traditionellen Verfahrensweisen immer noch sehr ähnelt. Die Kritik an umfangreichen finanziellen Rettungspaketen und an ausufernder Konditionalität hat bisher wenig bewirkt, obwohl selbst der Geschäftsführer des IWF die Parole „weniger bedeutet mehr“ ausgegeben hat: „The bailouts agreed for Turkey and ... Argentina seemed pretty big to most people“ (*The Economist* 2001a); und gegenüber Kenia etwa verhängte der IWF mit etwa 60 Konditionen mehr Bedingungen für die Auszahlung seiner Kredite als jemals zuvor (*The Economist* 2001b).

Die Hauptanteilseigner des IWF sind in erster Linie dafür verantwortlich zu machen, dass die alltägliche Praxis der grundsätzlichen Forderung nach einer Rückbesinnung auf die Kernkompetenzen des IWF häufig widerspricht. Zu dieser Forderung passt es zum Beispiel nicht, wenn man gleichzeitig verlangt, der IWF möge sich verstärkt um die Bekämpfung von Korruption und um die Förderung einer guten Regierungsführung (*good governance*) in den Entwicklungs- und Schwellenländern kümmern. Das Ergebnis wäre mehr statt weniger Konditionalität, und die kurzfristigen Finanzierungsinstrumente des IWF sind denkbar ungeeignet, derartige Strukturprobleme zu überwinden. Statt die Arbeitsteilung mit der Weltbank zu klären, würde diese noch unklarer.

Wenn man den Worten, wonach der IWF der Vermeidung von Finanz- und Währungskrisen Priorität einräumen und unvermeidbare Krisen effektiv eindämmen soll, Taten folgen lassen will, so gilt es vorrangig folgende Fragen zu beantworten:

- Wie ist der Konflikt zwischen Krisenvermeidung und Krisenbekämpfung zu entschärfen?
- Sollte man angesichts der zweifelhaften Wirksamkeit von Konditionalität diese durch im Vorhinein festgelegte Qualifizierungskriterien für den Zugang zu IWF-Krediten ersetzen?
- Welche Konsequenzen sind für die IWF-Kreditvergabe zu ziehen?

Die Forderung, in Zukunft der Vermeidung von Krisen Priorität einzuräumen, ist leicht gestellt, aber schwer zu erfüllen. Den Kritikern des IWF ist es bisher ebenso wenig gelungen wie

[48] Selbst dann bliebe es allerdings fraglich, ob hierdurch in erster Linie die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen begünstigt würden. Wenn für ein und dasselbe Gut an unterschiedlichen Orten verschiedene Preise gelten, ist damit zu rechnen, dass legale und illegale Möglichkeiten der Arbitrage genutzt werden und die verbilligten Präparate auf Umwegen zur kaufkräftigen Kundschaft verschoben werden.

dem IWF selbst, verlässliche Frühwarnsysteme zu entwickeln (Bordo und James 2000: 8). Überraschende Krisen lassen sich deshalb auch zukünftig nicht ausschließen.[49] Das Dilemma zwischen einer restriktiven Vergabe von Finanzhilfen, um aus Fehlanreizen resultierende Krisen zu vermeiden, und schnellen und großzügigen Finanzhilfen zur Eindämmung von Krisen besteht also fort (Abschnitt 4.2). Dieses Dilemma kann entschärft werden, indem die privaten Gläubiger von Schuldnerländern in das Krisenmanagement enger als bisher üblich eingebunden werden. Um den privaten Gläubigern die Aussicht auf öffentlich finanzierte *bail-outs* zu nehmen, wäre zu regeln, dass die Gläubiger im Krisenfall an den Kosten der Krisenbekämpfung stärker beteiligt werden. Die Diskussion über eine effektive Einbindung des Privatsektors schien lange Zeit im Sande zu verlaufen (Nunnenkamp 2001). Es mangelte zwar nicht an Vorschlägen, wie eine unter Anreiz- und Verteilungsgesichtspunkten angemessene Beteiligung privater Gläubiger an den Krisenkosten zu bewerkstelligen ist; bis vor kurzem dominierte aber der Widerstand gegen eine obligatorische und regelgebundene Einbindung des Privatsektors, so dass entsprechende Vorschläge politisch nicht durchsetzbar schienen.

