

Die Stabilisierungspolitik des Internationalen Währungsfonds

Von *Joachim Betz*

1. Die Bedeutung des IWF bei der Defizitfinanzierung von Entwicklungsländern seit den 70er Jahren

In den späten 70er Jahren war die Bedeutung des Internationalen Währungsfonds (IWF) bei der Defizitfinanzierung der Entwicklungsländer auf einen Tiefpunkt gefallen. Dies gilt einmal hinsichtlich der Zahl und dem Volumen der vereinbarten Bereitschaftsabkommen wie dem Gewicht der darum nachsuchenden Länder, die sich vor allem aus den Reihen der ärmeren und ärmsten Drittweltstaaten rekrutierten. Ursächlich für diese Entwicklung waren (a) das Vorhandensein leicht zugänglicher Finanzierungsalternativen, (b) deren im Zeitvergleich maßvolle Kosten und (c) die geringen und dabei mit Auflagen versehenen Mittel des IWF.

(a) Durch die Ölpreissteigerungen 1973/74 und die nachfolgenden Devisenüberschüsse der OPEC-Länder wurden bei rezessionsbedingt schwacher Nachfrage in den Industrieländern das Angebotsvolumen des Eurogeldmarktes und der ihn tragenden internationalen Banken beträchtlich erhöht. Zusammen mit einigen Verfahrensinnovationen zur Verringerung des Kreditrisikos (Syndizierung, d. h. Verteilung des Kreditbetrages auf eine Vielzahl teilnehmender Banken) und seiner Verlagerung auf den Schuldner (Kredite mit variablem, d. h. alle drei bzw. sechs Monate der Londoner Interbankenrate – LIBOR – angepaßtem Zinssatz) führte dies zu steigender Attraktivität von Drittweltstaaten als Kunden der Banken.

(b) Bedingt durch die Konkurrenz dieser Banken um Anlagesphären und die Liquidität der Eurogeldmärkte sank der Zinssatz auf private internationale Kredite auf 8,4 % (1977/78) also knapp oberhalb der Inflationsrate¹ in den wichtigsten Industrieländern. Bankkredite waren zudem frei von Auflagen und in ihrer Verwendung.

(c) Die Quoten des IWF und damit sein Kreditvolumen waren dagegen gemessen an relevanten außenwirtschaftlichen Größen beständig gesunken: im Verhältnis zum Welt-handel von 115 (1960) auf 3,8 % (1981); im Verhältnis zu den Defiziten der Entwicklungsländer noch stärker.² Geringe Mittel in Kombination mit wirtschaftspolitischen Auflagen führten dazu, daß schließlich nur noch jene Länder den Fonds um Unterstützung baten, die über keine Alternative verfügten, aus heutiger Sicht ein bedauerlicher

1 Zahlen zu den Kreditkosten in: OECD, External Debt of Developing Countries. 1983 Survey, Paris, 1984.

2 Angaben in Tony Killick, An Introduction to the IMF, in: ders. (ed.), The Quest for Economic Stabilisation. The IMF and the Third World, London, 1984.

Vorgang, weil die private Finanzierung der Defizite *ohne* Anpassung ein wesentlich mitverursachender Faktor der Verschuldungskrise 1982 ff. war.³

Diese Krise hat zusammen mit einer Aufstockung seines Kreditpotentials zu einem beachtlichen Bedeutungsgewinn des IWF geführt. Die Aufstockung und Liberalisierung des Zugangs zu den IWF-Ressourcen ging dabei der Krise voraus und ist ganz zweifelsfrei vom Bestreben geleitet worden, Entwicklungsländern einen Anreiz zum (vor allem rechtzeitigen) Herantreten an den Fonds und für die Verausgabung seiner (bis 1981) unausgeschöpften Mittel zu sorgen. Hierunter fallen die zusätzliche Finanzierungsfazilität (1979–82) für Länder mit einem über das Normale hinausgehenden strukturellen Anpassungsbedarf, die Aktivierung (Ende 1978) des seit 1974 bestehenden erweiterten Zugangs, der dreijährige (statt der üblichen einjährigen) Anpassungsprogramme erlaubt, schließlich die substantielle Aufstockung der IWF-Quoten im Jahre 1980 um 50 % und nicht zuletzt die Revision der Kredit-Richtlinien (1979) mit einer sehr viel stärkeren Betonung angebotsorientierter Elemente gegenüber der orthodoxen Nachfragebeschränkung und größerer Flexibilität der den spezifischen Umständen sowie sozialen und politischen Prioritäten der Mitgliedsländer angepaßten Bereitschaftsabkommen.⁴

Die neuen Elemente sollten für eine effizientere Ressourcennutzung in den Mitgliedsländern und damit die Stärkung ihrer Produktionsbasis sorgen; sie sollten helfen, die wirtschaftlichen und sozialen Kosten des Anpassungsprozesses zu senken. Logischerweise verlangten sie längere Finanzierungszeiträume und höhere Kreditvolumina seitens des IWF.⁵

Dazu kamen im Laufe der sich verschärfenden Zahlungsprobleme etlicher Großschuldner die zeitlich um über ein Jahr gegenüber dem ursprünglichen Plan vorgezogene achte Aufstockung der Quoten (Ende 1983 um 47,4 %) und die Aufstockung und Ausdehnung der Allgemeinen Kreditvereinbarungen, also der Zahlungsbeihilfen, die die wichtigsten zehn (wesentlichen) Industrieländer einander zu leisten bereit sind, auf die Länder der Dritten Welt im Falle einer krisenhaften Zuspitzung des internationalen Finanzsystems. Diese Maßnahmen haben das reale Kreditpotential des Fonds wieder auf eine Mitte der 60er Jahre herrschende Größenordnung gebracht.⁶

Die sich häufenden Zahlungsprobleme von übermäßig verschuldeten Entwicklungsländern ab Mitte 1982 führten dazu, daß diese Mittel auch in Anspruch genommen wurden. Zum Höhepunkt der diesbezüglichen IWF-Aktivität (Ende September) liefen 45 Bereitschaftsabkommen mit einem vereinbarten Volumen von 25,6 Mrd. SZR; der Anteil des

3 Vgl. IMF, External Indebtedness of Developing Countries, Occasional Paper Nr. 3, Washington, D.C., May 1981; William R. Cline/Sidney Weintraub, Introduction and Overview, in: dies. (eds.), Economic Stabilization in Developing Countries, Washington D.C., 1981.

4 Vgl. Manuel Guitián, Die Auflagen des IWF und der internationale Anpassungsprozeß: die wechselhaften 70er Jahre, in: F&E 18. Jg. (1981) Nr. 1.

5 Dazu: Manuel Guitián, Economic Management and International Monetary Fund Conditionality, in: Tony Killick (ed.), Adjustment and Financing in the Developing World. The Role of the International Monetary Fund, Washington D.C., 1982.

6 Angaben in: William B. Dale, Financing and Adjustment of Payments Imbalances, in: John Williamson (ed.), IMF Conditionality, Washington D.C., 1983.

IWF an der Leistungsbilanzfinanzierung der nichterölexportierenden Entwicklungsländer stieg damit auf über 18 % an (1980: 1,3 %).⁷

Zahlenmäßig entfiel der größte Teil der Abkommen noch immer auf die ärmeren Länder, allerdings traten vom Volumen her Länder mit höherem Pro-Kopf-Einkommen ab 1982 stärker in Erscheinung. Abkommen mit dreijähriger Laufzeit bekamen das Übergewicht. Hinter diesen Zahlen steht die bedeutsame Rolle, die der IWF beim Aushandeln einer ganzen Reihe spektakulärer Rettungsaktionen zugunsten zahlungsunfähiger Länder gespielt hat, in deren Verlauf Verbindlichkeiten in Höhe von über 100 Mrd. \$ umgeschuldet worden und neue Kreditpakete geschnürt worden waren. Bei den wichtigsten Schuldnern hatte der IWF die Gewährung eigener Kredite erstmals von der vorherigen Bereitschaft der Banken zur finanziellen Beteiligung (in präzise bestimmtem Umfang) an diesen Rettungsaktionen abhängig gemacht, was von den Banken teilweise als Erpressung empfunden wurde. Da die Umschuldungen der Banken nun ebenso wie diejenigen im Pariser Klub (wo öffentliche Verbindlichkeiten umgeschuldet werden) von dem vorherigen Abschluß eines Bereitschaftsabkommens des Schuldnerlandes mit dem IWF abhängig gemacht wurden, da zudem auch die Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank (s. u.) sowie mehr und mehr auch Unterstützungsleistungen bilateraler Geber ein solches Junktim vorsahen, wuchs die Macht des IWF gegenüber den Entwicklungsländern als Spender eines »Gütesiegels« für die weitere Kreditbereitstellung enorm. Länder die dem durch Ausweichen auf die privaten Kreditmärkte den Auflagen des IWF hatten entgehen wollen, sahen sich nun umso stärker in den Zwängen konditionierter Anpassungsprogramme. Es ist nur logisch, wenn sich damit auch die langanhaltende Debatte um Sinn und Berechtigung, Inhalt und Flexibilität konditionierter IWF-Anpassungsprogramme erneut verstärkte.

