

**Der Internationale Währungsfonds –  
neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung?**

**Dokumentation des Studientags  
vom  
13. Januar 1998, Bonn**

**VENRO  
Arbeitspapier Nr. 2**

**Der Verband Entwicklungspolitik deutscher  
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)**

ist ein freiwilliger Zusammenschluß von derzeit 85 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO), von denen die meisten bundesweit tätig sind. Lokale Initiativen sind im VENRO durch die NRO-Landesnetzwerke repräsentiert, die ebenfalls VENRO-Mitglieder sind. Damit vertritt VENRO rund 900 große, mittlere und kleine NRO.

Die VENRO-Mitglieder sind private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungs- politischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Die vorliegende Dokumentation entstand aus der Arbeit der VENRO-AG „Internationale Finanzinstitutionen“, deren Sprecher seit April '98 Walter Eberlei ist. Sein Vorgänger war seit VENRO-Gründung im Dezember 1995 Dr. Volker Kasch. Georg Sticker (AGEH, Köln) ist seit November 1997 das für die Koordination der AG-Arbeit im VENRO-Fachbereich „Internationales“ zuständige VENRO-Vorstandsmitglied.

Weitere Exemplare dieser Broschüre können bezogen werden bei:

**VENRO-Geschäftsstelle  
z.Hd. Klaus Wardenbach  
Kennedybrücke 4  
D-53225 Bonn**

Tel.: ++49 (0)228 - 94677-15  
Fax: ++49 (0)228 - 94677-99

E-mail: [venro@t-online.de](mailto:venro@t-online.de)

## INHALT

<b><u>Dr. Volker Kasch</u> : Einführung</b>	<b>S. 3</b>
<b><u>Walter Eberlei</u> :</b> <b>Der IWF – neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung?</b>	<b>S. 5</b>
<b>Schautafeln zur HIPC-Initiative</b>	<b>S. 9</b>
<b><u>Walter Eberlei</u> :</b> <b>Thesen zum Beitrag des IWF zur Entschuldungsinitiative für ärmste Länder (HIPC-Initiative)</b>	<b>S. 11</b>
<b><u>Dr. Thomas Siebold</u> :</b> <b>Die Wirtschaftspolitische Konditionalität der ESAF-Kredite</b>	<b>S. 13</b>
<b><u>Dr. Wolfgang Laux</u> :</b> <b>Die Zukunft der ESAF und die Rolle des IWF aus Sicht des BMF</b>	<b>S. 23</b>
<b><u>Bruno Gurtner</u> :</b> <b>ESAF reformieren! Erfahrungen und Positionen von NRO aus der Schweiz</b>	<b>S. 29</b>
<b><u>Barbara Unmüßig</u> :</b> <b>IWF reformieren – ESAF nicht verlängern!</b>	<b>S. 35</b>
<b>Tips zum Weiterlesen</b>	<b>S. 38</b>
<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>S. 39</b>

## **Volker Kasch**

*(Sprecher der VENRO-AG „Internationale Finanzinstitutionen/ eze, Bonn)*

### **Einführung**

Wie groß die Diskrepanz der finanz- und wirtschaftspolitischen Machtfülle des Internationalen Währungsfonds (IWF) auf der einen Seite und wie gering die Transparenz sowie die Kontrolle über seine Entscheidungen andererseits ist, hat uns die asiatische Finanz- und Wirtschaftskrise krass vor Augen geführt. Der IWF hat sich in Asien mit dem wohl größten Kreditpaket seiner Geschichte und gleichzeitig den harschesten Konditionen als autoritärer Krisenmanager betätigt. Indonesien ist das deutlichste Beispiel, wie schnell und drastisch sich die vom IWF gestützten Maßnahmen der indonesischen Regierung auf die soziale Lage der Bevölkerung ausgewirkt haben. Auch wenn dadurch der Diktator Suharto zurücktreten mußte und die Fundamente seines Regimes ins Wanken geraten sind, ist eine derartige Machtfülle einer internationalen Organisation in keiner Weise akzeptabel. Auch der IWF muß den üblich Anforderungen an Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit seiner Entscheidungen genügen. Dies fordern seit langem sowohl Wissenschaftler als auch entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen (NRO). Die aktuelle Krise hat jetzt jedoch die Schar der Kritiker erheblich vergrößert. Durchaus konservative Ökonomen, Regierungsvertreter aus dem Süden und auch Vertreter der Weltbank, der Schwesterorganisation des IWF aus dem Bretton-Woods-System sind nun hinzugekommen.

Diese Ereignisse unterstreichen die Notwendigkeit, den IWF und seine Politik stärker in das Blickfeld der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit zu rücken. Die Arbeitsgruppe „Internationale Finanzinstitutionen“ des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) hat die Diskussion über die Weiterfinanzierung der „Enhanced Structural Adjustment Facility“ (ESAF) zum Anlaß genommen, um einen eintägigen Studientag in Bonn mit dem Thema „Der Internationale Währungsfonds – neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung?“ durchzuführen. Zu Wort kamen auf diesem Studientag neben Vertretern deutscher und schweizer Nichtregierungsorganisationen (NRO) und der Wissenschaft auch ein Vertreter der Bundesministeriums der Finanzen (BMF), d.h. ein Vertreter eines der größten Anteilseigner des IWF.

Die Diskussionslinien des Studientags verliefen durchaus ungewohnt und uneinheitlich. So plädierte der Vertreter des Bundesfinanzministeriums für die Notwendigkeit der ESAF im Sinne einer nachhaltigen Lösung des Verschuldungsproblems und einer langfristig angelegten Entwicklungsfinanzierung. Leider folgte das Verhalten der Bundesregierung auf dem G8-Gipfel am

17. Mai 1998 in Birmingham nicht dieser Linie. Sowohl was eine rasche und umfassende Schuldenentlastung für die ärmsten Entwicklungsländer anging als auch hinsichtlich der von den Gipfelteilnehmern andiskutierten Reform des IWF im Hinblick auf mehr Transparenz und einer besseren Sozialverträglichkeit seiner Anpassungsprogramme, gehörte die Bundesregierung zu den hauptsächlichsten Bremsern im Kreis der 8 mächtigsten Industriestaaten.

In der Skepsis gegenüber einer erweiterten Rolle des IWF bei Schuldenentlastung und Entwicklungsfinanzierung trafen sich aber auch die Vertreter deutscher NRO mit dieser Haltung der Bundesregierung, wenn auch aus völlig anderen Beweggründen. Während von ExpertInnen aus der Wissenschaft und von deutschen NRO gerade die den ärmsten Entwicklungsländern zusätzlich auferlegte Konditionalität kritisiert wird, fordert die Bundesregierung ein Mehr an Konditionalität. Demgegenüber trat Bruno Gurtner, der Vertreter der „Swiss Coalition“, der Arbeitsgemeinschaft entwicklungspolitischer NRO aus der Schweiz, für eine erweiterte Rolle des allerdings von Grund auf zu reformierenden IWF bei Entschuldung und Entwicklungsfinanzierung ein. In der Schweiz wird nicht das Auslaufen der ESAF gefordert, sondern ihr Ausbau und die Änderung ihrer wirtschaftspolitischen Stoßrichtung.

In der Bundesrepublik, auch - und nicht zuletzt - im Bereich entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen, müssen die Diskussionen über die Rolle und Politik des IWF weitergeführt werden. Vor allen zukünftigen Zusagen und Entscheidungen der Bundesregierung muß eine ausführliche Debatte im Bundestag bzw. in den dort zuständigen Ausschüssen stehen. VENRO wird sich – auch im gerade beginnenden Bundestagswahlkampf – dafür einsetzen, daß Parlament und Öffentlichkeit bei anstehenden Entscheidungen über die Zukunft der ESAF nicht weiter übergangen werden.

**Walter Eberlei**

*(VENRO-AG Internationale Finanzinstitutionen/ Kindernothilfe, Duisburg)*

## **Der IWF - neuer Akteur in der Entwicklungsfinanzierung?**

Seit den frühen 80er Jahren hat der Internationale Währungsfonds (IWF) in entwicklungspolitischen Debatten seinen festen Platz. Die einflußreiche Rolle des Fonds als strenger Lehrmeister in Sachen Marktwirtschaft sowie Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt ist in den vergangenen Jahren auch in Publikationen und Äußerungen deutscher NRO sehr wohl registriert worden. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Politik des IWF gegenüber Entwicklungsländern hat allerdings - von wenigen Ausnahmen abgesehen - in den vergangenen Jahren nicht stattgefunden, ganz zu schweigen von einem kontinuierlichen kritischen Dialog der deutschen NRO mit der Washingtoner Behörde. Sicher hat dies auch mit den begrenzten Ressourcen für Politikbeobachtung und -beeinflussung zu tun. Wenn überhaupt, dann richtet sich der Blick deutscher NRO auf die Entwicklungsagenturen im engeren Sinne, im multilateralen Bereich: die Weltbank.

Dabei hat der Fonds für Entwicklungen im Süden spätestens seit der ersten Hälfte der 80er Jahre eine erhebliche Bedeutung erlangt. Es gibt kaum ein Land in Afrika, Asien und Lateinamerika, dessen Wirtschaftspolitik und damit auch über weite Strecken dessen Sozialpolitik durch die Policy-Vorgaben des IWF nicht beeinflußt oder gar bestimmt würde. Ist dieses Engagement des IWF in den 80er Jahren zunächst nur als kurzfristiges Krisenmanagement proklamiert und wahrgenommen worden, als ein kurzfristiger Eingriff also, um die Zahlungsbilanzen südlicher Volkswirtschaften wieder zu stabilisieren, so hat sich heute - 15 Jahre nach Ausbruch der Schuldenkrise - der Eindruck verfestigt, daß Strukturanpassung nach den Konzepten des IWF zu einem dauerhaften und festen Bestandteil der Entwicklungspolitik vieler Länder des Südens geworden ist. Wichtige Elemente dieses Konzepts sind schlagwortartig:

- Weltmarkt-Integration statt Binnenorientierung
- Zurückdrängung des Staates zugunsten des „Marktes“
- „Sanierung“ der Staatsfinanzen, insbesondere durch erhebliche Sparmaßnahmen in „konsumptiven Bereichen“ des Haushalts, so im Sozialbudget.