Eine neue Initiative der stellvertretenden Geschäftsführerin des IWF, Anne Krueger (2001), könnte einen Wendepunkt markieren. Sie schlägt ein Verfahren vor, mit dem eine Überschuldung von Staaten gegenüber privaten Gläubigern zu regeln wäre. Mit ausdrücklicher Zustimmung des IWF könnten überschuldete Länder ein zeitlich begrenztes Zahlungsmoratorium verhängen. In dieser Zeit des Stillhaltens müsste das Land eine gütliche Einigung mit seinen privaten Gläubigern über eine Restrukturierung oder Verminderung der Schuldenlast anstreben. Um zu verhindern, dass Beistandskredite des IWF lediglich die Kapitalflucht nähren, werden von der Leitung des IWF nunmehr sogar Kapitalverkehrskontrollen gebilligt. Auf diese Weise sollen Schuldnerländer vor der Vollstreckung von Forderungen durch kooperationsunwillige Gläubiger geschützt werden.

Krueger (2001) weist selbst darauf hin, dass eine Reihe von Einzelfragen klärungsbedürftig bleibt. Williamson (2000: 19), der die bisherige Ablehnungsfront gegen ein zeitweiliges Stillhalten als „deeply unrealistic“ kritisiert, plädiert für ein vom Schuldnerland einseitig erklärtes Moratorium und sieht keinen Grund, zuvor die Zustimmung des IWF einzuholen. Auch erste Reaktionen auf den Krueger-Vorschlag sehen es als problematisch an, die diskretionären Entscheidungsbefugnisse des IWF auszuweiten, und verlangen ein Konzept, das gleichzeitig die Kreditvergabe des IWF begrenzt (*Euromoney* 2002). Für limitierte IWF-Kredite spricht, dass die Insolvenz souveräner Schuldner schwieriger zu definieren und ein Fehlverhalten solcher Schuldner schwieriger zu sanktionieren ist, als es im nationalen Insolvenzrecht bei einer Überschuldung von Unternehmen der Fall ist. All dies spricht aber nicht dagegen, Verfahrensregeln, die im nationalen Rahmen selbstverständlich sind, auf die internationale Ebene zu übertragen, um eine angemessene Lastenverteilung zu erreichen. Schließlich gehört zu jeder Überschuldung ein Fehlverhalten zweier Seiten: des Schuldners, der Kapitalzuflüsse unproduktiv verwendet hat, und des Gläubigers, der Kapital leichtfertig vergeben hat.

Auch in der Frage der Konditionalität ist wiederholt angeregt worden, die diskretionären Entscheidungsbefugnisse des IWF zu beschneiden und die Bedingungen des Zugangs zu IWF-Krediten im Vorhinein verbindlich festzulegen. Die Meltzer Commission (2000) fordert, nachträgliche Auflagen durch allgemein gültige Qualifizierungskriterien zu ersetzen. Demnach könnten nur solche Länder IWF-Kredite erhalten, die ihre Finanzmärkte für ausländische Finanzintermediäre öffnen, die Einhaltung finanzieller Sicherheitsstandards gewährleisten, eine verantwortliche Fiskalpolitik betreiben und eine ausreichende Datenbasis zur Schuldenlage bereitstellen. Williamson (2000: 16 ff.) plädiert für eine abgewandelte Liste von Qualifizierungskriterien. Wichtiger als diese Modifikation ist jedoch, dass es nicht

[49] *The Economist* (2001c: 78) karikiert die Zuversicht von Experten, die Asienkrise könne sich nicht wiederholen, weil diese inzwischen in die Frühwarnsysteme „eingebaut” worden sei, wie folgt: „With their eyes on the rear window, today’s risk managers are quite likely to miss the next big event until it hits them.“

glaubwürdig wäre, die Anregung der Meltzer Commission festzuschreiben, wonach IWF-Kredite (nach einer Übergangsfrist) nur noch an qualifizierte Mitgliedsländer vergeben werden dürften. Spätestens wenn ein nicht qualifiziertes Land von weltwirtschaftlicher oder politischer Bedeutung in eine Krise geriete, wäre damit zu rechnen, dass der Qualifizierungsmechanismus von den Hauptanteilseignern des IWF außer Kraft gesetzt würde. Diese Glaubwürdigkeitslücke wäre deutlich kleiner, wenn bei einer Verletzung der Qualifizierungskriterien nicht der Zugang zu IWF-Krediten *per se* regelwidrig wäre, sondern die Kreditkonditionen an die Qualifizierungskriterien geknüpft würden. An nicht qualifizierte Länder könnten IWF-Kredite dann nur zu Strafzinsen vergeben werden. Zudem sollten Zinsaufschläge mit zunehmender Dauer und Höhe von IWF-Krediten erhoben werden, um eine willkürliche Inanspruchnahme zu vermeiden.