2. Verfahren eines Bereitschaftsabkommens

Anträge zur Aufnahme von Verhandlungen über die Inanspruchnahme von Fondsmitteln werden von den Mitgliedsländern gestellt. Der IWF entsendet daraufhin eine Mission, die gestützt durch Kenntnisse aus den regelmäßigen früheren Konsultationen des IWF mit dem Antragsteller, vor der Abreise ein Papier über die gegenwärtige wirtschaftliche Situation des Landes und mögliche Stabilisierungsmaßnahmen erarbeitet. Im Lande selbst finden dann zwischen Regierung und IWF-Mission Verhandlungen über die Art und Reichweite der Maßnahmen statt, die im Erfolgsfalle zu einer von der Regierung zu formulierenden »Absichtserklärung« führen, die eine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Landes enthalten. Bedeutsam ist, daß die Kreditabkommen, weil formal auf einseitiger Willenserklärung der Regierung beruhend, keinen völkerrechtlichen Vertrag darstellt,

7 Eigene Berechnungen nach IMF, World Economic Outlook 1984, Washington D.C., 1984; IMF Survey, Nov. 7, 1984.

die Verhandlungen dadurch vertraulich geführt werden können und ihr Ergebnis der Bestätigung eines Parlamentes nicht bedarf.⁸

Ein Bereitschaftsabkommen mit dem IWF enthält (a) Vorbedingungen, (b) Leistungskriterien und (c) Absprachen über sonstige Maßnahmen. Vorbedingungen gehen üblicherweise nicht in die Absichtserklärung ein. Ihre Existenz erschwert die Einschätzung der IWF-Aktivitäten, da es naturgemäß schwer ist, entsprechende Schritte der Regierungen von solchen zu trennen, die sie ohnedies unternommen hätten. Vorbedingungen betreffen üblicherweise die Korrektur (= Abwertung) des Wechselkurses und begleitende Steuererhöhungen.⁹ Ihr zeitliches Vorziehen hat den Sinn, ansonsten zu erwartenden Währungsspekulationen zuvorzukommen.

Es sind die Leistungskriterien, deren Erfüllung den kontinuierlichen Zugang zu den weiteren Tranchen des IWF-Kredits sichern und die daher den Angelpunkt des Programms bilden. Die Nichterfüllung der sonstigen Absprachen wird dagegen nicht entsprechend sanktioniert. Leistungskriterien sollen nach Auffassung des Fonds den Erfolg der Stabilisierungsprogramme widerspiegeln, sich auf möglichst wenige, quantifizierbare Variablen reduzieren, mit kurzer zeitlicher Verzögerung verfügbar sein und durch die Behörden des Landes kontrollierbar sein.¹⁰ Dazu zählen die Standardklausel, nach der das kreditnehmende Land auf die Neueinführung oder Verschärfung von Import- und Kapitalverkehrskontrollen verzichtet, insbesondere aber Obergrenzen für die inländische Kreditexpansion sowie für die Aufnahme neuer Auslandsschulden und Untergrenzen für die Nettodevisenreserven. Am häufigsten sind dabei Kreditobergrenzen insbesondere für Kredite an die öffentliche Hand.¹¹

Die sonstigen Absprachen enthalten alle jene spezifischen Maßnahmen, die die publizistische Kritik üblicherweise dem IWF anlasten, obwohl ihre Nichterfüllung in keinem Falle – sofern die Leistungskriterien eingehalten wurden – den Stop der Auszahlungen nach sich gezogen hat: Steuererhöhungen, Haushaltskürzungen, Begrenzungen von Lohn-erhöhungen und Neueinstellungen (vornehmlich im öffentlichen Bereich), Kürzungen von Konsumentensubventionen und Preissteigerungen bei öffentlichen Leistungen.¹² Natürlich ist die Verpflichtung auf diese Ziele nicht ganz belanglos, weil sie ja gegenüber dem Exekutivdirektorium des IWF, das das Abkommen billigen muß, den Eindruck eines ernsthaften und konsistenten Programms erwecken muß und die verschiedenen Kreditobergrenzen ernsthafte Bemühungen zur Steigerung/Senkung der öffentlichen Einnahmen/Ausgaben voraussetzen, andererseits macht aber ihr minderer Verpflichtungs-

8 Dazu: Peter Körner et al., *Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt*, Hamburg, 1984; Andrew Crockett, *Aspekte der Inanspruchnahme von Fondsmitteln*, in: F&E, 19. Jg. (1982), Nr. 2; Richard Gerster, *Fallstricke der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklungsländer*, Basel, 1982.

9 Vgl. dazu Peter Körner et al., Anm. (8); John Williamson, *The Lending Policies of the International Monetary Fund*, in: ders., Anm. (6).

10 So Joseph Gold, *Conditionality*, IMF Pamphlet Series No. 31, Washington D.C., 1979.

11 Vgl. dazu Tony Killick, *IMF Stabilisation Programmes*, in: ders., Anm. (2).

12 Ebenda.

charakter deutlich, daß die konkreten Maßnahmen der Zahlungsbilanzsanierung (nicht deren Umfang und Tempo) Sache des Kreditnehmers sind.

Das Prinzip der konditionierten Kreditvergabe selbst war anfangs äußerst kontrovers. In den ersten Jahren nach Entstehung des IWF war der Mittelzugang quasi automatisch, bis er 1952 unter Druck der Vereinigten Staaten, die einen Ansturm der Mitglieder auf die Ressourcen des IWF fürchteten, von der Erfüllung bestimmter Leistungskriterien abhängig gemacht wurde.¹³ Der Fonds rechtfertigt den konditionierten Zugang zu seinen Mitteln mit deren revolvierendem, Rückzahlung verlangendem Charakter.¹⁴ Da sich kein Mitgliedsland einen Zahlungsverzug gegenüber dem IWF leisten kann, ist dieses Argument wenig überzeugend; triftigere Gründe sind aber der Zwang, begrenzte und gegenüber Kapitalmarktkrediten vergünstigte Mittel effizient und verteilungsgerecht einzusetzen und die Gefahr, daß auflagenfreie Liquidität die Mitgliedsregierungen dazu verführen kann, notwendige Korrekturen durch Außenfinanzierung zu ersetzen mit der Gefahr dann kaum noch abbaubarer Defizite. Anpassung an außenwirtschaftliche Ungleichgewichte ist ja mit oder ohne IWF spätestens dann unvermeidlich, wenn die Devisenreserven verbraucht sind, anzustreben ist im Interesse aller ihre rechtzeitig und Wohlfahrtsverluste so weit wie möglich vermeidende Inangriffnahme.

Es muß auch auf die eingeschränkte Autonomie des IWF als Katalysator umfangreicher privater Kredite in der Frage der Konditionalität hingewiesen werden: auflagenfreie oder zu weiche Kredite des IWF würden entweder einen Rettungsanker für übermäßig exponierte Banken darstellen und oder diesen nur einen geringen Anreiz bieten, IWF-Programme mit eigenen Mitteln zu begleiten.¹⁵

Generell kann man heute sagen, daß das Grundprinzip der Konditionalität auch von Kritikern des IWF nicht mehr in Zweifel gezogen wird, zur Debatte stehen dagegen Härte, Art, Zeitbedarf und theoretischer Ansatz der Auflagenpolitik.¹⁶

3. Zur Krisendiagnose des IWF

Aufgabe der konditionierten Anpassungsprogramme ist nach Verlautbarungen des IWF primär die Rückführung des Leistungsbilanzdefizits auf ein haltbares Maß, das durch

13 Zur Vorgeschichte: E. Walter Robichek, *The IMF's Conditionality Re-Examined*, in: Joaquin Muns (ed.), *Adjustment, Conditionality and International Financing*, IMF, 1984; Sidney Dell, *On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality*, *Essays in International Finance*, No. 44, Princeton University Press, Princeton, N.J., Oct. 1981.