Der IWF, der es zwar in der Öffentlichkeit weit von sich weist, eine Entwicklungsorganisation zu sein, hat seine Rolle als Wächter über marktkonforme Entwicklungsprozesse im Süden de facto fest eingenommen. Mehr noch: Der IWF beginnt nun, seine Position als langfristig einflußreicher Akteur in den Entwicklungsprozessen des Südens auszubauen und sich als Institution der Entwicklungsfinanzierung zu etablieren. Dabei erfährt er Unterstützung von Seiten der Regierungen großer Industrieländer, darunter der deutschen Bundesregierung. Im Rahmen der 1996 beschlossenen Schuldeninitiative zugunsten hochverschuldeter armer Länder ("Highly Indebted Poor Countries", HIPC) haben die einflußreichen Industrieländer eine bemerkenswerte Weichenstellung für den IWF vorgenommen. Konkret geht es dabei um die ESAF ("Enhanced Structural Adjustment Facility"). ESAF ist eine Kreditlinie des IWF für ärmste Länder, die mit nur 0,5 Prozent Verzinsung finanziell sehr günstig gestaltet ist. ESAF war in den späten 80er Jahren als Teil des kurzfristigen Programms zur Unterstützung von Strukturanpassungen eingerichtet worden. Die HIPC-Initiative sieht nun vor, daß ESAF den ursprünglich intendierten eng befristeten Charakter verliert und zu einem dauerhaften Instrument ausgebaut wird.

### **Der IWF als Gläubiger der ärmsten Länder**

Der IWF hat seit "Ausbruch" der Schuldenkrise 1982 nicht nur als Krisenmanager, sondern auch als Gläubiger der ärmsten Länder eine zunehmende Bedeutung erlangt. Die Forderungen des IWF an die ärmsten Länder sind aus einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Kreditlinien des IWF entstanden. Die traditionellen Instrumente des IWF umfassen Kreditfazilitäten, um Mitgliedsländer des IWF bei Zahlungsbilanzproblemen zu unterstützen. Die kurzfristigen Kredite werden zu marktüblichen Konditionen vergeben und sind, je nach Ausmaß der Inanspruchnahme, an unterschiedlich "weiche" oder "harte" wirtschaftspolitische Bedingungen geknüpft.

Seit Mitte der 70er Jahre hat der IWF darüber hinaus Kreditlinien entwickelt, die ärmsten Ländern zu günstigen Bedingungen angeboten werden, Bedingungen, die unter dem Marktniveau liegen („konzessionäre Kredite“). Wesentliche Anlässe dafür waren die Ölpreis-Schocks und die weltweite Rezession Mitte der 70er Jahre, der zweite Preissprung für Erdöl Ende der 70er Jahre, die massiv steigenden Zinsraten und -rechnungen in dieser Zeit und die aus diesen verschiedenen Faktoren erwachsende Schuldenkrise Anfang der 80er Jahre. Viele der ärmsten Entwicklungsländer nutzten in den Folgejahren den Zugriff auf die vom IWF vergebenen Kredite zu günstigen Bedingungen, die allerdings mit den üblichen strengen wirtschaftspolitischen Auflagen nach neoliberaler Muster verbunden waren. Ursprünglich sollten diese Kreditlinien nur einmalig angeboten werden. Die wachsenden Schuldenprobleme vieler IWF-Mitgliedsländer ab Anfang der 80er Jahre führten jedoch zu einer dauerhaften "Politik des erweiterten Zugangs" zu IWF-Mitteln. Waren dies in der ersten Hälfte der 80er Jahre im wesentlichen zusätzliche traditionelle Mittel (d.h. "teure" Kredite), so wurden mit der Einrichtung der Strukturanpassungsfazilität (SAF, ab 1986) und der Erweiterten

Strukturanpassungsfazilität (ESAF, ab 1988) auch neue konzessionäre Kredite in größerem Umfang vergeben.

Die 41 hochverschuldeten ärmsten Länder (HIPC) leisteten in den 90er Jahren im Durchschnitt über 10 Prozent ihres Schuldendienstes an den IWF. Zwischen 1990 und 1995 zahlten sie etwa eine Milliarde US-Dollar mehr Schuldendienst an den Fonds, als sie von ihm neue Kredite erhielten. Dennoch ist es weniger die Höhe der ausgezahlten oder zu bedienenden Kredite des IWF, die ihre ganze Bedeutung ausmachen: IWF-Kredite haben nach wie vor die Funktion eines „Grünen Lichts“ für andere Gläubiger, zum Beispiel vor neuen Kreditzusagen oder vor Umschuldungen im Pariser Club, gelegentlich sogar vor Auszahlungen im Rahmen der finanziellen Entwicklungshilfe. Die mit IWF-Abkommen verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen - mit zum Teil erheblichen Auswirkungen auf das Leben der Ärmsten - können vom IWF durch dieses starke Druckpotential im Hintergrund wesentlich leichter durchgesetzt werden.

### **Der IWF und die neue Schuldeninitiative**

Auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 1996 wurden die Weichen für die neue Schuldeninitiative zugunsten der Länder der HIPC-Kategorie gestellt. Der Beschluß sieht eine Kombination von Schuldenerleichterungen verschiedener Gläubiger für eine begrenzte Zahl von ärmsten Ländern vor. Als Beitrag des IWF zur HIPC-Initiative waren von der Weltbank ursprünglich auch Schuldenerlasse ins Gespräch gebracht worden. Doch daraus wurde nichts. Der IWF und im Hintergrund verschiedene G-7-Regierungen, darunter sehr aktiv auch die Bundesregierung, lehnten einen Erlaß von Schulden gegenüber dem IWF kategorisch ab. Statt dessen bot der IWF an, neue konzessionäre Kredite in das HIPC-Paket einzubinden und so einen Beitrag dazu zu leisten, die finanzielle Situation der ärmsten Länder zu entlasten. Dieser Vorschlag wurde im Prinzip akzeptiert.

Der Streit entbrannte dann jedoch darüber, wie die ESAF finanziert werden soll, insbesondere in dem Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2004, in denen die Rückflüsse aus bereits vergebenen ESAF-Krediten nicht ausreichen werden, um neue Kredite zu finanzieren. Dabei geht es immerhin, selbst nach zurückhaltenden Schätzungen, um einen Betrag in Höhe von 7 Milliarden DM. Hierfür wollten nun einige der beteiligten Akteure (innerhalb des Fonds sowie Regierungsvertreter in den Gremien) Gold verkaufen. Dagegen sperrte sich die Bundesregierung. Der Konflikt, der Anfang September 1996 drohte, die HIPC-Initiative insgesamt zu Fall zu bringen, wurde in letzter Minute von deutscher Seite entschärft: Der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium und Unterhändler der Bundesregierung, Jürgen Stark, schlug vor, die Beschlüsse über die HIPC-Initiative einerseits und über die ESAF-Finanzierung andererseits zu entkoppeln und über die ESAF-Finanzierung zu einem späteren Zeitpunkt zu sprechen. Der Weg für die HIPC-Initiative war frei. Über die Finanzierung der ESAF gibt es auch mehr als ein Jahr später noch keine Einigung. Auf der Jahresversammlung von IWF und Weltbank im Herbst 1997 wurde zwar eine kräftige Kapitalaufstockung für den IWF beschlossen, um

künftig für Krisenfälle à la Mexiko oder Thailand besser gerüstet zu sein. Weiterhin offen blieb jedoch die Frage der ESAF-Finanzierung.

### **Die Debatte führen: IWF als Entwicklungsagentur?**

Entwicklungspolitische Akteure haben die Debatte um die Rolle des IWF in der Entwicklungsfinanzierung bislang kaum geführt. Der Schachzug des IWF, sich via HIPC-Initiative und ESAF einen langfristigen Zugriff auf entwicklungspolitische Prozesse im Süden zu sichern, hat viele überrascht. In einigen europäischen Ländern und in den USA hat die Diskussion über die künftige Rolle des IWF in der Entwicklungsfinanzierung begonnen. Dies kann auch deutsche NRO ermutigen, sich stärker als bislang zu Wort zu melden. Die VENRO-AG „Internationale Finanzinstitutionen“ hat als Einstieg in die Diskussion einen Studientag angeboten, dessen Referentenbeiträge auf den folgenden Seiten dokumentiert sind. Hilfreich für die künftige Diskussion könnte sein, daß ein ungewöhnlicher "Verbündeter" von NRO aufgetaucht ist: Die Deutsche Bundesbank, einflußreiche Institution im Blick auf die deutsche IWF-Politik, lehnt eine langfristige Einbindung des IWF in die Entwicklungsfinanzierung unter Verweis auf die Aufgabenteilung von IWF einerseits und Entwicklungsagenturen andererseits konsequent ab. Die Position der Frankfurter Bundesbanker: Der IWF ist eine Institution im Rahmen der eher kurzfristig angelegten internationalen Währungspolitik. Die Entwicklungsfinanzierung sollte der Fonds den dafür geschaffenen Institutionen überlassen, zum Beispiel der Weltbank.

Walter Eberlei

*(VENRO-AG/ Kindernothilfe, Duisburg)*

## **Der Beitrag des IWF zur Entschuldungsinitiative für ärmste Länder (HIPC-Initiative)**

- Zusammenfassung des Referats -

### **1. Die ärmsten Länder befinden sich auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch immer in einer tiefgreifenden Schulden- und Finanzkrise.**

Die meisten ärmsten Länder sind bis heute überschuldet. Das Ergebnis der Krisenstrategie für diese Länder, die seit mindestens seit 20 Jahren verfolgt wird (1978: UNCTAD-Erlass), ist ernüchternd: Hätten die 41 hochverschuldeten armen Länder (Highly Indebted Poor Countries, HIPC) 1994 den fälligen Schuldendienst bedient, so hätten sie 58 Prozent ihrer Exporterlöse dafür aufwenden müssen. Die ärmsten Länder stecken noch immer tief in einer strukturellen Überschuldung, die aus eigenen Kräften nicht überwindbar ist. Auch die HIPC-Initiative wird nach dem heutigen Stand der Planung daran nur begrenzt etwas ändern können. Die Initiatoren, Weltbank und Internationaler Währungsfonds, gehen zwar davon aus, die Schuldenlast der ärmsten Länder auf ein tragfähiges Niveau reduzieren zu können. Die eigene Einschätzung des IWF macht jedoch die Begrenztheit dieser Initiative deutlich:

"The HIPC Initiative ist not a panacea (...). Even if, hypothetically, all of the external debts of the HIPCs were forgiven, most would still continue to need significant levels of concessional external assistance (...). Given their high levels of poverty and limited domestic resources available to meet the costs of social programs that adress the needs of the poor, most HIPCs are likely to continue to be dependent on aid." (IMF: Debt Relief for Low-Income Countries and the HIPC Initiative. IMF Working Paper 97/24. Washington D.C. 1997, S.22).