Eine effektive Einbindung des Privatsektors in die Verteilung von Krisenlasten und abgestufte Zinsaufschläge für IWF-Kredite würden es dem IWF erleichtern, das internationale öffentliche Gut der finanziellen Stabilität mit begrenztem und kurzfristigem Mitteleinsatz bereitzustellen. Damit läge es nahe, die verschiedenen Kreditfazilitäten des IWF einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Abgesehen von der *Poverty Reduction and Growth Facility*, für die bereits eine Übertragung an die Weltbank angeregt wurde, sollte auch die *Extended Fund Facility* entfallen. Diese Kreditlinie, die 1975 mit dem Ziel geschaffen worden ist, längerfristige IWF-Kredite an Länder mit strukturellen Zahlungsbilanzproblemen zu vergeben, widerspricht zum einen einer sinnvollen Arbeitsteilung mit der Weltbank und unterminiert zum anderen die Anreize für eine begrenzte Inanspruchnahme von IWF-Krediten. Mit dem vorgeschlagenen Qualifizierungsmechanismus erübrigt sich schließlich die – bisher ungenutzte – vorbeugende Kreditlinie (*Contingent Credit Line*). Statt diese „attraktiver“ zu machen (Abschnitt 4.3), sollten die dort verfügbaren Mittel mit den Mitteln für *Stand-by Arrangements* und der 1998 aufgelegten *Supplemental Reserve Facility* zusammengefasst werden. Der Zugang zu dieser gepoolten Fazilität, die von Williamson (2000: 16) als *Crisis Facility* bezeichnet wird, hätte sich dann an den oben genannten Kriterien zu orientieren.

5.4 Fazit

Trotz der teilweise harschen und großenteils berechtigten Kritik dürfte den Bretton-Woods-Institutionen allein wegen bürokratischer Beharrungstendenzen eine Auflösung erspart bleiben. Aber auch unter ökonomischen Gesichtspunkten lässt sich ihr Fortbestand rechtfertigen. Weltbank und IWF können und sollten dabei helfen, globale Herausforderungen zu meistern, die durch Märkte allein nicht zu beheben oder durch Marktversagen erst virulent geworden sind. Die Weltbank müsste in Zukunft ihrem eigenen Anspruch gerecht werden und die weltweite Armut wirksam bekämpfen. Der IWF hätte sich auf die Stabilisierung der Finanzmärkte zu konzentrieren.

Die bisher magere Erfolgsbilanz gebietet eine Reformierung von Weltbank und IWF. Angesichts gemeinsamer Probleme wie der Kluft zwischen ausufernder Konditionalität einerseits und Implementierungsdefiziten und mangelnder Identifizierung auf Seiten der Entwicklungsländer andererseits stehen beide Institutionen vor ähnlichen Anpassungserfordernissen. Allerdings dürften die vorgeschlagenen Reformen für die Weltbank zumindest auf längere Sicht ungleich schwerwiegendere Implikationen haben als für den IWF.

Man mag bezweifeln, dass sich der *common pool*-Ansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf kurze Frist durchsetzen wird. Noch immer lastet politischer Druck auf der Weltbank (und anderen Gebern), auf breiter Front „Sozialhilfe“ für arme Bevölkerungsgruppen zu gewähren, da die Armen nicht für schlechte Wirtschaftspolitik oder fortschreitenden Staatszerfall verantwortlich seien. Wenn sich aber die Erkenntnis durchsetzt, dass die Armen unter solchen Bedingungen kaum erreicht werden und eine gute Regierungsführung von außen nicht zu erzwingen ist, dürfte für einen großen Teil des Weltbankpersonals längerfristig keine Verwendung mehr bestehen. In Zukunft wären die länderbezogenen Aktivitäten in dem Maß weiter zurückzuführen, wie weitere Entwick-

lungsländer ein höheres Pro-Kopf-Einkommen erreichen und Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erhalten. Stärkere Anreize für wirtschaftspolitische Reformen in den Entwicklungsländern, die durch eine Neuausrichtung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gesetzt würden, dürften dem Trend einer schrumpfenden Klientel der Weltbank nur zeitweilig entgegenwirken. Langfristig verbliebe der Weltbank die Aufgabe, bei der Bereitstellung armutsrelevanter Leistungen mit dem Charakter internationaler öffentlicher Güter mitzuwirken.