14 Manuel Guitián, *Die Auflagen des IWF und der internationale Anpassungsprozeß*, in: *F&E*, 17. Jg. (1980), Nr. 4.

15 Vgl. Group of Thirty, *Balance-of-Payments Problems of Developing Countries*, Washington D.C., 1981.

16 So auch: *Towards a New Bretton Woods. Challenges for the World Financial and Trading System*, Report by a Commonwealth Study Group, London, 1983; John Williamson, *On Seeking to Improve IMF-Conditionality*, in: *American Economic Review*, vol. 73 (1983), No. 2; Corrado Pirzio-Biroli, *Making Sense of the IMF Conditionality Debate*, in: *Journal of World Trade Law*, vol. 17 (1983), No. 2; Dragoslav Avramovic, *Role of the International Monetary Fund: The Disputes, Qualifications and Future*, in: John Williamson (ed.), *Anm.* (6).

normale Kapitalzuflüsse finanziert werden kann und ohne zusätzliche Beschränkungen des Waren- und Kapitalverkehrs aufrecht erhalten werden kann und in angemessener Frist die Rückzahlung der IWF-Kredite ermöglicht.¹⁷ Mitunter wird auch ausgeführt, daß die Stabilisierungsprogramme die Produktion möglichst wenig beeinträchtigen und das mittelfristige Wachstum (nach für unvermeidbar gehaltenen anfänglichen Einbrüchen) positiv beeinflussen sollen;¹⁸ klar ist jedoch daß Wachstum, hohes Beschäftigungsniveau etc. den Charakter von Unterzielen haben.¹⁹ Auf diesbezügliche Kritik antwortet der IWF mit seinem Satzungsauftrag, der ihn zu einem Instrument der kurzfristigen Zahlungsbilanzsanierung und nicht der mittel- bis langfristigen Entwicklungsfinanzierung mache. Dieses Argument hat angesichts der in vielen Schuldnerländern massiv betriebenen Import- und Nachfragebeschränkung, die die langfristige Produktions- und Exportfähigkeit gefährden kann, viel von seiner Überzeugungskraft verloren und entsprechend zu Überlegungen geführt, (etwa durch Kopplung von IWF- und Weltbankprogrammen, s. u.) wie der nötige außenwirtschaftliche Defizitabbau mit der Erhaltung lebensfähiger Unternehmen im Lande in Übereinstimmung gebracht werden kann. Hinsichtlich der Ursachendiagnose von Zahlungsbilanzproblemen zeichnet sich der IWF durch eine starke Betonung der internen Faktoren (insbesondere übermäßig expansive inländische Nachfrage in Gestalt von überhöhten Staatsausgaben, überbewertete Wechselkurse, zu geringe interne Sparraten) aus, bei eher beiläufiger Erwähnung verschlechterter externer Bedingungen (weltweite Rezession, terms of trade-Verluste etc.).²⁰ Entsprechend zielt ein erheblicher Teil der Bereitschaftsabkommen auf die Dämpfung inländischer Überschußnachfrage. Diese Diagnose ist, wenn auch insbesondere für die jüngste Zeit überzogen, doch weniger falsch, als Kritiker des Fonds oft wähen. So kommen eine ganze Reihe von Studien zu einem negativen Zusammenhang zwischen dem relativen (negativen) Zahlungsbilanzeffekt externer Schocks (geringere Exportvolumina und -preise), dem Wirtschaftswachstum und der Verschuldung.²¹ Als bedeutsamster der verschlechterten Ressourcenbilanz von Entwicklungsländern in den Jahren 1974–77 wird in einer anderen Studie eine über die verfügbare Produktion hinausgehende Nachfragestimulierung gewertet.²² Schließlich ist auch der statistische Zusammenhang zwischen Verteuerung der Öleinfuhren und Wachstumsverlusten bzw. Leistungsbilanzdefiziten allenfalls schwach ausgeprägt, da die am stärksten betroffenen

17 Wanda Tseng, Die Effekte der Anpassung, in: F&E, 21. Jg. (1984), Nr. 4.

18 Ebenda und S. Kanesa-Thanan, Der Fonds und Anpassungspolitik in Afrika, in: F&E, 18. Jg. (1981), Nr. 3.

19 Vgl. Hans-Bernd Schäfer, Die Bereitschaftsabkommen des Internationalen Währungsfonds in der Kritik, in: ders., (Hrsg.), Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, 1980; Veronika Büttner, Die Außenpolitik des Internationalen Währungsfonds im Kontext der internationalen Verschuldungskrise, in: Udo Ernst Simmonis (Hrsg.) Externe Verschuldung – interne Anpassung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF 144, Berlin, 1984.

20 Vgl. Veronika Büttner, Anm. (19); Wanda Tseng, Anm. (17); IMF, World Economic Outlook 1984, a.a.O.; Margaret Kelly, Haushaltsdefizite und Fondsprogramme, in: F&E, 20. Jg. (1983), Nr. 3.

21 Siehe Bela Balassa, The Newly-Industrializing Developing Countries after the Oil crisis, World Bank Staff Working Paper no. 437, Washington D.C., Oct. 1980; ders. André Barsony und Anne Richards, The Balance of Payments Effects of External Shocks and Responses to these Shocks, OECD, Paris, 1981.

22 Frederick Z. Jaspersen, Adjustment Experience and Growth Prospects of the Semi-Industrial Economies, World Bank Staff Working Paper no. 477, Washington D.C., August 1981.

Länder diese durch Mehrexporte zu kompensieren in der Lage waren.²³ Zuletzt zeigt auch die schwere weltwirtschaftliche Rezession 1980 ff., daß (wie schon 1974 ff.) vor allem jene Entwicklungsländer vergleichsweise unbeschädigt durch die Krise kamen, die exportorientierte Entwicklungsstrategien beibehalten haben und rechtzeitig den Inlandskonsum zugunsten der Investitionen beschnitten hatten, während sich unter den kritischen Verschuldungsfällen – neben ärmeren Staaten mit zwangsweise geringer Anpassungsfähigkeit – vor allem Länder mit weit in den Zwischen- und Investitionsgüterbereich hinein getriebener, häufig von staatlichen Unternehmen getragener Importsubstitution befanden.²⁴ Diese Ausführungen, die sich noch beliebig erweitern ließen, zeigen an, daß die interne politische Verarbeitung defizitträchtiger Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen entscheidend über ihr Gefährdungspotential mitbestimmte.²⁵ Natürlich darf man auch diese These nicht zu weit treiben, denn auch noch so verfehlte Wirtschafts- und Entwicklungsstrategien führten ja erst dann in die Krise, als die bisher beeindruckenden Exportwachstumsraten der Entwicklungsländer absackten, die Zinsen in die Höhe schossen und die Banken auf Kreditzurückhaltung umschalteten. Von daher kann man auch ersehen, daß die ganze Debatte um interne oder externe Verursachung mehr oder weniger müßig ist. Für den IWF ist nicht die Herkunft des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts wichtig zur Entscheidung, ob ein Anpassungsbedarf vorliegt, sondern die Frage, ob dieses vorübergehender oder dauerhafter Natur ist.²⁶ Kurzfristige, konjunkturelle Zahlungsbilanzschwierigkeiten eigneten sich für Überbrückungsfinanzierung, dauerhafte Veränderungen erforderten Strukturanpassungen. Kritiker des IWF insistieren aber darauf, daß die Krisentherapie sehr wohl die (ihrer Meinung nach hauptsächlich externen) Ursachen der Defizite berücksichtigen müsse, da Maßnahmen der Nachfragebeschränkung im Falle strukturell bedingter Ungleichgewichte (etwa im Zuge der Ölpreiserhöhungen oder bei unzureichendem Wachstum des Exportwachstums aufgrund interner Engpässe) nur zu unnötigen Beschäftigungseinbrüchen führten.²⁷ Die behauptete externe Verursachung von Zahlungsbilanzungleichgewichten spielt in der Argumentation der Entwicklungsländer auch da eine (berechtigte) Rolle, wo sie auf die Asymmetrie des Anpassungszwanges hinweisen. Im Weltwährungssystem sind ja die Defizite der einen immer die Überschüsse der anderen. Erstere können nicht abgebaut werden, wenn die Überschußländer sich nicht systemkonform verhalten und den Schuldnern die Abarbeitung ihrer Defizite durch Mehrexporte erlauben, bzw. durch massiv betriebene interne Deflationspolitik (zur Bekämpfung der Teuerung) erschweren. Der IWF

23 Vgl. Jamuna P. Agarwal/Hans H. Glismann/Peter Nunnenkamp, Ölpreisschocks und wirtschaftliche Entwicklung. Anpassungsprobleme in der Dritten Welt, Tübingen, 1983.