### **2. Der IWF hat seine Instrumente als Gläubiger in den vergangenen 20 Jahren beständig ausgebaut und dabei auch zunehmend längerfristige konzessionäre Kredite für ärmste Länder vergeben. Dabei ist weniger die Höhe der Kredite interessant als ihre Signalfunktion für andere Gläubiger und ihre strenge wirtschaftspolitische**

### **Konditionalität.**

Neben den kurzfristig angelegten Zahlungsbilanzhilfen für seine Mitgliedsstaaten hat der IWF seit den 70er Jahren mehrere Kreditlinien zu konzessionären Bedingungen in sein Programm integriert. Mit der "Structural Adjustment Facility" (SAF, 1986-93) sowie der "Enhanced Structural Adjustment Facility" (ESAF, seit 1988) bietet der IWF den ärmsten Ländern Kredite zu - finanziell gesehen - sehr günstigen Bedingungen (0,5 Prozent Zinsen). Diese Kredite sind jedoch mit einschneidenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen verbunden (vgl. Beitrag Dr. Thomas Siebold). 38 der 41 HIPC-Länder sind gegenüber dem IWF verschuldet, 27 dieser Länder durch ESAF-Kredite.

Die zeitliche Begrenzung der konzessionären IWF-Kredite wurde 1996 aufgehoben: Die Gremien des IWF beschlossen, ESAF zu einer Dauerfazilität umzuwandeln. Offen ist noch die Finanzierung dieser Fazilität zwischen 2000 und 2004, bis rückfließende Mittel ab 2005 ESAF zu einem revolvingierenden Fonds machen könnten.

### **3. Der Beitrag des IWF zur HIPC-Initiative kostet den Fonds vergleichsweise wenig und schafft für die HIPC-Ländergruppe nur geringe Erleichterung. Der Einfluß des Währungsfonds auf die Entwicklungspolitik ärmster Länder wird jedoch durch die Entscheidungen der HIPC-Initiative erweitert - und das auf Dauer.**

Der IWF wird nicht, wie ursprünglich diskutiert, durch einen Schuldenerlaß zur HIPC-Initiative beitragen. Vorgesehen ist, im Rahmen der ESAF einen "Trustfonds" einzurichten, aus dem neue Mittel an die Länder fließen, die für die HIPC-Entschuldungsinitiative vorgesehen sind (8-12 Länder). Diese Mittel sollen dazu genutzt werden, den fälligen Schuldendienst an den IWF ganz oder teilweise zu bezahlen. Teile dieser Mittel können als Zuschüsse fließen, der überwiegende Anteil wird aber voraussichtlich in Form von Krediten vergeben. Der IWF-Beitrag zur Entschuldungsinitiative besteht also darin, für einige wenige Länder die akuten Zahlungsprobleme gegenüber dem Fonds durch neue Kredite zu lindern und das Problem damit in die Zukunft zu verschieben.

Gleichzeitig konnte der IWF die HIPC-Initiative dazu nutzen, die ESAF als dauerhafte Kreditlinie in sein Instrumentarium zu integrieren. Da der Druck der ärmsten Länder, ESAF-Mittel in Anspruch zu nehmen (wg. Zahlungsschwierigkeiten gegenüber IWF sowie der Signalfunktion von IWF-Abkommen auch für andere Gläubiger), in Zukunft ähnlich hoch sein dürfte wie dies schon heute der Fall ist, könnte damit der Einfluß des IWF und seiner

neoliberalen Wirtschaftskonzepte auf Dauer festgeschrieben werden.

**Dr. Thomas Siebold**

*(Institut für Entwicklung und Frieden/ INEF, Duisburg)*

## **Die wirtschaftspolitische Konditionalität der ESAF-Kredite**

Lassen Sie mich Ihnen in drei Sätzen sagen, worum es in meinem Beitrag gehen soll: zunächst mache ich ein paar eher technische Anmerkungen zur ESAF, dann will ich die Konditionalität, also die Auflagenpolitik des IWF und die innere Logik seiner Programme kurz erklären. Danach soll es um die Ergebnisse der Programme gehen - soweit man diese verallgemeinern und als gesichert ansehen kann.

Die ESAF, die „Erweiterte Strukturanpassungsfazilität“ (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) wurde 1987 als Finanzierungsfenster des Währungsfonds für Niedrigeinkommensländer ins Leben gerufen. Eine geraume Zeit lief sie parallel zur ein Jahr zuvor (1986) geschaffenen Strukturanpassungsfazilität (*Structural Adjustment Facility*, SAF), die - wie die ESAF - mittelfristige Anpassungsprogramme in Niedrigeinkommensländern mit konzessionären Krediten finanzierte. 1994 wurde die Laufzeit der ESAF verlängert und ihr Finanzvolumen erweitert; sie trat praktisch an die Stelle der SAF. Die derzeitige Finanzausstattung der Fazilität reicht nach IWF-Projektionen noch bis 1999, vielleicht bis 2000. Im September 1996 hat das Exekutivdirektorium beschlossen, aus dieser ursprünglich temporären eine ständige Fazilität zu machen.

Zugangsberechtigt zur ESAF sind im Prinzip alle Länder, die auch Kredite bei der Weltbank-Tochter IDA aufnehmen können und das sind alle Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen 1996 unter 925 \$ lag. Damit kommen 79 Länder für ESAF-Kredite in Frage. Die Höhe der Kredite ist durch die Quote des jeweiligen Landes beim IWF beschränkt, wobei als Faustregel gilt, kleine Länder haben eine kleine Quote, größere Länder eine größere Quote. Diese kann unter einem ESAF-Kredit zu 190 Prozent, in Ausnahmefällen auch bis zu 255 Prozent ausgeschöpft werden. ESAF-Kredite werden mit jährlich 0,5 Prozent verzinst und müssen 5 ½ Jahre nach ihrer Auszahlung in halbjährlichen Raten über einen Zeitraum von 4 ½ Jahren zurückgezahlt werden (IMF Survey, Supplement on the Fund, September 1997). Sie entsprechen also in etwa IDA-Krediten bei der Verzinsung, haben aber deutlich

ungünstigere Rückzahlungsfristen.<sup>1</sup> Ende 1997 waren 33 ESAF-Abkommen in Kraft, davon entfielen 22 auf afrikanische Länder - ein durchaus typisches Bild. Das Gros der ESAF-Kredite geht nach Afrika; wenn wir also über die ESAF-Konditionalität sprechen, sprechen wir vor allem über IWF-Konditionalität gegenüber afrikanischen Ländern.

ESAF-Kredite sind „hoch konditioniert“, d.h. mit vergleichsweise strengen und weitreichenden Auflagen verbunden. Man kann sogar mit einigem Recht sagen, daß die Interventionsmacht des Währungsfonds bei ESAF-Krediten am größten ist. Zwar sind auch andere Fazilitäten „hoch konditioniert“, doch haben die kreditnehmenden Länder hier eine viel größere Verhandlungs- und mitunter auch Verweigerungsmacht. Wenn der IWF-Kredit für Indonesien nicht zustande kommt, hat dies weitreichende Konsequenzen für das internationale Finanzsystem, wenn der IWF-Kredit für Tanzania nicht zustande kommt, hat dies fast ausschließlich Folgen für Tanzania.

Bis Mitte vergangenen Jahres hatten über 50 Entwicklungsländer Kredite der ESAF und des Vorläufers SAF in Anspruch genommen; das Gesamtvolumen dieser Kredite lag bei rund 10 Mrd. \$. Damit sind im vergangenen Jahrzehnt rund 3,2 Mrd. Menschen - d.h. über die Hälfte der Menschheit - von dieser Art der IWF-Konditionalität auf die eine oder andere Art und Weise betroffen gewesen, einige nur temporär, die meisten aber über einen längeren Zeitraum, denn es ist fast zur Regel geworden, daß Länder, die *einen* ESAF-Kredit aufnehmen, auch einen zweiten oder dritten aufnehmen müssen und sozusagen „ESAF-Kreditketten“ entstehen (IMF Concessional Financing Through ESAF, August 1997).

Das primäre Ziel der ESAF-Kredite und der mit ihnen verknüpften Auflagen ist mit dem Ziel aller anderen IWF-Kredite identisch, auch wenn das die IWF-Rhetorik manchmal vergessen machen möchte: es soll „eine tragfähige Zahlungsbilanzposition“ erreicht und die Schuldendienstfähigkeit des Landes wiederhergestellt werden. Dies herauszustellen erscheint mir an dieser Stelle wichtig: Es ging und geht beim IWF nicht in erster Linie um Entwicklungsfinanzierung sondern um Zahlungsbilanzfinanzierung. Die Schuldnerländer sollen während der dreijährigen Laufzeit des ESAF-Programms Reformen und Anpassungen vornehmen, die für die weitere Zukunft eine tragfähige Zahlungsbilanzsituation sicherstellen. Daß dies angesichts der immensen Entwicklungs- *und* Zahlungsbilanzprobleme der meisten die ESAF in Anspruch nehmenden Länder bestenfalls unzureichend gelingt, wird schon an der erwähnten „ESAF-Kreditketten“ deutlich und braucht an dieser Stelle nicht weiter erwähnt zu werden, ist aber für den Ansatz und die Logik der IWF-Therapie von Bedeutung.

---

<sup>1</sup> Diese sind zinslos, haben aber eine Bearbeitungsgebühr von 0,75 Prozent pro Jahr. Die Laufzeit beträgt bei 10 Freijahren 25 bis 40 Jahre.

Zentral in diesem Ansatz ist die Inflationsbekämpfung. IWF-Chef Camdessus hat in einer kürzlich gehaltenen Rede<sup>2</sup> den ugandischen Staatschef Museveni als Kronzeugen für die Richtigkeit dieses Ansatzes angeführt. Er, Camdessus, habe Museveni nach dem Geheimnis für den beachtlichen Erfolg Ugandas gefragt. Musevenis Antwort: „First, eliminate inflation! Second, eliminate inflation!“ Genau dies ist die Haltung des IWF. Hohe Inflationsraten sind nach seiner Lesart Folge von „Übernachfrage“: viel Geld steht wenigen Gütern gegenüber, die Preise steigen. Die Nachfrage ist nach IWF-Auffassung künstlich aufgebläht: durch Ausgaben des Staates, die nicht durch Einnahmen gedeckt sind, durch Subventionen aller Art und nicht zuletzt durch die Kosten unproduktiver Staatsunternehmen.