Aus ökonomischer Perspektive scheint das Risiko, sich im Laufe der Zeit selbst weitgehend überflüssig zu machen, für den IWF geringer als für die Weltbank zu sein. Zum einen steht aus heutiger Sicht nicht zu erwarten, dass finanzielle Instabilität als internationales *public bad* durch verbesserte Krisenvermeidungsstrategien in Zukunft überwunden wird. Der IWF dürfte also weiterhin vor der Aufgabe stehen, unerwartete Finanz- und Währungskrisen wirksam einzudämmen. Zum anderen hat nicht zuletzt der IWF dabei mitzuwirken, Krisen so weit wie möglich zu vermeiden. Dies mag zwar bedeuten, dass die Häufigkeit und der Umfang der Kreditvergabe durch den IWF in Zukunft abnehmen. Gleichzeitig dürften jedoch krisenrelevante Überwachungsaktivitäten und die damit verbundenen Analyse- und Informationsaufgaben wichtiger werden.

Literaturverzeichnis

Askari, H., und S. Chebil (1999). Reforming the IMF: Some Organizational and Operational Issues. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 52: 335–381.

Becker, W., und B. Speyer (2000). IMF-Annual Meeting 2000: Reform Process Grinds to a Halt. Deutsche Bank Research, Frankfurt a.M.

Bird, G. (2001). IMF Programs: Do They Work? Can They Be Made to Work Better? *World Development* 29 (11): 1849–1865.

Bird, G., M. Hussain und J.P. Joyce (2000). Many Happy Returns? Recidivism and the IMF. Wellesley College, Department of Economics, Working Paper 2000–04. Wellesley, Mass.

Boone, P. (1996). Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Journal* 40: 289–329.

Bordo, M.D., und H. James (2000). The International Monetary Fund: Its Present Role in Historical Perspective. NBER Working Paper 7724. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Bundesministerium der Finanzen (2001). Stärkung der internationalen Finanzarchitektur: Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte. Mimeo. Bonn.

Burnside, C., und D. Dollar (2000). Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review* 90 (4): 847–868.

Collier, P. (1997). The Failure of Conditionality. In C. Gwin, E.J. Berg und J.M. Nelson (Hrsg.), *Perspectives on Aid and Development.* Overseas Development Council, Policy Essay 22. Washington, D.C.

Collier, P., und D. Dollar (2001). Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals. *World Development* 29 (11): 1787–1802.

Conway, P.J. (1994). IMF Lending Programs: Participation and Impact. *Journal of Development Economics* 45: 365–391.

De Gregorio, J., B. Eichengreen, T. Ito und C. Wyplosz (1999). *An Independent and Accountable IMF*. International Center for Monetary and Banking Studies, Genf.

Deutsche Bundesbank (1997). Finanzbedarf des Internationalen Währungsfonds in einem veränderten Umfeld. *Monatsbericht* 49 (11): 57–67.

Deutsche Bundesbank (2000a). Die Rolle des Internationalen Währungsfonds in einem veränderten weltwirtschaftlichen Umfeld. *Monatsbericht* 52 (9): 15–31.

Deutsche Bundesbank (2000b). *Annual Report 2000*. Frankfurt a.M.

Diehl, M., und P. Nunnenkamp (2001). Lehren aus der Asienkrise: Wirtschaftspolitische Reaktionen und fortbestehende Reformdefizite. Kieler Diskussionsbeiträge 373. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Dollar, D., und A. Kraay (2000). Growth *Is* Good for the Poor. World Bank, Washington, D.C. http://www.worldbank.org/research/growth/pdfiles/growthgoodforpoor.pdf

Dollar, D., und J. Svensson (2000). What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes? *Economic Journal* 110: 894–917.

Dornbusch, R. (2000). Financial Crises, Exchange Rates and the IMF. *World Economic Trends* 9 (3): 21–31.

Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, Mass.

The Economist (2001a). Huff, Puff and Pay. 3. Mai.