24 Weltentwicklungsbericht 1984, Weltbank, Washington D.C., August 1984.

25 Vgl. Stanley W. Black, The Impact of Changes in the World Economy on the Stabilization Policies in the 1970s, in: William R. Cline/Sidney Weintraub (eds.), Anm. (3).

26 Statt vieler: Mohsin S. Khan/Malcolm D. Knight, Some Theoretical and Empirical Issues Relating to Economic Stabilization in Developing Countries, in: World Development, vol. 10 (1982), No. 9.

27 Vgl. Tony Killick, Policy Economics. A Textbook of Applied Economics on Developing Countries, London, 1981; Sidney Dell, Stabilization: The Political Economy of Overkill, in: World Development, vol. 10 (1982), No. 8.

hat aber keine Sanktionsgewalt gegen solche (etwa protektionistische) Regelverletzungen, muß also zwangsläufig die Anpassungslast den schwächeren Staaten aufhalsen.²⁸

4. Zur Anpassungstheorie des IWF

Das theoretische Stabilisierungsmodell des IWF ist eine Kombination aus Absorptionsansatz, monetärem Ansatz der Zahlungsbilanz (öfters mit Monetarismus verwechselt)²⁹ und Annahmen bezüglich der Wirksamkeit preispolitischer Maßnahmen, in erster Linie von Wechselkurskorrekturen. Gemäß der volkswirtschaftlichen Identitätsgleichung

$$Im - EY = (I - S) + (G - T)$$

muß sich ein Budgetdefizit, also die Einnahmen (T) übersteigende Ausgaben (G) bei Konstanthaltung der privaten Ersparnisse (S) und Investitionen (I) zwangsläufig in einem Überschuß der Importe (Im) über die Exporte niederschlagen. Entlastung bieten die Reduktion/Steigerung der öffentlichen Ausgaben/Einnahmen.³⁰

Monetär wird eine stabile Geldnachfrage in Abhängigkeit vom Volkseinkommen unterstellt. Das Geldangebot setzt sich aus inländischem Kredit und Währungsreserven zusammen. Jede Kreditschöpfung über die Geldnachfrage hinaus führt zu Inflation und einem Verlust an Devisenreserven, d. h. einem Leistungsbilanzdefizit. Korrektur findet über Kreditbegrenzung und eventuelle Maßnahmen zur Verringerung des Realwertes der inländischen Geldmenge (Abwertung, Erhöhung der Zinssätze) statt.³¹

Zuletzt sollen Wechselkurskorrekturen die Attraktivität der Exportproduktion steigern, die Importnachfrage verringern und damit das Handelsbilanzdefizit schließen.

Aus diesen Erwägungen ergeben sich die komplementären Maßnahmen eines typischen IWF-Programms: Nachfragedämpfung über die Beschränkung der Kreditexpansion und die Verringerung des Haushaltsdefizits und die Ausweitung des Angebots von Export- bzw. importersetzenden Gütern.³²

Letzteres verlangt Zeit und Geld, außer im Falle unausgelasteter Kapazitäten. Steht beides nur beschränkt zur Verfügung, muß die der Nachfrage erreicht werden. Angesichts der Bedeutung, die der IWF dem Staatssektor bei der Passivierung der Leistungsbilanz beimißt, wird es nicht überraschen, daß das Schwergewicht der Nachfragedrosselung auf den öffentlichen Sektor, insbesondere die konsumtiven Ausgaben (Verbrauchersubventionen, nicht kostendeckende öffentliche Preise) und die Steigerung der Steuereinnahmen, nicht jedoch auf den privaten Sektor gelegt wird. Die Zurückdrängung öffentlicher

28 Vgl. Sidney Dell, Anm. (27).

29 Zu diesem Ansatz: Emil Maria Claassen, Der monetäre Ansatz der Zahlungsbilanztheorie, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. CXI (1975), H. 1.

30 Siehe dazu: William R. Cline, Economic Stabilization in Developing Countries, in: John Williamson (ed.), Anm. (6); Jennifer Sharpley, The Potential of Domestic Stabilisation Measures, in: Tony Killick (ed.), Anm. (2).

31 Vgl. Emil Maria Claassen, Anm. (29); Khan/Knight, Anm. (26).

32 Siehe Wanda Tseng, Anm. (17); Detlef Radke, Außenpolitik und Politik-Dialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin, 1985.

Kreditnachfrage soll ja gerade Investitionen zur mittelfristigen Erhöhung des (Export-) Angebotes ermöglichen.

Es ist offenkundig, daß insbesondere in Ländern mit nach unten starren Preisen und Löhnen die Korrektur von Leistungsbilanzdefiziten über Nachfragedrosselung allein, erhebliche Kosten in Gestalt freigesetzter Produktionsfaktoren (Arbeitslosigkeit, Unternehmenszusammenbrüche) nach sich ziehen würde. Daher stellt der IWF zunehmend auf angebotsorientierte Maßnahmen ab, die eine dauerhafte Reallokation der Produktionsfaktoren und damit eine Minimierung der anpassungsbedingten Wachstums- und Beschäftigungsverluste sicherstellen sollen. Hierzu zählen vornehmlich Maßnahmen der Preisanpassung:

- Währungsabwertungen sollen die inländischen Preise der handelbaren Güter (Exporte und Importe) gegenüber den Inlandsgütern anheben, damit den Import verteuern, die Nachfrage auf Inlandsgüter lenken und die Rentabilität und Attraktivität der Exportproduktion erhöhen;
- realistische, d. h. höhere interne Zinssätze und die Liberalisierung der Kreditmärkte sollen die Mobilisierung interner Ersparnisse (zur Investitionsfinanzierung) erleichtern, zusammen mit der Festsetzung marktkonformer Wechselkurse die Kapitalflucht verringern und externe Kapitalzuflüsse stimulieren;
- staatlich kontrollierte Preise (insbesondere im Energie- und Agrarbereich) sollen die reale Ressourcenknappheit widerspiegeln, sprich auf Weltmarktniveau angehoben werden, um sparsamen Umgang, effizienten Mitteleinsatz und/oder die inländische Produktion anzuregen.³³

Diese angebotsorientierten Maßnahmen zur Behebung struktureller Schwächen wirken auch gleichzeitig nachfragemindernd. Besonders neuartig wirken sie nicht gerade – auch der IWF betont, daß sie sich in die eigene Programmtradition einpassen – was bereits zu der Frage Anlaß gibt, ob sich mit der Revision der Richtlinien der Konditionalität (1979), die der lange geforderten Angebotsorientierung Ausdruck verleiht, viel an den Bereitschaftsabkommen geändert hat.

Im folgenden wird versucht, die hauptsächlichen Einwände gegen die theoretische Fundierung (und damit natürlich auch bereits die Praxis) der IWF-Stabilisierungsprogramme zu würdigen:

a. Kritiker halten Abwertungen für einen wenig geeigneten Weg zur Verbesserung der Zahlungsbilanz. Das Außenhandelsdefizit der Entwicklungsländer sei strukturell bedingt, die Importnachfrage (bestehend aus Zwischengütern und anderen kaum komprimierbaren Einfuhren) sei starr, das Exportangebot (vielfach unverarbeitete Rohstoffe) kurzfristig kaum steigerbar und in Zeiten eines weltweiten Konjunkturabschwungs gar nicht abzusetzen. Abwertungen würden über ein höheres Angebot nur die Rohstoffpreise

33 Dazu Andrew Crockett, Aspekte der Inanspruchnahme von Fondsmitteln, in: F&E, 19. Jg. (1982), Nr. 2; Claudio M. Loser, The Role of Economy-Wide Prices in the Adjustment Process, in: Joaquin Muns (ed.), Anm. (13).

drücken und damit die Erlöse vermindern.³⁴ Diese Argumentation leidet darunter, daß sie mit einem Exportangebot der Dritten Welt von einst operiert; heute bestehen die Ausfuhren überwiegend aus Fertigwaren. Rohstoffe werden in stärker verarbeiteter Form ausgeführt und konkurrieren ja auch mit denen der Industrieländer. Wichtiger ist, daß die These von den geringen Preiselastizitäten der Importnachfrage und des Exportangebots empirisch eindeutig falsch ist. Abwertungen brachten in fast allen Fällen eine substantielle Verbesserung der Leistungsbilanz.³⁵ Natürlich ist das Nettoergebnis in starkem Maße von der Wirtschaftsstruktur des Landes abhängig: je stärker Exportnachfrage und Inlandsverbrauch differieren, je geringer die Mobilität der Produktionsfaktoren und je länger die Ausreifungszeit neuer Produktionseinheiten für den Export, desto langsamer und schwächer steigt das Exportangebot auf Preisanreize (jedenfalls kurzfristig).³⁶ Prototyp hierfür wären die sog. »tree crops« (Tee, Kaffee, Kakao), hohe Angebotselastizität weisen industrielle Fertigwaren auf.