Die durch binnenwirtschaftliche Versäumnisse verursachte, hohe Inflationsrate übt nach IWF-Überzeugung einen ständigen Druck auf die Zahlungsbilanz aus, denn sie führt zu einer Überbewertung der nationalen Währung: Im Innern verringert sich die Kaufkraft der Währung, der Wert entspricht bald nicht mehr dem amtlich festgelegten Wert nach außen. Ein Importsog entsteht, denn Importwaren werden durch den festen Wechselkurs vergleichsweise billig. Gleichzeitig werden Exporte, deren Erlöse das Land zum Ausgleich der Zahlungsbilanz dringend benötigt, erschwert: Für im Inland produzierte Güter werden auf dem Weltmarkt - am offiziellen Kurs der Landeswährung gemessen - vergleichsweise niedrige Preise gezahlt. Die Folge: Das Loch in der Zahlungsbilanz muß mit Auslandskrediten gestopft werden, die Verschuldung steigt.

In dieser Logik ist es durchaus verständlich, daß die Abwertung der Landeswährung in aller Regel ein zentrales Element der IWF-Konditionalität ist. Sie soll die Zahlungsbilanz entlasten, indem sie Importe verteuert und damit drosselt, Exporte dagegen verbilligt und damit fördert. Der Inflationsbekämpfung dient die Begrenzung des inländischen Kreditvolumens und die Verringerung des Defizits im öffentlichen Haushalt. Diese drei Elemente - Wechselkurs, inländisches Kreditvolumen und Budgetdefizit - sind fast immer die zentralen Parameter, auf die ein IWF- und damit auch ein ESAF-Programm aufbaut. Sie sind genau quantifizierbar und an ihrer Entwicklung läßt sich nach IWF-Vorstellung auch der Fortschritt erfolgreicher Anpassung messen.

Für alle drei Parameter gibt es deshalb in der Regel auch genaue Zielgrößen (*performance criteria*), die vierteljährlich erreicht werden müssen und deren Einhaltung über die weitere Auszahlung des IWF-Kredits entscheidet. Die Zielgrößen werden sog. *Policy Framework Paper* (PFP) niedergelegt, einem Dokument, das *de jure* von der Regierung des kreditnehmenden Landes stammt und auch die übrigen im Dreijahreszeitraum vorzunehmenden Anpassungsvorhaben beschreibt. *De facto* wird das Policy Framework Paper vor allem von IWF-Mitarbeitern in Zusammenarbeit mit Weltbank-Experten erstellt. Das Dokument, das jährlich fortgeschrieben wird, enthält mithin die IWF-Auflagen in schriftlicher Form. Aber es enthält in aller Regel auch die Auflagen für den Weltbank-

---

<sup>2</sup> Michel Camdessus, Africa and the IMF: The Challenges Ahead, Adress at the Society for International

Strukturanpassungskredit. Denn ESAF-Kredit und -Programm sind fast immer nur der erste Schritt eines größeren Anpassungspaketes, das IWF und Weltbank gemeinsam schnüren. Das Policy Framework Paper dient dabei nicht zuletzt der Koordinierung und Feinabstimmung der beiden Bretton-Woods-Organisationen untereinander.

Die ESAF-Konditionalität ist deshalb als Teil einer umfassenden Konditionalität der Bretton-Woods-Organisationen zu sehen, deren Ausgestaltung von Land zu Land variiert, deren Grundprinzipien aber gleich bleiben und unschwer zu erkennen sind. Ich will hier drei unterscheiden:

1. *Die Deflation der Ökonomie durch monetäre Maßnahmen.* Dies ist die Domäne des Währungsfonds und die Instrumente habe ich schon angesprochen: das inländische Kreditvolumen wird begrenzt und das Defizit im öffentlichen Haushalt soweit reduziert, daß es weitgehend inflationsfrei finanziert werden kann.

2. *Die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien wo immer möglich.* Hier geht es darum, die Produktionsfaktoren effizienter einzusetzen, indem sie marktwirtschaftlicher Preisbildung ausgesetzt werden. Im Inneren soll die Politik des „getting the prices right“ Produktionsanreize schaffen. Dafür werden Subventionen abgebaut, öffentliche Dienstleistungen nur noch kostendeckend angeboten und Preiskontrollen aufgehoben. Außenwirtschaftlich zielen insbesondere Abwertung und Importliberalisierung darauf ab, die Ökonomie des Entwicklungslandes wettbewerbsfähiger zu machen. Bei der Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien geht es also auch um eine Öffnung der Grenzen für einen freien Handels- und Kapitalverkehr.

3. *Der Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen.* Unter diesem Prinzip lassen sich der Abbau staatlicher Reglementierung, die Privatisierung von Staatsunternehmen und marktwirtschaftlich angeleitete Reformen subsumieren, z.B. in den Bereichen Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit oder Finanzen. Ziel ist es hier, die Ökonomie zu entbürokratisieren und damit Voraussetzungen für eine effizientere Allokation der Ressourcen zu schaffen.

Es versteht sich, daß der zweite, vor allem aber der dritte Bereich eine Domäne der Weltbank mit ihren *Structural Adjustment Loans* (SAL) ist, obwohl auch hier IWF-Auflagen (Abwertung, Privatisierung) liegen können. Ebenfalls von der Weltbank kommen sog. Sektoranpassungskredite (*Sector Adjustment Loans*, SECAL). Mit ihnen werden seit Mitte der 80er Jahre Reformen z.B. im Bereich der Handels- und Fiskalpolitik, des öffentlichen Sektors oder des Finanzsektors finanziert.

Wenn man denn eine Unterscheidung zwischen IWF- und Weltbank-Konditionalität vornehmen will, dann vielleicht diese: Die Auflagen des Fonds sind vor allem nachfrageorientiert, sie bedienen sich vornehmlich klassischer stabilitätspolitischer Elemente, beschränken die Nachfrage und wirken vornehmlich deflationär. Die Auflagen der Weltbank sind eher angebotsorientiert, sie zielen nicht nur

auf einige makroökonomische Eckdaten, sondern auf eine veränderte Struktur der Ökonomie, die wettbewerbsfähiger und zu stärkerem Wachstum angeregt werden soll. Dafür interveniert die Weltbank nicht nur auf der Makro- sondern durchaus auch auf der Sektorebene.

Die Unterscheidung ist vielleicht etwas grob und Vertreter der beiden Institutionen würden mit einigem Recht einwenden, die Konditionalität beider Organisationen enthalte nachfrage- und angebotsorientierte Elemente. Aber sie würden nicht in Abrede stellen, daß es ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der IWF- und Weltbank-Konditionalität gibt. Tatsächlich gibt es immer wieder Berichte, daß die Deflationspolitik des Fonds angebotsorientierte Reformen der Weltbank behindert hat (Killick 1993, 320 u. 322). Wichtig festzuhalten scheint mir hier, daß der Fonds mit seinen monetären Vorgaben gleichsam den Rahmen absteckt, in dem sich die Weltbank mit ihren angebotsorientierten Reformen versucht. M.a.W., es gibt, wenigstens in den meisten Bereichen, eine Dominanz der IWF-Konditionalität in den Strukturanpassungsvorgaben der Bretton-Woods-Organisationen.

Daß die Ergebnisse der Strukturanpassungstherapie und speziell der IWF-Konditionalität umstritten sind, bedarf keiner besonderen Erwähnung. Tatsächlich gibt es Kritik an der Konditionalität der Bretton-Woods-Organisationen viel länger, als es ESAF-Kredite gibt, und in gewisser Weise kann man die Schaffung der ESAF-Kredite als eine erste, partielle Reaktion des Währungsfonds auf diese Kritik verstehen. Denn die Kritik, die 1987 - also dem Jahr in dem die ESAF geschaffen wurde - mit der UNICEF-Veröffentlichung mit dem programmatischen Titel „Anpassung mit menschlichem Gesicht“ kulminierte, bezog sich ja nicht nur auf die - nach Meinung der Kritiker - fatalen sozialen Folgen der Anpassungsprogramme, sondern auch die Zins- und Rückzahlungsbedingungen der IWF-Kredite. Diese seien für Niedrigeinkommensländer viel zu hart, lautete der Vorwurf, die Länder würden gleichsam in eine neue Verschuldungskrise hineinfinanziert. Mit der Schaffung der ESAF, einer Fazilität, die Kredite zu hoch konzessionären Bedingungen über einen vergleichsweise langen Zeitraum zur Verfügung stellt, wollte der IWF solchen Vorhaltungen den Wind aus den Segeln nehmen.

Was nun die Ergebnisse der IWF- und Weltbank-finanzierten Strukturanpassung anbelangt, so will ich Ihnen hier nicht langatmig kritische Studien referieren, die besagen, daß die Therapie makroökonomisch wenig bewirkt und sozial höchst problematisch ist, um dann Studien von IWF und Weltbank dagegen zu stellen, die ziemlich genau das Gegenteil sagen. Viel hängt, wie immer, von der Methode der Untersuchung ab: ob etwa die Situation vor und nach der Strukturanpassung verglichen wird, ob hypothetisch angenommen wird, wie sich die Situation entwickelt hätte, wenn keine

Strukturanpassungsmaßnahmen ergriffen worden wären oder ob eine Gruppe von Anpassungsländern mit einer Gruppe von Nicht-Anpassungsländern verglichen wird.<sup>3</sup>

Aus der Vielzahl der Ergebnisse lassen sich immerhin einige Aussagen ableiten, die einigermaßen Konsens sind. So zum Beispiel die Aussage, daß die Programme das Leistungsbilanzdefizit fast immer spürbar senken können - zunächst allerdings meist nur durch rückläufige Importe und nicht durch ein Ankurbeln der Exporte (dies setzt typischerweise erst später ein). Ein weiteres Ergebnis ist, daß die meisten Programme, zumindest kurzfristig, einen negativen Effekt auf die Produktion haben (z.B. Kahn et al. 1986; Vines 1990) und daß eine negative Korrelation zwischen Anpassungsprogrammen und Investitionsraten besteht (z.B. World Bank 1990, 21).

Konsens ist auch, daß die Anpassungsprogramme in Niedrigeinkommensländern weniger erfolgreich waren und sind als in anderen Entwicklungsländern. Dabei sei noch einmal darauf hingewiesen, daß sich die Konditionalität gegenüber diesen Ländern, also die ESAF-Konditionalität, im Prinzip nicht von anderen hoch konditionierten Kreditarten unterscheidet (abgesehen von der Tatsache, daß sich die Konditionalität hier - wie vorhin erwähnt - wegen fehlender Verhandlungsmacht der Länder besonders gradlinig durchsetzt).