The Economist (2001b). Corruption in Kenya: Moi at Bay. 18. August.

The Economist (2001c). Hedge Funds: Swing, Swing Together. 2. Juni.

Euromoney (2002). Critics Attack IMF's Standstill Proposal. 393 (Januar): 110–111.

Fischer, J. (2000). Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. September 2000 in New York. http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r00914a.htm

Fischer, S. (1998). Lessons from a Crisis. *The Economist*, 3. Oktober: 23–30.

Fischer, S. (1999). On the Need for an International Lender of Last Resort. International Monetary Fund, Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/ 010399.htm

Fischer, S. (2000). Globalization: Valid Concerns? International Monetary Fund, Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/082600.htm

Gavin, M., und D. Rodrik (1995). The World Bank in Historical Perspective. *American Economic Review (Papers and Proceedings)* 85 (2): 329–334.

Handelsblatt (2000). Horst Köhler definiert seine Ziele: IWF soll von nationalem Einfluss befreit werden. 29. März: 11.

Hiemenz, U. (1989). Development Strategies and Foreign Aid Policies for Low Income Countries in the 1990s. Kieler Diskussionsbeiträge 152. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

IMF (2001a). *Annual Report 2001*. Washington, D.C.

IMF (2001b). IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Governors. Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm

Kanbur, R., K.M. Morrison und T. Sandler (1999). *The Future of Development Assistance. Common Pools and International Public Goods.* Policy Essay 25. Washington, D.C.

Kaul, I., I. Grunberg und M.A. Stern (Hrsg.) (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York.

Killick, T. (1995). *IMF Programs in Developing Countries: Design and Impact*. London.

Köhler, H. (2000). Transcript of a Press Conference by the Managing Director of the IMF, September 20, 2000, Prag. http://www.imf.org/external/np/tr/ 2000/tr000920.htm

Krueger, A.O. (1997). Whither the World Bank and the IMF? NBER Working Paper 6327. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Krueger, A.O. (2001). International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Lal, D. (1998). Zeit zum Abschied für den Währungsfonds. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Oktober: 19.

Lane, T., und S. Phillips (2000). Does IMF Financing Result in Moral Hazard? IMF Working Paper 00/168. Washington, D.C.

Lane, T., A. Gosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schulze-Ghattas und T. Tsikata (1999). IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment. Occasional Paper 178. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Langhammer, R.J. (1994). Die überschätzten Zwillinge. *Die Zeit*, 9. September.

Meltzer, A.H. (1998). Asian Problems and the IMF. *Cato Journal* 17 (3): 267–274.

Meltzer Commission (2000). Report of the International Financial Institution Advisory Commission. Washington, D.C. http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/Report.html

Mussa, M., und M.A. Savastano (1999). The IMF Approach to Economic Stabilization. IMF Working Paper 99/104. Washington, D.C.

Nowzad, B. (1994). The IMF at Fifty. *Amex Bank Review* 21 (5): 2–4.

Nunnenkamp, P. (1999). The Moral Hazard of IMF Lending: Making a Fuss about a Minor Problem? Kieler Diskussionsbeiträge 332. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Nunnenkamp, P. (2000a). How to Finance Economic Development in the New Millennium: German Capital Exports to Asia and the Debate on the Effectiveness of Official Development Financing. Kieler Arbeitspapiere 981. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Nunnenkamp, P. (2000b). Ist die Technische Zusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung noch zeitgemäß? In Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.), *Eschborner Fachtage 2000: Menschen, Organisationen, Rahmenbedingungen – Technische Zusammenarbeit für eine globalisierte Welt*. Eschborn.

Nunnenkamp, P. (2001). Umbaupläne und Reparaturarbeiten an der internationalen Finanzarchitektur: Eine Zwischenbilanz aus deutscher Perspektive. Kieler Arbeitspapiere 1078. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Nuscheler, F. (2000). Global Governance, Entwicklung und Frieden: Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen. In F. Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*. Bonn.

Overseas Development Institute (1993). Does the IMF Really Help Developing Countries? Briefing Paper, April. London.

Przeworski, A., und J.R. Vreeland (2000). The Effect of IMF Programs on Economic Growth. *Journal of Development Economics* 62 (2): 385–421.

Quota Formula Review Group (2000). Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group. Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/tre/ quota/2000/eng/qfrg/report/dloadEBAP52.pdf

Sachs, J. (1999). Helping the World's Poorest. *The Economist*, 12. August.