Die Problematik der Abwertungen liegt darin, daß sie zumindest für eine Übergangszeit von komplementären nachfragereduzierenden Maßnahmen begleitet sein müssen, wenn die nominale Abwertung nicht inflationär verpuffen soll. Diese Gefahr ist insbesondere in Ländern mit Lohn- und Preisindexierung und hohem Anteil von handelbaren Gütern (Exporten und Importen) an der Produktion gegeben: hier steigen die Preise der Inlandsgüter nach Abwertungen annähernd im Ausmaß der Paritätskorrektur.³⁷ Dazu kommen die politischen, verteilungsbedingten Probleme von Wechselkurskorrekturen, die ja eine gewollte Verringerung des Reallohnniveaus und einen relativen Einkommensgewinn der exportorientierten Agrar- und Industriebetriebe zu Lasten der Produzenten von Inlandsgütern implizieren. Von daher ist es kaum verwunderlich, daß Abwertungen so lange wie möglich hinausgeschoben werden, im Vollzugsfalle aber einen umso schärferen Verteilungskampf entfesseln. Es ist daher die Frage, ob nicht aus Gründen des politischen Realismus auf Maxiabwertungen zugunsten häufigerer kleinerer Korrekturen oder der Belassung des Wechselkurses bei Subventionierung des Exports verzichtet werden sollte.³⁸

b. Nicht in der vor allem vom öffentlichen Sektor hervorgerufenen Überschußnachfrage wie der IWF, sondern in strukturellen Rigiditäten (nachhinkende landwirtschaftliche Produktion, infrastrukturelle und devisa bedingte Produktionsengpässe, starre Löhne und Preise, Unternehmenskonzentration) sowie Importpreissteigerungen sehen insbesondere lateinamerikanische Kritiker des IWF die hauptsächlichen Inflationsursachen. Diese strukturalistische Erklärung vermag empirisch nur wenig zu überzeugen und insbe-

34 Vgl. Sidney Dell/Roger Lawrence, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*, N.Y., 1980; Rolf M. Jeker, *Conditionality and Stand-by Credits of the IMF and LDCs*, in: *Außenwirtschaft*, Jg. 35 (1980), H. 1.

35 Vgl. Tony Killick, Anm. (27); Thomas C. Lowinger, *Domestic Inflation and Exchange Rate Changes: The LDCs Case*, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 60, Stockholm, July, 1976.

36 Dazu Graham Bird, *Should Developing Countries Use Currency Depreciation as a Tool of Payments Adjustment?* in: *Journal of Development Studies*, vol. 19 (1983), no. 4.

37 Vgl. Thomas C. Lowinger, Anm. (35).

38 Entsprechend Graham Bird, Anm. (36); Rudiger Dornbusch, *Exchange Rate Policies for Developing Countries*, Korea International Economic Institute, Seoul, Feb. 1981.

sondere die massiven Unterschiede im Inflationsniveau von Ländern mit ähnlicher Produktions- und Außenhandelsstruktur nicht zu erklären. Die Inlandspreise sind zudem in den Entwicklungsländern beständig deutlich schneller gestiegen als die Importpreise, eine systematische Tendenz lohnkosteninduzierter Preissteigerungen ist angesichts des geringen Organisationsgrades der Arbeitskraft unwahrscheinlich, der schnelle Importanstieg spricht auch gegen diesbezügliche Engpässe; was bleibt, ist nur das etwas schnellere Ansteigen der Nahrungsmittelpreise in Entwicklungsländern.³⁹ Umgekehrt zeigen empirische Untersuchungen, daß die Ausdehnung der Geldmenge eine hinreichende Inflationserklärung bietet und zur Passivierung der Leistungsbilanz führt; ihre Verringerung über geringere Haushaltsdefizite die Zahlungsbilanzposition signifikant verbessert.⁴⁰

Die geringe Überzeugungskraft strukturalistischer Erklärungen spricht nun allerdings mitnichten für die Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit der aus der monetären Theorie abgeleiteten – in letzter Zeit allerdings weniger hartnäckig propagierten – Therapieansätze des IWF zur Bekämpfung der Inflation und zur Sanierung der Zahlungsbilanz über die Geld- und Kreditpolitik. Denn in Ländern mit traditionell hohen inflationären Erwartungen und starker Vermachtung der Märkte zeigt eine restriktive Geldpolitik erst bei beträchtlichen Einbrüchen von Wachstum und Beschäftigung und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung Wirkung, sie läßt sich nicht genau dosieren (wegen externer Kapitalzuflüsse, wechselnder Umlaufgeschwindigkeit des Geldes etc.) und erzielt nur einen einmaligen Effekt, es sei denn, man nimmt permanente Rezession in Kauf. Ein mit ihr verbundener Zinsanstieg führte oftmals zu erheblichen Kapitalzuflüssen und damit einer die Wettbewerbsfähigkeit mindernden realen Aufwertung.⁴¹ Da dies auch den Experten des IWF bekannt ist,⁴² fragt man sich, warum die Inflationsabwehr (zumindest verbal) dort noch solche Prominenz genießt.

c. Ähnlich sieht es mit der zur Verbesserung der Angebotsbedingungen propagierten Anhebung der Realzinssätze aus. Zwar ist es sicher richtig, daß massiv negative Zinsen die Kapitalflucht fördern, die oftmals behauptete Abhängigkeit des Angebots von Sparkapital vom Zinssatz⁴³ ist aber offenkundig doch recht bescheiden.⁴⁴

Um in Ländern mit hohen Inflationserwartungen Wirkung zu zeigen, müßten die Zinssätze schon so hoch sein, daß sie auch sinnvolle Investitionen erschweren oder unrentabel machen, zu destabilisierenden Kapitalzuflüssen führen (s. o.) und die Denationalisie-

39 Vgl. Tony Killick, Anm. (27).

40 Siehe Margaret Kelly, Fiscal Adjustment and Fund-Supported Programs, in: IMF Staff Papers, vol. 29 (1982) no. 4; Robert C. Vogel, The Dynamics of Inflation in Latin America, 1950–1969, vol. 64 (1974) no. 1.

41 Vgl. Rudiger Dornbusch, Anm. (38).

42 Vgl. Khan/Knight, Anm. (26); Andrew Crockett, Stabilization Policies in Developing Countries: Some Policy Consideration, in: IMF Staff Papers, vol. 28 (1981), no. 1.

43 Etwa bei Bernhard Fischer, Höchstzinspolitik, Inflation und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 116 (1980), H. 3; Ronald McKinnon, Financial Repression and the Liberalisation Problem within Less-Development Countries, in: Sven Grassman/Erik Lundberg (eds.), The World Economic Order, Past and Present, London and Basingstoke, 1981.