Die Gründe für dieses auch durch IWF-Statistiken belegbare, zumindest relative Versagen der Therapie in Niedrigeinkommensländern liegen auf der Hand: Weniger noch als bei anderen Entwicklungsländern ist es hier möglich, zwischen Zahlungsbilanz- und Entwicklungskrisen zu unterscheiden. Mehr noch als bei anderen Ländern gilt, daß Zahlungsbilanzdefizite strukturelle Ursachen haben. Die Länder verfügen über wenig diversifizierte Produktpaletten, die vor allem Waren umfassen, die niedrige Preis- und Einkommenselastizitäten haben. Der Export besteht aus wenigen Produkten und ist gegenüber Terms-of-Trade-Schwankungen extrem anfällig. Die Lösung von Zahlungsbilanzproblemen muß hier ganz offensichtlich auf der Angebotsseite der Ökonomie ansetzen; das Management der Nachfrageseite mag wichtig sein, um die Krisen kurzfristig zu entschärfen, kann aber nicht die tiefer liegenden Strukturprobleme lösen.

Lassen Sie mich mit Tony Killick einen „*big shot*“ zitieren, der die Diskussion um die Anpassungsprogramme seit zwei Jahrzehnten mit kritischer Sympathie für IWF und Weltbank begleitet. Er schreibt:

„Wir können keine guten Belege dafür finden, daß die von den IFIs [den Internationalen Finanzinstitutionen] unterstützten Programme ihre Ziele erreichen. Vieles deutet darauf hin, daß sie,

---

<sup>3</sup> Auch die Frage, was ein Anpassungsland zu einem Anpassungsland macht, spielt hier eine Rolle: Nur in den wenigsten Ländern, die ein ESAF-Kreditabkommen schließen, wird dies plangemäß umgesetzt; in den meisten Ländern wird es abgebrochen oder zumindest unterbrochen, weil sich die Regierungen nicht in der Lage sehen, die Auflagen des Fonds umzusetzen.

wenn sie umgesetzt werden, in einem gewissen Ausmaß helfen, daß die Resultate aber weniger als dramatisch sind, insbesondere in kleinen Ländern mit niedrigem Einkommen. Tatsächlich können nur wenige Länder, insbesondere in Afrika und Lateinamerika, überzeugend behaupten, daß Anpassungsprogramme einen entscheidenden Einfluß gehabt hätten, obwohl einige ermutigenden Fortschritt gemacht haben. Noch weniger Länder können sagen, daß die Verbesserungen selbsttragend geworden sind, so daß sie für eine Reihe von Jahren bessere Ergebnisse erzielen.“(Killick 1993, 318)

Man wird nicht umhin können, zumindest der Weltbank eine „Anpassung“ ihrer Anpassungsprogramme und damit Lernfähigkeit über die Jahre zu attestieren. Weltbank-Anpassungsprogramme sind heute sozial und politisch zweifellos sensibler konzipiert als noch vor 15 Jahren. Beim Fonds setzten diese „Anpassungen“ später ein und waren und sind vor allem rhetorischer Natur - aber nicht nur. So zeigt sich der IWF beim *phasing*, also der zeitlichen Abfolge von Reformvorhaben, bisweilen konzilianter (man könnte auch sagen: realistischer) und besteht nicht mehr darauf, daß alle Maßnahmen unmittelbar und sofort umgesetzt werden. Und seit einiger Zeit hebt der IWF und nicht zuletzt sein Chef Camdessus immer wieder darauf ab, daß die Anpassung wachstumsorientiert ist und sein müsse und daß das Programm Maßnahmen für die Angebotsseite der Ökonomie bereithalte, etwa die Erhöhung der Zinssätze, die zu höheren Investitionsraten und damit zu mehr Wachstum führen sollten.

Selbst bei den möglichen negativen sozialen Folgen der Programme, die der Fonds bis Mitte der 80er Jahre noch in Abrede gestellt hat, zeigt er seit einiger Zeit, zumindest rhetorisch, eine neue Sensibilität. Er erkennt an, daß der Anpassungsprozeß kurzfristig soziale Kosten für „verwundbare Gruppen“ bringen kann und spricht sich dafür aus, Maßnahmen in die Programme aufzunehmen, die diese Kosten verringern.

Es versteht sich, daß in diesem Zusammenhang auf die enge Kooperation mit der Weltbank hingewiesen wird. Soziale Sicherungsnetze oder Soziale Aktionsprogramme auszuarbeiten, sieht man vor allem als Aufgabe der Bank, die auf diesem Feld seit Ende der 80er Jahre ja einschlägige Erfahrungen hat sammeln können. Aber immerhin sind mittlerweile auch die IWF-Mitarbeiter angehalten, bei der Konzeption der Anpassungsprogramme auf deren soziale Folgen zu achten und die Behörden zu beraten, wie negative Konsequenzen für die bedürftigsten Gruppen abgewendet oder vermindert werden können.

Es ist deshalb auch kein Zufall, daß die jüngste, im Juli vergangenen Jahres abgeschlossene interne Evaluierung des IWF (von 68 ESAF-Programmen in 36 Ländern) neben der Entwicklung der Außenwirtschaftspositionen auch die Entwicklung von wichtigen Sozialindikatoren und die Zusammensetzung der Regierungsausgaben untersucht (IMF News Brief No. 97/14 July 28, 1997).

Danach haben sich Kindersterblichkeit und Analphabetismus in ESAF-Ländern verringert, die Lebenserwartung ist gestiegen. Dies gilt allerdings auch für die Vergleichsgruppe der Entwicklungsländer, die keine ESAF-Kredite in Anspruch genommen haben, so daß allenfalls geschlossen werden kann, daß sich Länder mit ESAF-Programmen nicht gegen den Trend entwickelt haben.

Ein Zeichen für die neue Offenheit des Fonds ist schließlich, daß er diesmal vier unabhängige Experten beauftragt hat, eine komplementäre Untersuchung der ESAF-Programme vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser Studie sollten bis Ende vergangenen Jahres dem Exekutivdirektorium des Fonds vorliegen. Der Öffentlichkeit sind die Ergebnisse bislang noch nicht vorgelegt worden.

Lassen Sie mich zusammenfassend festhalten: Was die Finanzausstattung anbelangt, handelt es sich bei der ESAF um eine konzessionäre Fazilität; die Konditionalität ist jedoch ausgesprochen streng und unterscheidet sich im Charakter nicht von der anderer IWF-Fazilitäten. Obschon sie langfristiger angelegt sind als einjährige Bereitschaftskreditabkommen, zielen die ESAF-Programme in *erster* Linie auf kurz- bis mittelfristigen Zahlungsbilanzausgleich und nicht auf nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Bei den Instrumenten dominieren deshalb nachfragedämpfende, deflationär wirkende Politikinstrumente. Diese sind gerade in Niedrigeinkommensländern, in denen es um einen überaus schwierigen Prozeß struktureller Transformation geht, wenig erfolgreich.

Forderungen, den Fonds auf seine ursprüngliche Aufgabe zurückzuführen, kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen zur Verfügung zu stellen, liegen deshalb nahe. „Let the IMF be the IMF“, lautet die Formel, die auch im IWF selbst zu hören ist. Es fehle ihm an Finanzausstattung und Kompetenz neben Zahlungsbilanz- auch Entwicklungsprobleme zu lösen. In Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen, wo Zahlungsbilanzprobleme immer tiefgreifende Entwicklungsprobleme spiegeln, hätte der Fonds danach nichts (mehr) zu suchen.

So überzeugend diese Argumente sind, auch unter den schärfsten Kritikern der IWF-Konditionalität ist mittlerweile Konsens, daß makroökonomische Stabilität eine unverzichtbare Voraussetzung für nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist und daß die Interventionsbereiche und auch die meisten Instrumente des Fonds durchaus zum Repertoire eines Reformprogramms gehören müssen, das nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördert.

Auch das Prinzip der Konditionalität, also Finanzmittel gegen Reformen, ist im Grunde akzeptiert. Wenn der IWF seine Konditionalität also in Niedrigeinkommensländern nicht mehr anwenden soll - sollte das dann die Weltbank mit übernehmen? Zweifellos ist hier immenser entwicklungspolitischer Sachverstand versammelt. Aber sollte ihr wirklich noch mehr Macht und Einfluß zuwachsen?

Vielleicht ist diese Frage nachrangig und man sollte sich besser auf die Konditionalität an sich konzentrieren und dabei vor allem auf die Frage, wie kurz- und mittelfristige makroökonomische Stabilisierung - die notwendig ist und über dessen Instrumentarium der IWF verfügt - mit einer Konditionalität in Einklang gebracht werden kann, die langfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklungschancen eröffnet.

### **Literatur**

Bird, Graham (1995): IMF Lending to Developing Countries. Issues and evidence, London, New York

Kahn, Moshin; Peter Montiel; Nadeem Ul Haque (1986): Adjustment with Growth: Relating the Analytical Approaches of the World Bank and the IMF, World Bank Discussion Paper, Washington D.C.

Killick, Tony (1993): The Adaptive Economy. Adjustment in Small Low-Income Countries, Washington (EDI Development Studies)

Vines, David (1990): Growth Oriented Adjustment Programmes. A Reconsideration, London (Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 406), March

World Bank (1992): Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth, Washington D.C



**Dr. Wolfgang Laux,**  
*(Bundesministerium der Finanzen, Bonn)*

## **Die Zukunft der ESAF und die Rolle des IWF**

Zuerst möchte ich mich vorstellen: Mein Name ist Wolfgang Laux, ich bin Referent im Bundesfinanzministerium und habe von 1991 bis 1993 im deutschen Büro des deutschen Exekutivdirektors beim IWF in Washington gearbeitet, kenne also die Akteure vor Ort. Seitdem habe ich mich im wesentlichen mit Schuldenfragen beschäftigt, also nicht mit der IWF-Problematik im engeren Sinne. Ich hoffe aber, daß ich aus dem Gedächtnis einiges zu zitieren weiß, was für Sie relevant sein mag. Ich verstehe mein Statement als Diskussionsbeitrag und werde deshalb in folgender Reihenfolge vorgehen: Zuerst möchte ich die Auffassung der Bundesregierung zur Rolle und Funktion des IWF darstellen, weil auch daraus klar und begreiflich wird, welche Rolle wir der ESAF zumessen können und welche Rolle sie unserer Ansicht nach spielen kann. Dabei geht es mir im wesentlichen darum, Wirksamkeit und Erfolg der ESAF an Maßstäben zu messen, die dem ESAF gerecht werden. D.h., wir sollten versuchen, auch den IWF an seinen eigenen Zielen und Aufgaben zu messen und nicht an irgendwelchen Maßstäben, die eigentlich nie im Mandat des IWF lagen. Zweitens möchte ich einiges zur Einschätzung der Folgen von ESAF-Programmen sagen, auch zur Einschätzung der Konditionalität, wie sie ja heute morgen schon verschiedentlich angesprochen wurde. Ich habe mir z.B. eine Menge Fragezeichen notiert beim Referat von Herrn Siebold, aber auch das ist ein Teil des Klärungsprozesses und der Diskussion, die wir hier führen wollen. Zum Schluß möchte ich noch in ein paar kurzen Worten darstellen, wie wir uns die Zukunft der ESAF vorstellen.