Sachs, J. (2000a). The Charade of Debt Sustainability. *Financial Times*, 25. September.

Sachs, J. (2000b). A New Map of the World. *The Economist*, 22. Juni.

Schweickert, R. (2000). Was bleibt nach der Asienkrise vom Washington-Konsens? In F. Hengsbach, B. Emunds und P. Bofinger (Hrsg.), *Finanzströme in Entwicklungsländer – in welcher Form zu wessen Vorteil?* Oswald-von-Nell-Breuning-Institut, Frankfurt a. M.

Stiglitz, J.E. (1999). Knowledge as a Global Public Good. In I. Kaul, I. Grunberg und M.A. Stern (Hrsg.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York.

Stiglitz, J.E. (2000a). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. *World Development* 28 (6): 1075–1086.

Stiglitz, J.E. (2000b). What I Learned at the World Economic Crisis. The Insider. The New Republic Online. http://www.thenewrepublic.com/041700/stiglitz041700.html

Thiele, R., und M. Wiebelt (2000). Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? – Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten. Kieler Diskussionsbeiträge 357. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Unmüßig, B., und P. Wahl (2001). Stückwerk oder konsequente Reform? WEED-Stellungnahme zum Papier des Bundesfinanzministeriums „Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte." Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED) e.V., Bonn.

Vaubel, R. (1983). The Moral Hazard of IMF Lending. *The World Economy* 6 (3): 291–303.

Williamson, J. (2000). The Role of the IMF: A Guide to the Reports. International Economics Policy Briefs 00-5. Institute for International Economics, Washington, D.C.

World Bank (1997). *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*. Washington, D.C.

World Bank (1998). *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford.

World Bank (2000). *East Asia Brief*. September, Washington, D.C.

World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford.

World Bank (2002). *The Role and Effectiveness of Development Assistance*. Washington, D.C.

Wyplosz, C. (1999). International Financial Stability. In I. Kaul, I. Grunberg und M.A. Stern (Hrsg.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York.

Kieler Diskussionsbeiträge

Kiel Discussion Papers

374. End of the Upswing in Euroland—No Reason to Cut Interest Rates. By Christophe Kamps and Joachim Scheide. Kiel, April 2001. 20 S. 8 Euro.

375. The Essence of the New Economy. By Henning Klodt. Kiel, Juni 2001. 15 S. 8 Euro.

376./ 377. European Economic Outlook. General Report Presented at the AIECE Meeting in Paris, May 9–11, 2001. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, and Joachim Scheide. Kiel, Juni 2001. 80 S. 16 Euro.

378./ 379. Strommarktliberalisierung in Kalifornien: Schlägt das Pendel zurück? Von Lars Kumkar. Kiel, Juni 2001. 96 S. 16 Euro.

380. Foreign Direct Investment in Developing Countries. What Policymakers Should Not Do and What Economists Don't Know. By Peter Nunnenkamp. Kiel, Juli 2001. 18 S. 8 Euro.

381. Globalisierung der Finanzmärkte: Freier Kapitalverkehr oder Tobin-Steuer? Von Claudia M. Buch, Ralph P. Heinrich und Christian Pierdzioch. Kiel, Oktober 2001. 32 S. 8 Euro.

382. Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Von Astrid Rosenschon. Kiel, November 2001. 39 S. 8 Euro.

383. How the EU Can Move to a Higher Growth Path—Some Considerations. By Horst Siebert. Kiel, Dezember 2001. 9 S. 8 Euro.

384. Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce. By Jürgen Stehn. Kiel, Februar 2002. 19 S. 8 Euro.

385. Euroland: Recovery Is Under Way. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps and Joachim Scheide. Kiel, April 2002. 24 S. 8 Euro.

386. The Stalling Engine in *Wirtschaftswunder-Land:* Germany's Economic Policy Challenges. By Horst Siebert. Kiel, Mai 2002. 16 S. 8 Euro.

387. The European Electricity Market: Centralization of Regulation or Competition between Regulatory Approaches? By Lars Kumkar. Kiel, Mai 2002. 28 S. 8 Euro.

388. IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Von Peter Nunnenkamp. Kiel, Mai 2002. 8 Euro.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/pub.htm, mehr Informationen über das IfW unter http://www.uni-kiel.de/ifw/

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel
Kiel Institute for World Economics