44 Vgl. Alberto Giovannini, The Interest Elasticity of Savings in Developing Countries, in: World Development vol. 11 (1983), no. 7.

rung der Volkswirtschaft durch Übernahme inländischer Betriebe durch ausländische Konzerne (mit billigerem Kapitalzugang) fördern.⁴⁵

5. Evaluation der IWF-Programme

Eine vergleichende Beurteilung der Wirkungen von IWF-Bereitschaftsabkommen auf wichtige gesamtwirtschaftliche Größen ist methodisch sauber nicht möglich. Der Vergleich eines Landes vor und nach Umsetzung eines Stabilisierungsprogramms leidet daran, daß diesem möglicherweise Wirkungen zugeschrieben werden, die ohnedies eingetreten wären, die Gegenüberstellung von Programmzielen und -einhaltung krankt an Zuordnungsproblemen (waren die Programmziele zu ambitioniert oder der Umsetzungswille der Regierung zu schwach?) der Vergleich von Programmländern mit einer Kontrollgruppe nicht vom IWF betreuter Länder unterstellt implizit gleiche Wirtschaftsstrukturen beider Gruppen, der an sich sinnvolle Vergleich der Entwicklung einer Volkswirtschaft unter einem IWF-Programm und einer alternativen Stabilisierungsstrategie ist unmöglich.⁴⁶ Unseriös ist es, den Wirtschaftsverlauf nach dem Start eines Programms – unter moralisch aufgeladenem Hinweis auf seine Lasten – mit den Kennziffern des vorherigen, finanziell ohnedies nicht durchhaltbaren Kurses zu vergleichen.

Die nicht gerade zahlreichen empirischen Evaluierungen der Auswirkungen von Bereitschaftsabkommen müssen also mit Vorsicht zur Kenntnis genommen werden. Sie zeigen jedoch, daß das populäre Vorurteil, diese hätten (nach einem starr verfolgten Standardrezept) wirtschaftliche Rezession, Abwertung, Sozialabbau und Umverteilung zugunsten der Reichen im Lande zum Inhalt und zur Folge, nicht haltbar ist. Sämtliche vergleichenden Studien zeigen das Fehlen einer systematischen Beeinflussung des Wirtschaftswachstums durch die IWF-Stabilisierungsprogramme, einige sogar einen positiven Einfluß.⁴⁷ Rezessive Auswirkungen zeigen sich nur bei Ländern, die sich vorher auf einem eindeutig nicht durchzuhaltendem Kurs befanden.⁴⁸ Von einer deutlichen Neigung des IWF zum »overkill« (Dell, 1982) kann also kaum gesprochen werden.

Abwertungen sind nur zur Hälfte Bestandteil der Programme und dies auch nur, wenn man ihren Eingang in die Vorbedingungen hinzunimmt. Zeitenweise (von 1979–81) hatten sie sogar noch geringeren Stellenwert, da der IWF offensichtlich die geringe Akzeptanz seiner Programme bei den Regierungen der Entwicklungsländer, die Paritätskor-

45 Vgl. William R. Cline, Southern Cone Stabilization Plans, in: ders. und Sidney Weintraub (eds.), Anm. (3); Alejandro Foxley/Laurence Whitehead, Economic Stabilization in Latin America, in: World Development, vol. 8 (1980).

46 Dies geschieht aber im publikumswirksamen Schrifttum unentwegt.

47 Thomas Reichmann/Richard Stillson, Wie erfolgreich sind durch Bereitschaftsabkommen unterstützte Programme? in: F&E, 14. J. (1977), H. 1; Thomas Reichmann, Die Bereitschaftsabkommen des Fonds und die Anpassungsprobleme 1973–75, in: f&E, 15. J. (1975), H. 4; Donal J. Donovan, Macroeconomic Performance and Adjustment Under Fund-Supported Programs: The Experience of the Seventies, in: IMF Staff Papers, vol. 29 (1982), no. 2; Tony Killick, The Impact of Fund Stabilisation Programmes, in: ders., (Anm. 2).

48 So John William R. Cline, Anm. (30).

rekturen aus politischen Gründen (s. u.) wenig schätzen, verbessern wollte. Dies mag man angesichts ihres gegebenen Beitrags zur Verbesserung der Zahlungsbilanz sogar bedauern.

Bereitschaftsabkommen wollen die Rentabilität der Exporte erhöhen und zielen auf Reduktion des Konsums zugunsten der Investitionen. Dies kann verteilungspolitisch nicht neutral sein. Die exakten Verteilungswirkungen hängen von der Arbeitsintensität und den Besitzverhältnissen in den Export- bzw. Inlandsgütersektoren, der Faktormobilität und -substituierbarkeit, dem Anteil des modernen Sektors und der politischen Stärke der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, sich gegenüber geforderten Einschränkungen zur Wehr zu setzen. Theoretisch sind verteilungsverbessernde Programme zudem durchaus möglich, die etwa die Benzin- und Luxusgütersteuern anheben oder die ärmeren Schichten vom Subventionsabbau ausnehmen.⁴⁹ Man muß auch gerechterweise die Verteilungswirkungen orthodoxer IWF-Abkommen mit denen des bisherigen Wirtschaftskurses oder möglicher Alternativen vergleichen. Es ist ja durchaus nicht so, daß eine inflationsfördernde Politik die Einkommensverteilung verbessert, sondern im Gegenteil die Einkommenssituation der Marginalisierten und Inaktiven (relativ) verschlechtert. Importsubstituierende Industrialisierungsstrategien und die begleitende Binnenmarktabstottung führen zu massiven Renteneinkommen der heimischen Unternehmen und Importeure zu Lasten der Land- und Exportwirtschaft; der überbesetzte Staatssektor ist häufig eine Pfründe politisch einflußreicher Schichten und Subventionen (auch im sozialen Bereich) haben allzuhäufig negative Verteilungswirkungen.

Kritisch zu vermerken ist eher, daß sich der IWF unter Berufung auf seine Statuten in die interne Verteilung der Anpassungslasten nicht einzumischen bestrebt ist,⁵⁰ damit aber implizit in Allianz zu jenen, politisch meist einflußreichen, Gruppen gerät, die die Konzipierung und Umsetzung eines sozial ausgewogenen Programms hintertreiben.⁵¹ Sichtbarstes Indiz einer Standardrezeptur des IWF sind die Kreditobergrenzen, die auch Ländern verordnet werden, bei denen vom Fonds selbst nicht Überschußnachfrage sondern Angebotsschwäche als Hauptgrund der Leistungsbilanzpassivierung ausgemacht wurde. Insoweit ist Killicks Kritik der mangelnden Entsprechung zwischen verbalen Bekundungen – im Sinne angebotsorientierter Maßnahmen – und den für ihre Umsetzung zuständigen Erweiterten IWF-Abkommen sicher berechtigt. Freilich beinhalten diese Obergrenzen kein Schrumpfen, sondern nur ein langsames Wachstum des Inlandkredits und ihre Überschreitung wird im Falle leichter Abweichungen oder externer Gründe hierfür durch Aussetzungen und Modifikationen so weit geduldet, daß sich insbesondere westliche Mitgliedsländer über die zunehmende Laxheit des Fonds beschwerten.⁵² Wesentlich negativer – auch für die Glaubwürdigkeit des IWF – fällt die Erfolgsbilanz der Anpassungsprogramme bei ihren Hauptzielen aus. Ein irgendwie gearteter positiver

50 Statt vieler: Reichmann/Stillson, Anm. (47); S. Kanasa-Thanan, Anm. (18).

51 Vgl. John Williamson, Anm. (9); Tony Killick, IMF Stabilisation Programmes, in: ders. (ed.), Anm. (2).

52 Ebenda; Prototyp für die Kritik des IMF von »rechts«: Roland Vaubel, The Moral Hazard of IMF Lending, in: The World Economy, ol. 6 (1983), o. 3.

Einfluß auf die Reduktion der Inflationsrate ist nach den Ergebnissen der vergleichenden Untersuchungen nicht feststellbar, bei der Leistungsbilanz wird in den meisten Studien eine leichte, aber keinesfalls besonders aufregende Verbesserung, in einer Untersuchung überhaupt kein Effekt, konstatiert. Bei lohn- und preispolitischen Maßnahmen sowie Wechselkurskorrekturen, die nach Vereinbarung des Bereitschaftsabkommens realisiert werden sollten, gibt es (offensichtlich aus Gründen massiven innenpolitischen Widerstandes) ein nahezu völliges Vollzugsdefizit. Stabilisierungsprogramme waren auch im Verhältnis zur erwarteten »katalytischen« Rolle des Fonds nur in enttäuschendem Maße von komplementären Bankkrediten begleitet,⁵³ sofern von den kürzlichen spektakulären Umschuldungen abgesehen wird.