Lassen sie mich beginnen mit zwei kurzen Bemerkungen zur HIPC-Initiative: Herr Eberlei hat ja in dankenswerter Weise über die Struktur dieser Schuldeninitiative referiert. Die erste kritischen

Reaktionen, die heute gekommen sind, lauteten: "Warum dauert das solange?" „Warum tut man nicht mehr?“ „Warum startet die Initiative erst jetzt?“ Es gibt zwei Grundvoraussetzungen, die dieser Initiative implizit zugrunde liegen und die wir anerkennen müssen. Erstens: Entwicklungsländer, auch die allerärmsten, werden weiterhin auf den Zufluß von Ressourcen von außen angewiesen sein. Sie sind darauf angewiesen daß Weltbank und die Entwicklungsbanken weiterhin Kredite geben zur Unterstützung ihrer nationalstaatlichen Entwicklungspolitik. In dem Augenblick, in dem ich anfrage, eine Schuldeninitiative zu starten, sprich: den Erlaß von Forderungen zu fordern und durchzusetzen, muß berücksichtigt werden, welche Auswirkungen dies auf die zukünftigen Kreditmöglichkeiten dieser Institutionen hat. Und die ganze Schuldeninitiative schießt sich selber in den Fuß, wenn sie zwar dafür sorgt, daß die augenblicklichen Schuldenprobleme gelöst werden, gleichzeitig aber die langfristige Entwicklungsfinanzierung in Frage gestellt wird. Diesen Aspekt bitte ich im Kopf zu behalten. Der zweite Punkt ist: Es wurde viel gesprochen über den eigenen Beitrag der Institutionen IWF und Weltbank zur Finanzierung dieser Schuldeninitiative. Auch hier gilt: Geld ist nicht beliebig vermehrbar; weder der IWF noch die Weltbank haben eine Gelddruckmaschine in der Tiefgarage. Die Gelder, die zur Schuldenentlastung dieser Länder aufgebracht werden müssen, werden früher oder später an anderer Stelle fehlen. Sie fehlen dann zur Unterstützung anderer Länder. Soweit zum Thema „HPIC“ - nun zum IWF.

Zuerst ein paar Bemerkungen zur Funktion des Internationalen Währungsfonds. Der Name sagt es eigentlich schon: „Währungsfonds“ - das ist im wesentlichen eine Währungsinstitution, eine monetäre Institution. Gegründet wurde sie aus der Erfahrung des Abwertungswettlaufs der dreißiger Jahre, der „großen Depression“. Gedacht war der Fonds als eine Institution, in der sich die Staaten zusammensetzen, um solche Abwertungswettläufe zu verhindern und dafür zu sorgen, daß währungspolitische Zusammenarbeit existiert, daß Währungen stabil bleiben und Währungskrisen vermieden werden. Zusammenarbeit ist wichtig, damit man nicht Maßnahmen trifft, die zwar kurzfristig die eigene wirtschaftliche Lage verbessern können, wie zum Beispiel bei einer Abwertung, gleichzeitig aber auf Kosten der anderen Staaten gehen und zu einer Abwertungsspirale führen, bei der alle nur verlieren können. Das war also die eigentliche Funktion des IWF: Im Prinzip ist er ein währungspolitisches Gremium, in der u.a. die Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedstaaten diskutiert wird, z.B. ob sie angesichts der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen angemessen ist, welche Verbesserungen möglich sind, welche Empfehlung man geben kann für nationale Wirtschaftspolitik usw.

Die Kreditvergabe des IWF ist dabei lediglich ein Instrument. Sie gehört zu seinen Aufgaben in dem Sinne, daß der IWF durch die Bereitstellung von Mitteln helfen kann, Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Landes zu beheben, ohne daß es zu schwerwiegenden Einbußen im Lebensstandard der

Bevölkerung kommt. Dies ist nur eine der Aufgaben des IWF, vielleicht noch nicht einmal die wichtigste, aber diejenige, auf die sich die Diskussion heute offensichtlich konzentriert.

Der IWF verfügt nicht über eigene Ressourcen. Die Mittel, die der IWF für solche Operationen verwendet, sind die der Zentralbanken seiner Mitgliedsstaaten. Sie stellen praktisch so eine Art Devisenreserve dar, auf die die Mitgliedsstaaten Zugriff haben, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen.

Bei der ESAF liegt die Sache etwas anders. Die ESAF unterscheidet sich von ihrer Zielsetzung - das ist bereits gesagt worden - nicht von den üblichen IWF-Kreditvergaben in dem Sinne, daß es darum geht, Zahlungsbilanzprobleme zu überwinden. Sie unterscheidet sich eigentlich nur dadurch, daß sie erstens eine konzessionäre Fazilität ist, d.h. einen erheblich niedrigeren Zinssatz hat als die normalen Mittel, und zweitens, daß sie nicht mehr von Zentralbanken finanziert wird, sondern durch Kredite der Regierungen oder der Mitgliedsländer, die über einen Treuhandfonds dem IWF zur Verfügung gestellt werden. Das Volumen der ESAF beträgt etwa 12 Mrd. US\$ insgesamt. Deutschland ist mit rund 3,4 Mrd. DM beteiligt.

An dieser Stelle noch ein paar Bemerkungen zur Natur des Kredits: Zur Natur des Kredits gehört es in der Regel auch, daß er zurückgezahlt wird. Weil der IWF nur dazu da ist, um kurzfristige Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu überbrücken, und da das Geld von den Zentralbanken zur Verfügung gestellt wird und auch wieder zurückgezahlt werden soll, heißt das, daß der IWF durch seine Konstruktion eigentlich keinen positiven Beitrag für eine Netto-Ressourcentransfer leisten kann! Jeder Kredit, den der IWF vergibt, muß zurückgezahlt werden, und sofern Zinsen darauf zu zahlen sind, führt das zu einem negativen Netto-Ressourcentransfer. Das ist nichts Ungewöhnliches. Jeder, der ein Haus baut, weiß doch, daß der Kredit, den er aufnimmt, zurückgezahlt werden muß - und selbstverständlich auch mit Zinsen. Das ist ein Nettotransfer zur Bank und liegt in der Natur der Sache. Der Kreditnehmer hat ja das Haus.

Warum gibt es die ESAF überhaupt im IWF? Herr Siebold und Herr Eberlei haben es bereits gesagt: Geschaffen wurde sie 1987 vor dem Hintergrund, daß man zu der Erkenntnis kam, daß für die ärmsten Mitgliedsstaaten des IWF die Vergabe von Krediten mit normalen Zinsen und relativ kurzen Laufzeiten nicht tragbar ist. Deshalb hat man diesen Sonderfazilität geschaffen, finanziert aus den Beiträgen der Mitgliedsstaaten, die eine längere Laufzeit und einen niedrigeren Zinssatz von nur 0,5 % pro Jahr hat - das ist nun wahrlich nicht viel - und die normalerweise mit Programmen verbunden wird, die über einen längeren Zeitraum laufen: Über drei Jahre statt - wie bei den normalen Kreditvergaben - etwa ein Jahr.

Die Konditionalität der ESAF unterscheidet sich im Grunde nicht von der Konditionalität normaler IWF-Kredite, zumindest in der Zielrichtung nicht. Sie unterscheidet sich sehr wohl darin, daß sie auf die speziellen Probleme der Empfängerländer, die ja zu den ärmsten Entwicklungsländern gehören eingeht. Der Unterschied liegt in der Einsicht, daß die Leistungsbilanzprobleme, die diese Länder haben, nicht nur kurzfristiger Natur sind und durch die kurzfristige Vergabe von Krediten mit ein paar angemessenen wirtschaftspolitischen Anpassungen gelöst werden können, sondern daß sich dabei um tief verwurzelte, teilweise strukturell bedingte Probleme handelt, deren Lösung einen längeren Atem benötigt und auch eine etwas andere Art der Konditionalität. Aber, wie schon gesagt, der Unterschied zur normalen Kreditvergabe ist eigentlich nicht in der Zielrichtung zu sehen, sondern nur unter diesem speziellen Aspekt. Auch die ESAF wird den IWF nicht zu einer Entwicklungsinstitution machen, er bleibt weiterhin in erster Linie eine monetäre Institution, die vorübergehend seinen Mitgliedern Finanzmittel zur Verfügung stellt, um akute Zahlungsbilanzprobleme zu überwinden.

Konditionalität heißt, daß die Kreditvergabe des IWF an bestimmte Auflagen gebunden ist und bestimmte Vereinbarungen getroffen werden über wirtschaftspolitische Maßnahmen, die das Empfängerland umzusetzen verspricht. Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß es zur Überwindung von Zahlungsbilanzproblemen zweier Elemente bedarf: Einerseits zusätzliche Finanzmittel, um diesen kurzfristigen Finanzierungsbedarf auszugleichen, und andererseits Anpassungsmaßnahmen durch das Land selbst, also angemessene wirtschaftliche Reaktionen auf die Probleme, die hinter diesen Zahlungsbilanzungleichgewichten liegen. Die Grundphilosophie der IWF-Konditionalität läßt sich kurz und knapp in folgendem Satz zusammenfassen: Keiner, kein Land, kein Mensch, keine Regierung kann auf die Dauer mehr Geld ausgeben, als er einnimmt. Aspekte wie Absenkung der Haushaltsdefizite, Bekämpfung der Inflation, Schaffung realistischer Wechselkurse sind nur ein anderer Ausdruck dafür, daß man sagt: 'Ihr müßt eure Ansprüche, eure Ausgaben an das anpassen, was euch in eurem Lande zur Verfügung steht.'

Für diese Anpassung gibt es im Grunde zwei Wege: Der eine zielt auf kurzfristige Wirksamkeit ab und besteht primär in der Absenkung der Nachfrage. Dies ist aber eben nur die eine Seite der Medaille. Zusätzlich zielen die IWF-Programme - wahrscheinlich sogar in erster Linie - darauf ab, die Angebotsseite zu stärken, also dafür zu sorgen, daß mehr Ressourcen zur Verfügung stehen. Zwar nicht so direkt, wie das die Weltbank tut, indem sie spezielle Investitionsprogrammen finanziert oder Brücken, Kraftwerke und ähnliche Infrastrukturanlagen baut, sondern indem sie einfach dafür sorgt, daß die Voraussetzungen für Wachstum in dem betreffenden Land bestehen. Zu solchen Voraussetzungen gehört zum Beispiel eine niedrige Inflationsrate. Länder mit Hyperinflation, die trotzdem ein positives Wachstum haben, kann man mit der Lupe suchen - man wird sie auch dann nicht finden. Eine andere Voraussetzung besteht darin, daß man realistische Wechselkurse hat. Es hat keinen Zweck, mit einem überbewerteten Wechselkurs auf Jahre zu leben, das führt nur dazu, daß man

seine eigene Industrie abwürgt, daß man sich schlichtweg selbst aus den Märkten heraus katapultiert und verelendet. Das beste Beispiel sind die Länder der CFA-Zone, also die Länder in Afrika, deren Währung über Jahre hinaus an den französischen Franc gekoppelt war. Diese sahen sich Anfang der 90er Jahre plötzlich konfrontiert mit einem sehr starken Fall der "terms of trade" und hielten trotzdem an ihren Wechselkursen fest. Der Effekt war logischerweise, daß die Exporte zurückgingen und Importe nicht mehr finanziert werden konnten. Durch den Rückgang der Importe fehlten wichtige "inputs", auch die Produktion ging zurück und dies führte dazu, daß die Exporte noch weiter zurückgingen. Aus diesem Teufelskreis kommt man nur heraus, indem man versucht, erst einmal zu realistischen Wechselkursen zu finden. Eine Abwertung ist nicht etwas Gutes an sich. Eine Abwertung ist aber dann sinnvoll, wenn der Wechselkurs überbewertet ist, und so verhielt es sich in diesen Fällen meistens. Letztlich geht es vor allem darum, die Exportfähigkeit eines Landes zu stärken, z.B. durch den Abbau von Preiskontrollen. Auch dies ist ein Element von IWF-Programmen und von ESAF-Programmen. Wichtig ist, daß die Ressourcen, die ein Land hat, auch in der richtigen Art und Weise eingesetzt werden. Das bedeutet, daß man nicht versucht, sie künstlich zu lenken, sondern daß man auf die Signale des Marktes achtet - und die Preise sind Signale für Produktionsentscheidungen und für Verbrauchsentscheidungen.

Kurz noch zu unserer Einschätzung des Erfolgs oder Mißerfolgs von ESAF-Programmen: Die Frage, ob die ESAF-Programme erfolgreich waren, kann man mit einem ganz klaren "jein" beantworten: Ja, sie waren erfolgreich in dem Sinne, daß es bei denjenigen Ländern Fortschritte gab, die sich an die Vereinbarungen gehalten haben. Wenn ich von Fortschritten spreche, meine ich das natürlich bezogen auf die Ziele, die gesetzt waren. Wir haben sicherlich keine Wachstumswunder in allen ESAF-Ländern, aber es ist zumindest gelungen, den Verfall dieser Länder, die negativen Wachstumsraten, die wir Anfang der achtziger Jahre hatten, aufzuhalten und umzukehren. Wir haben jetzt wieder ein positives, starkes Exportwachstum und wir haben auch ein Wachstum des Bruttosozialprodukts erreicht. Es gibt also echte Erfolge. Zudem haben wir eine Reduktion des Leistungsbilanzdefizits, daher eine geringere Abhängigkeit von Krediten und somit auch eine Verringerung der Schuldenbelastung.

Erfolg ist natürlich immer relativ, ist eine Frage des Maßstabs. ESAF war nicht erfolgreich war, in dem Sinne, daß man nun sagen kann "OK, jetzt haben wir es geschafft. Jetzt können wir ESAF eigentlich wieder beenden, denn die Länder brauchen jetzt keine besondere Unterstützung mehr.". Dazu reichen die Ergebnisse nicht aus. In vielen Fällen wurden die Länder auch überfordert durch das, was von ihnen erwartet wurde. Auch wenn es richtig und notwendig war, ist es dann teilweise in der Umsetzung schlichtweg daran gescheitert, daß die entsprechenden Kapazitäten nicht vorhanden waren.

Aus Sicht des Bundesfinanzministeriums wird es für die ESAF sicher eine Zukunft geben, weil sie als Instrument auch in Zukunft gebraucht wird. Denn es gibt noch eine ganze Reihe von unerledigten Aufgaben, deren Lösung durch die Beibehaltung dieses spezifischen Instruments ESAF erleichtert werden kann.



**Bruno Gurtner**

*(Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas, Bern, Schweiz)*

## **ESAF reformieren!**

### 1. Die Schweizer Regierung finanziert ESAF mit

Die Schweiz wird sich mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit an der Finanzierung des neuen Treuhandfonds des Internationalen Währungsfonds (IWF) für die Interims-ESAF beteiligen. Gemäss Antrag der Regierung an das Parlament ist dafür ein Beitrag in der Höhe von 2,4 Prozent der gesamten, ausgehandelten bilateralen Beiträge an die Finanzierung des neuen Treuhandfonds vorgesehen. Bereits hat der Nationalrat, die grosse Kammer, mit wenigen Gegenstimmen von Rechtsausser dem Begehren im vergangenen Dezember zugestimmt. Der Ständerat, die kleine Kammer, wird das Geschäft im März behandeln und ihm zweifellos auch zustimmen.

Der Beitrag der Schweiz wird sich auf höchstens 45 Millionen Sonderziehungsrechte (SZR) oder umgerechnet 90 Millionen Schweizer Franken belaufen. Da der Bundesrat, also die Regierung, nicht damit rechnet, dass alle Mitgliedsländer sich an der Finanzierung beteiligen oder den vorgesehenen Beitrag decken werden, wird der effektive Schweizer Beitrag tiefer ausfallen als die maximal vorgesehenen 45 Millionen SZR. Im Sinne des 'Burden sharing', des internationalen Lastenausgleiches, will die Schweiz also nicht die Lücken füllen, die durch zu tiefe oder überhaupt ausbleibende bilaterale Beiträge anderer Länder entstehen.

Sollten die zugesagten bilateralen Beiträge nicht ausreichen, um den geschätzten Finanzbedarf des Treuhandfonds von 2,5 Milliarden SZR zu decken, will der IWF bekanntlich einen Teil seiner Goldreserven verkaufen, den Erlös anlegen und die daraus resultierenden Einnahmen dem Treuhandfonds zukommen lassen.

In der Vergangenheit wehrte sich die Schweiz im Verbund vor allem mit Deutschland und Italien strikte gegen derartige Goldverkäufe. Im Gegensatz zu Deutschland trat sie allerdings für die Finanzierung durch bilaterale Beiträge ein. Die Schweizer Regierung legt klar Wert darauf, dass die Interimsfinanzierung der ESAF zustande kommt, vor allem auch, damit die Finanzierung des Beitrages des IWF an die HIPC-Initiative gewährleistet werden kann. Die Schweiz hat aus gleichen Gründen auch beim Treuhandfonds der Weltbank 40 Millionen Franken zugesagt, und die erste Hälfte bereits bezahlt.

Angesichts der gesamthaft wohl ungenügenden Mitteln aus bilateralen Beiträgen hat die Schweiz hinsichtlich der Goldverkäufe des IWF einen Kurswechsel vollzogen. Unser Land wird gemäss mehrfachen Zusicherungen von Finanzminister Kaspar Villiger sich künftig allfälligen Goldverkäufen des IWF zur Finanzierung des ESAF-Treuhandfonds nicht mehr widersetzen. „Auch die Schweiz wird sich zukünftig einem Goldverkauf nicht in den Weg stellen, falls durch ungenügende bilaterale Beiträge die Umsetzung der HIPC-Initiative in Frage gestellt werden sollte“, schreibt die Schweizer Regierung in ihrer Botschaft an das Parlament. Das ist eigentlich eine klare Kehrtwendung in der Goldfrage.

Über diese Haltung ist zwar die Schweizerische Nationalbank, unsere Zentralbank, nach wie vor nicht glücklich, das ist kein Geheimnis. Da aber in der Zwischenzeit die Schweiz im Umfeld der Holocaust-Diskussion, jedoch davon losgelöst, eine Solidaritätstiftung schaffen will, die auf ähnliche Weise durch Goldverkäufe der Schweizerischen Nationalbank finanziert werden soll, ist die ursprüngliche Haltung, die strikte Ablehnung von IWF-Goldverkäufen, auch aus diesem Grund nicht mehr aufrecht zu erhalten.

Anzumerken ist noch, dass sich die Schweiz bereits seit 1987, also seit der Entstehung der ESAF an deren Finanzierung beteiligte. Das ist insofern noch bemerkenswert, als die Schweiz ja erst seit Ende 1992 Mitglied des IWF und der Weltbank ist. 1987 leistete die Schweiz ein zinsloses Darlehen von 200 Millionen SZR an ESAF I, was einem Anteil von 3,9 Prozent an der gesamten ESAF entsprach. Der Zinsverbilligungseffekt entsprach noch einmal 100 Millionen SZR, ein Anteil von 4,3 Prozent. Die Mittel wurden dem Finanzhaushalt entnommen und dem Finanzministerium belastet.

Bei ESAF II beläuft sich die schweizerische Beteiligung auf einen Dreissigstel der von allen Ländern zugesagten Beiträge. Die Schweizerische Nationalbank leistet dabei den Beitrag von 151.7 Millionen SZR an das Darlehenskonto des IWF, während ein A-fonds-perdu-Beitrag von 41,2 Millionen SZR an das Zinsverbilligungskonto des IWF aus dem Bundeshaushalt stammt. Es wird wiederum dem Finanzministerium belastet, also ausdrücklich nicht dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit, das deswegen auch nicht Kürzungen erleiden musste. Das war nicht unbestritten. Die Schweizerische Nationalbank hegte stets Zweifel daran, dass die ESAF ein währungspolitisches Instrument wäre. Und die Neue Zürcher Zeitung (30.6.94) forderte unumwunden, die ganze Finanzierung von ESAF II durch das Entwicklungsbudget zu leisten, in Konkurrenz zu andern Aufgaben. Im Klartext also: nicht additionell.

Die Schweizer Regierung betrachtete hingegen die ESAF stets als „ein währungspolitisches Instrument im Dienste der Entwicklung“, wie 1994 der damalige Finanzminister Otto Stich unserer Arbeitsgemeinschaft in einem Brief erklärte. Mit den ESAF-Krediten könne ärmeren

Entwicklungsländern zu konzessionellen Bedingungen geholfen werden, strukturelle Zahlungsbilanzprobleme abzubauen. In der Programmgestaltung würden sich die ESAF-Kredite nicht grundsätzlich von den andern Krediten des IWF unterscheiden. Es sei auch klar, dass die schweizerischen Behörden in ihren Stellungnahmen die entwicklungspolitischen Grundsätze gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods berücksichtigen würden. Soweit die Fakten und Positionen der offiziellen Politik.