Die erhebliche Kluft zwischen Programmzielen und -erfolg erklärt sich vordergründig aus der hohen Abbruchquote (immerhin 40 % bei den Bereitschafts- und 56 % bei den Erweiterten Abkommen), diese wiederum hauptsächlich aus der deutlichen Überschreitung der Kreditobergrenzen durch die Regierungen. Dahinter stehen vermutlich (a) verschlechterte weltwirtschaftliche Bedingungen, die den Programmerfolg erschweren (bis 1972 war die Zielerreichung noch ganz passabel), (b) ein Mangel an politischem Stabilisierungswillen angesichts der damit verbundenen Risiken insbesondere für nur schwach legitimierte Regime und (c) überzogene Programmziele seitens des IWF. Und in der Tat kann man zumindest einen Zusammenhang zwischen Einhaltung der Leistungskriterien und Verbesserung der Leistungsbilanz sowie zwischen dem Umfang von geplanten Rückführungen des Haushaltsdefizits und der Abbruchquote feststellen.⁵⁴

Ein letzter aber bedeutsamer Punkt bei der Beurteilung der IWF-Abkommen ist die massive Verschlechterung des Verhältnisses von Krediten mit weicher Konditionalität zu solchen mit harter Konditionalität und die prozyklische Variation der Auflagenpolitik. Etwa 2/3 der vom IWF nach der ersten Ölpreiserhöhung gewährten Kredite verlangten geringe, letztlich mehr verbale Verpflichtungen der Kreditnehmer. Nach der Ölpreiserhöhung 1979 und dem weltweiten wirtschaftlichen Einbruch sank dieser Anteil jedoch auf 1/4. Dieses starke und angesichts der verschlechterten externen Bedingungen unvertretbare Absinken ist Folge der von den Industrieländern betriebenen Politik, an sich nötige Quotenaufstockungen des IWF hinauszuzögern, das Verlangen nach zusätzlichen Finanzierungsfazilitäten mit weicher Konditionalität (wie die Ölfazilität des IWF 1974–76) abzubürsten und statt dessen den Zugang zu den IWF-Ressourcen im Verhältnis zu den Quoten (und daher in den Bereich hoher Konditionalität) zu erweitern.⁵⁵ Die sachliche Begründung der unterschiedlichen Behandlung von erstem (wo ein extern verursachter struktureller Anpassungsbedarf anerkannt wurde) und zweitem Ölschock, die sich der IWF zu eigen macht, ist jedenfalls ausgesprochen dürftig.

Unter dem Druck der Reagan-Administration und angesichts des steigenden Mißtrauens

53 Siehe Graham Bird, Relationships, Resource Uses and the Conditionality Debate, in: Tony Killick (ed.), Anm. (2).

54 Vgl. Tony Killick, Anm. (47).

55 Siehe Sidney Dell, Anm. (27).

der Banken hinsichtlich der Wirksamkeit seiner Programme hat der IWF seine Auflagenpolitik ab Herbst 1981 wieder deutlich verschärft: der Anteil der mehrjährigen Programme wurden scharf heruntergefahren (angeblich weil sich die Regierungen politisch ohnedies nicht mehrjährig verpflichten könnten), Abwertungen werden wieder häufiger verlangt und der Umfang der geforderten Haushaltssanierungen ist offensichtlich gewachsen.⁵⁶ Es ist nun allerdings sicher nicht sinnvoll, in einer Zeit weltweiter Rezession die dann ohnedies geringere Anpassungskapazität der Entwicklungsländer noch durch verschärfte Auflagen zu strapazieren.

6. Mögliche Verbesserungen

Wenn im folgenden einige Ansatzpunkte zu einer verbesserten IWF-Kreditpolitik aufgezeigt werden, so im Bewußtsein, daß der Einfluß des IWF auf die aus weltwirtschaftlichen Instabilitäten resultierenden Anpassungszwänge und seine Autonomie gegenüber den Regierungen der Industrieländer wie seine Macht über die Regierungen in der Dritten Welt z. T. erheblich überschätzt werden. Dies vorausgeschickt besteht m. E. ein Handlungsbedarf zunächst bei der Steigerung des z. Zt. abnorm geringen Anteils von Zahlungsmöglichkeiten mit geringer Konditionalität. Insbesondere arme Länder ohne Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten sind zur Defizitfinanzierung praktisch auf den IWF allein angewiesen und werden angesichts ihrer geringen Quoten sofort in die hohe Konditionalität gezwungen. Um dies zu vermeiden, könnten die kompensatorische Finanzierungsfazilität, die Exporterlösausfälle (mit Krediten) ausgleicht, dazu aber mangels Masse augenblicklich nur zu einem geringen Teil in der Lage ist, aufgestockt und IWF-Kredite mit zeitlich stärker gestaffelten Auflagen (je später die Inangriffnahme von Kurskorrekturen, desto strenger) versehen werden. Zusammen mit einer Variation der Auflagen nach den obwaltenden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen würde dies den antizyklischen Charakter der IWF-Kredite betonen und ein früheres Herantreten an den Fonds erleichtern. Simulationsmodelle und einfache Logik legen nahe, daß die Härte der Auflagen mit der Dauer der zur Sanierung der Zahlungsbilanz und der Masse der dafür zur Verfügung stehenden Mittel korrelieren: werden Kurskorrekturen spät eingeleitet, müssen sie massiv ausfallen, sind dann aber politisch oft kaum durchzusetzen.

Es spricht daher alles dafür, den Mitgliedsländern das Herantreten an den Fonds durch großzügige Kapitalausstattung und anfänglich schwächere Auflagen zu erleichtern.

Weder Industrie- noch Entwicklungsländer zeichnen sich durch großen Erfolg in der Erreichung quantitativer monetärer Ziele aus. Verantwortlich dafür sind Schwächen des monetären Ansatzes und eine große Zahl unvorhersehbarer Ereignisse (z. B. Fall der Exporteinkünfte und -steuern, klimatische Wechselfälle). Es nimmt daher auch nicht wunder, daß über ein Drittel der Kreditziele bei den Bereitschaftsabkommen revidiert wer-

56 Vgl. John Williamson, Anm. (9).

den mußte. Wäre es da nicht besser, Leistungskriterien in Abhängigkeit von exogenen Variablen zu formulieren oder gar auf die ganze Quantifiziererei aufzugeben und die Auszahlung weiterer Kredittranchen von der Umsetzung konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen abhängig zu machen, wie das bei den Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank der Fall ist?⁵⁷

Es erscheint auch nicht unproblematisch, Länder mit unterschiedlicher Anpassungskapazität gleich zu behandeln, auch wenn der IWF hier bislang (satzungsgemäß) keinen großen Spielraum hat. Die Zahlungsbilanz von Rohstoffexporteuren, armen Ländern und von solchen mit lange verfolgter binnenwirtschaftlicher Orientierung reagiert nur schwach und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auf die üblichen wirtschaftspolitischen Korrekturen bei stärker ausfallenden Wachstumseinbrüchen und damit Risiken für die soziale und politische Stabilität. Die behauptete Flexibilität des IWF in der Anwendung der Leistungskriterien scheint angesichts der zur Anpassung zur Verfügung stehenden Zeit (ein Jahr) und Mittel nicht ausreichend, um dem Rechnung zu tragen.

Die traditionell scharfe Trennlinie zwischen den Aktivitäten der Weltbank und des IWF hat sich mit der Einführung der Strukturanpassungsdarlehen der Bank (1980) bzw. der Erweiterten Fazilität und der Revision der Richtlinien zur Konditionalität in Richtung Angebotsorientierung beim Fonds (1974 bzw. 1979) verwischt. Beiden Institutionen geht es nun um die strukturelle, kostensparende und dauerhafte Anpassung an veränderte internationale Preisrelationen. Betont der Fonds stärker die Zahlungsbilanzanpassung, so die Bank stärker einen effizienteren Einsatz der Ressourcen. Konkret geht es bei letzterem um die Verbesserung der Produktionsanreize (Revision der Agrarpreise, der Importtarife und Exportanreize), die Neuordnung der staatlichen Investitionsprioritäten, die Verbesserung des Schuldenmanagements und Reformen zur Effizienzsteigerung staatlicher Institutionen und Unternehmen.⁵⁸ Der Zusammenhang dieser eher mikroökonomischen Maßnahmen mit denjenigen des Fonds ist offenkundig: die Produktion von Agrarerzeugnissen ist ohne Wechselkurskorrektur oftmals nicht rentabel, diese Korrektur alleine nützt aber nichts, wenn sie nicht in besseren Ankaufpreisen weitergegeben wird.

Da diese mikroökonomischen Maßnahmen die Kosten eines Anpassungsprogramms deutlich verringern können, wäre es eigentlich wünschenswert, Anpassungsdarlehen des Fonds würden insbesondere in Ländern mit geringer Flexibilität der Produktionsstruktur nur gemeinsam mit Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank vergeben. Probleme hierbei sind allerdings die stark unterschiedlichen Laufzeiten der jeweiligen Kredite und das geringe Kreditvolumen der Bank hierfür, das die Industrieländer, insbesondere die Vereinigten Staaten, auch nicht zu steigern gewillt sind.⁵⁹

Zuletzt ist die Zurückhaltung des Fonds bei der internen Verteilung der Anpassungslasten im Sinne der Vermeidung von Konflikten zwar verständlich, aber nicht unbedingt

57 Vgl. John Williamson, On Seeking to Improve IMF Conditionality, in: American Economic Review, vol. 73 (1983), no. 2.

58 Ernest Stern, World Bank Financing of Structural Adjustment, in: John Williamson (ed.), Anm. (6); Pierre M. Landell-Mills, Kredite zur Strukturanpassung: erste Erfahrungen, in: F&E, 18. Jg. (1981), Nr. 4.

59 Vgl. Corrado Pirzio-Biroli, Anm. (16).

billigenswert, zumal dann nicht, wenn die geplanten Maßnahmen der Regierungen gewichtige Haushaltspositionen auslassen (wie etwa die Rüstungsausgaben) und Kürzungen mit (etwa im sozialen Bereich) voraussehbaren negativen Folgen für die politische Durchhaltbarkeit der Programme vorsehen. Wünschenswert wäre, wenn der Fonds zumindest selbst stärker über die Möglichkeit und die Gestalt verteilungsneutraler oder gar -verbessernder Bereitschaftsabkommen nachdächte und die Kreditnehmer entsprechend beraten würde.

Wenn oben vor einer Überschätzung des IWF gewarnt wurde, so deshalb, weil sein finanzieller Spielraum und seine Flexibilität in der Anwendung der Leistungskriterien stark von den mächtigsten Mitgliedern (den Industrieländern) mitbestimmt wird, die zur Zeit bestrebt sind, den Fonds an der kurzen Leine zu halten, und weil ferner über den Erfolg von Anpassungsbemühungen nicht in erster Linie mehr oder weniger sinnvolle Auflagen des IWF entscheiden, sondern der feste und glaubwürdige politische Wille der Regierungen zu Reformen, die Fähigkeit, Unterstützung hierfür zu mobilisieren und die Geschicklichkeit in der Verteilung der Anpassungslasten.⁶⁰ Es zeigt sich ganz deutlich, daß Programme, die von den politischen Verwaltungen der Länder weitgehend selbständig konzipiert wurden, die besten Umsetzungschancen hatten.

Ausgewählte Literatur

- Williamson, John* (Hrsg.): IMF Conditionality Institute for International Economics, MIT Press, Washington, D.C., 1984
- Killick, Tony* (Hrsg.): The Quest for Economic Stabilisation. The IMF and the Third World, Heinemann, London, 1984
- Muns, Joaquín* (Hrsg.): Adjustment, Conditionality and International Financing, International Monetary Fund, Washington D.C., 1984
- Killick, Tony* (Hrsg.): Adjustment and Financing in the Developing World. The Role of the International Monetary Fund, Washington D.C., 1982
- Körner, Peter et al.*: Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Junius, Hamburg, 1985
- Gerster, Richard*: Fallstricke der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Z-Verlag, Basel, 1982
- Simonis, Udo Ernst* (Hrsg.): Entwicklungsländer in der Finanzkrise. Probleme und Perspektiven, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 136, Duncker & Humblot, Berlin, 1983
- Simonis, Udo Ernst* (Hrsg.): Externe Verschuldung – interne Anpassung. Entwicklungsländer in der Finanzkrise, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 144, Duncker & Humblot, Berlin 1984
- Radke, Detlef*: Auflagenpolitik und Politik-Dialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) Band 81, Berlin, 1985
- Cline, William R./Weintraub, Sidney* (Hrsg.): Economic Stabilization in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington D.C., 1981
- Pirzio-Biroli, Corrado*: Making Sense of the IMF Conditionality Debate, in: Journal of World Trade Law 17 (1983) 2
- Commonwealth Secretariat*: Towards a New Bretton Woods. Challenges for the World Financial and Trading System, London, 1983

60 Vgl. Joan M. Nelson, The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity and Public Response, in: World Development, vol. 12 (1984), no. 10.

the colonial administration. Since independence, African leaders who took over the affairs of the country have made strenuous efforts to formally exclude the Traditional Rulers from the management of local administration. Brigadier Mathieu Kerekou's socialist regime has been the most committed to the insulation of Traditional Rulers from participating in the running of local administration in the Republic of Benin. However, one thing is common to all post-independence regimes in Benin: no government has succeeded in practically abrogating the institution of Traditional Rulership. On the contrary these regimes have been obliged to reckon with the Traditional Rulers socially and for the achievement of their political ambitions.

Paraguay's Municipalities: An Analysis of their Financial and Personnel Capacity

By Jürgen Wolff

The article is devoted to an analysis of the effectiveness and the efficiency of Paraguay's municipalities in view of the many development tasks conferred upon them by law. It concentrates on financial and manpower (public service) matters.

Concerning the first point, the assessment is markedly negative: despite a marked deconcentration of public affairs, only 4 % of public expenditures are controlled by the municipalities – and two third of these by the capital, Asunción. The municipalities of the interior simply lack the necessary funds to perform their duties in a satisfactory manner. Hence, state corporations come into play and invade »municipal« matters.

Secondly, concerning public officials, the picture is not much better: training is inadequate, especially concerning correspondence between training and job requirements; turnover is high, and institutions of follow-up training insufficient. In addition, there is, until now, no career public service at the municipal level.

On the whole, the centralist tradition of public administration has much weakened the Paraguayan municipalities. They simply are not in a position to assume their tasks as they are expected to according to law and constitution. This could only be changed by far-reaching financial and public service reforms.

The IMF Policy of Stabilization

By Joachim Betz

The importance of the International Monetary Fund (IMF) for the financing of balance of payments deficits of developing countries has grown significantly during the recent debt crisis and has also given rise to a renewed discussion of the Fund's credit conditionality.

According to the IMF, its main function is to support debtor countries in reducing as quickly as possible their balance of payments deficit to a level compatible with normal capital inflows, while the maintenance of satisfactory growth rates and of full employment are only regarded as secondary aims.

Internal factors, particularly overly expansionist government budgets, are regarded as the main cause of liquidity problems. Consequently, most IMF assisted adjustment programs concentrate on the reduction of internal absorption, though slower monetary growth, credit restriction and devaluation. The theoretical base on which the programs are built seems to be convincing for the devaluation-cum-export development part but far less so for the rest (inflation reduction through credit restriction).

Empirical investigation of program effects shows that IMF-guided policies, contrary to public wisdom, are not overly growth repression. On the other hand IMF programs mostly fail in reaching their main target, i. e., a significant improvement of the balance of payments situation. This is due to excessively ambitious program goals and to the lack of stabilization commitment on the part of client governments.

Technology Transfer and the Role of Scientific and Technological Information – Reproducing the Structure of the International Division of Labour by the Choice of Technology

By Ulrich Hilpert

In managing the socio-economic problems the Third World, to a remarkable extent, depends on the use of technology. Here the interests of producers and consumers of technology differ fundamentally, but development in these countries often leads to use of technologies offered by industrialized countries. In evaluating technologies the Third World suffers from lacking scientific and technological competence and depends on the information originating in industrialized countries. The transfer of information, this way, proves to be central in the choice of technology. Attempts to avoid consulting by the firms that produce the technologies are faced with difficulties of data collection and the limits of information available. The use of private consulting provides an opportunity to avoid these problems, but the international structure in the production of knowledge is thus reproduced. Scientific and technological progress in industrialized countries reinforces their technological competence and their position within the international division of labour. Scientific and technological information appears as a commercial good. It is this information, produced in industrialized countries, that forms the basis of the Third World's choice of technology and that constitutes an instrument of continuing technological dependency. The structure of the international division of labour is shown to be reproduced by technology transfer based on information from industrialized countries.