## **2. Die Haltung der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas**

Die **Additionalität der Mittel** und die klare Einbindung der gesetzlichen **entwicklungspolitischen Grundsätze** in der Schweizer Politik im IWF bei ESAF-Vorlagen entsprachen und entsprechen noch heute den Forderungen der Arbeitsgemeinschaft. Sie sind im Grundsatz auch bei der jetzigen Vorlage erfüllt. Dies veranlasste 1994 die Arbeitsgemeinschaft, die Beteiligung der Schweiz an ESAF II grundsätzlich gutzuheissen. Und wir widersetzen uns auch heute nicht der Beteiligung der Schweiz am neuen Treuhandfonds des IWF. Die Additionalität und die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Grundsätze sind allerdings innerschweizerische Gründe, die uns zu dieser Haltung führen.

### **2.1 Das konzessionelle Kreditfenster beibehalten!**

Angesichts der sehr weit verbreiteten Kritik, insbesondere innerhalb der NROs, reicht diese innerschweizerische Begründung sicher noch nicht aus, um unsere Haltung erklären. Unserer Ansicht nach ist mit grosser Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass auch in absehbarer Zukunft zahlreiche ärmere Entwicklungsländer Zahlungsbilanzprobleme aufweisen werden. Zumindest solange die gegenwärtige Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank gilt, wird dann der IWF jeweiligen Ueberbrückungskredite zu leisten haben. In diesem Falle ist es besser, wenn der IWF ein **konzessionelles Kreditfenster** hat zur Verfügung hat, als dass die ärmsten Länder Marktzinsen bezahlen und die Darlehen in kurzer Zeit wieder zurückerstatten müssen. Das entspricht auch der Meinung der G-24 und einem ihrer namhaften Berater, Prof. Gerald Helleiner. Einst traten wir dafür ein, dass die finanziellen Kreditbedingungen des IWF für die ärmsten Länder weicher ausgestaltet sein müssten. Noch 1994 verlangten wir von unserer Regierung, sich bei ESAF II dafür einzusetzen, dass die finanziellen ESAF-Kreditbedingungen, also Zinsen, Laufzeiten, Rückzahlungsfristen, denen von IDA-Darlehen angeglichen würden. Es wäre widersprüchlich, wenn wir heute für die Abschaffung von ESAF plädieren würden. Weichere Bedingungen lassen sich mit dem eigentlichen Zweck von ESAF-Krediten, der Überbrückung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten, durchaus vereinbaren. Weichere finanzielle Bedingungen für Zahlungsbilanzkredite an ärmere Entwicklungsländer verändern den Zweck der ESAF nicht.

## **2.2 Der IWF hat Aufgaben auch gegenüber den ärmsten Ländern!**

Das bedeutet auch, dass nach unserer Ansicht der IWF auch in Zukunft in den ärmeren Entwicklungsländer eine Aufgabe zu erfüllen hat. In diesem Sinne betrachten wir den IWF als eine der Institutionen der sog. „**Global Governance**“. Der Korrektheit wegen sei gleich noch erstens angefügt, dass damit nicht eine Weltregierung gemeint ist. Vielmehr bedürfen unseres Erachtens die stetig wachsenden Probleme globaler Natur auch entsprechender globaler Institutionen mit der ihnen angepassten Lösungskapazitäten.

Zweite Nachbemerkung: der IWF erfüllt heute die Anforderungen, die wir an eine solche Institution der „Global Governance“ stellen, in verschiedener Hinsicht bei weitem nicht. Der IWF hat dazu noch ganz beträchtliche eigene Reformen durchzuführen. Darauf ist noch zurückzukommen. Dritte Nachbemerkung: Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, ESAF-Mittel und deren Aufgaben der Weltbank anzugliedern. Wir glauben schlichtweg nicht daran, dass dies angesichts der weitverbreiteten Budgetschwierigkeiten und der Kürzungen in den Entwicklungsbudget der meisten Geberländer in additioneller Form machbar ist. Eine Abschaffung der ESAF würde wahrscheinlich keine Aufstockung der Beiträge an die Weltbank oder IDA zur Folge haben.

Soweit zu den Argumenten, die uns dazu bewegen, die ESAF grundsätzlich zu akzeptieren. Sie verhindern allerdings nicht, dass auch wir harte Kritik an der ESAF und an der generellen Stossrichtung des IWF haben. Wir teilen in vielerlei Hinsicht die Kritik, wie sie beispielsweise Rainer Falk im WEED-Schuldenreport 1997 vorgebracht hat. Die Arbeitsgemeinschaft weiss und akzeptiert allerdings, dass es ohne wirtschaftspolitische Reformen keine Sanierung gibt. Die Erfolgsbilanz der IWF-konformen Wirtschaftspolitik war in der Vergangenheit und ist auch heute noch sehr gemischt. Der IWF war in der Vergangenheit in **sozialer Hinsicht völlig blind**. Erst die harte Kritik bewegte ihn dazu, die soziale Verträglichkeit seiner Anpassungsprogramme zu überprüfen und zu berücksichtigen. (Noch) weit weniger Sensibilität zeigt der IWF in **ökologischer** Hinsicht oder bezüglich der **Geschlechterfrage**.

## **2.3 Wirtschaftspolitische Stossrichtung ändern!**

Es ist also nicht das Instrument, das am härtesten zu kritisieren ist, sondern die generelle wirtschaftspolitische Stossrichtung. Aus diesem Grund hat die Arbeitsgemeinschaft 1988, als die Schweiz noch nicht Mitglied beim IWF war und sich trotzdem bei ESAF I finanziell beteiligen wollte, der Regierung und dann auch dem Parlament beantragt, die vorgesehenen Mittel nicht einfach in den Topf des IWF einzuschiessen. Wir hätten es damals vielmehr vorgezogen, analog der bilateralen Ko-Finanzierung von IDA- und Weltbankprojekten mit dem IWF einen Rahmenvertrag abzuschliessen. Die für die ESAF I vorgesehenen Mittel hätten dann in einzelnen Beiträgen an Struk-

turanpassungsprogramme bilateral, den von der Schweiz ausgewählten Ländern zugesprochen werden können, mit einer andern Konditionalität. Diese Idee konnten wir allerdings nicht durchsetzen.

Diese Kritik brachten wir auch bei ESAF II bei unserer Regierung ein. Wir erneuerten sie bei der jetzigen Interimsfinanzierung. Wir benutzten alle denkbaren Möglichkeiten, um mit den verantwortlichen Stellen in der Bundesverwaltung und mit dem schweizerischen Exekutivdirektor Auseinandersetzungen zu diesen Fragen zu führen. Dabei kommt uns zustatten, dass wir Mitglied der Subkommission Bretton Woods der Beratenden Kommission des Bundesrates für internationale Zusammenarbeit sind. Dies und der erarbeitete gute Zugang, der enge Kontakt zu den Verantwortlichen in den betroffenen Ministerien erlaubt es uns, unsere Ideen, Anliegen und die Kritik einzubringen. Es ist so auch möglich, Erfahrungen und Informationen der Südpartner unserer Trägerorganisationen weiterzugeben.

#### **2.4 Institutionelle Reformen einfordern!**

Viele unserer Ideen werden von der Schweizer Vertretung im IWF durchaus geteilt und aufgenommen. Sie beschränken sich nicht nur auf die ESAF-Politik, sondern umfassen vor allem auch institutionelle Reformen innerhalb des IWF. So ist die Schweiz etwa eingetreten für eine verbesserte **Transparenz** und für eine verstärkte **Evaluation** der IWF-Tätigkeit. Eine unvoreingenommene Evaluation der ESAF durch externe Fachleute, die Publikation und kritische Diskussion ihres Berichtes kann durchaus bedeutsame Auswirkungen haben auf die Qualität der ESAF-Programme.

Wir versuchen aber auch, direkt mit dem IWF in Kontakt zu kommen, etwa anlässlich der jährlichen Überprüfung der Schweizer Wirtschaftspolitik durch eine IWF-Delegation, der sog. **Art. IV-Konsultation**. Vor drei Jahren führten wir ein Seminar über Strukturanpassung in Afrika durch, mit hoher Beteiligung von IWF und Weltbank. Im vergangenen Sommer veranstalteten wir ein Tagesseminar mit dem Titel: „Der IWF und nachhaltige Entwicklung“, woran neben NGOs aus Süden und Norden auch Alassane D. Ouattara teilnahm, einer der beiden Stellvertretenden Geschäftsführenden Direktoren des IWF. Den wichtigsten Beitrag brachte dann allerdings Staatssekretär Ulrich Gygi, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Finanzministerium ein. Er reagierte auf verschiedene NGO-Forderungen überraschend positiv. Sein Statement ist ein Programm dafür, was die Schweiz beitragen kann, um die Nachhaltigkeit im IWF-Programm zu verstärken. Sein Beitrag ist gewiss entstanden aus den öffentlichen Auseinandersetzungen um Nachhaltigkeit in der Schweiz, an der auch die Arbeitsgemeinschaft beteiligt ist. Er forderte den IWF auf, für die Umwelt ähnliche Richtlinien zu erarbeiten, wie sie kürzlich in der Frage der „Governance“ aufgestellt worden sind. Der IWF soll die Ausbildung der IWF-Ökonomen im Umweltfragen verbessern, die Umweltdimension in den jährlichen Länderkonsultationen einbauen usw. Ich erwähne diese Rede Gygis hier, weil ich aufzeigen möchte, was ein pragmatisches Ausnützen vorhandener Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung, auch von ESAF-Programmen bringen kann.

Der Reformweg, den die Arbeitsgemeinschaft anstrebt, lässt sich in sieben Punkten zusammenfassen:

- Pluralismus anstreben
- Transparenz und Evaluation ausbauen
- Sozialverträglichkeit gewährleisten
- auf Nachhaltige Entwicklung ausrichten
- die Mobilität kurzfristiger Kapitalien bremsen
- ein internationales Konkursverfahren einführen
- eine Stimmrechtsreform einleiten.

Zugegeben, solch pragmatisches Vorgehen in manchmal kleinen Schritten ist stark auf unsere schweizerischen Verhältnisse zugeschnitten und ist nicht unbesehen auf andere Situationen übertragbar. Sie will auch die grundsätzlichen und vielleicht auch oft theoretischen Auseinandersetzungen nicht ersetzen, im Gegenteil. Auch wir profitieren von kritischen Arbeiten, wie sie gerade auch in Deutschland gemacht werden.

Dieses pragmatische Vorgehen liegt aber auch in der Grösse unseres Landes begründet. Die Schweiz kann nicht ein Nein zur ESAF-Finanzierung dazu benutzen, wie das grosse Staaten wie die USA, Grossbritannien, Deutschland machen können, um damit eine bestimmte Politik zu erzwingen. Und das Beispiel der us-amerikanischen NGOs in der Frage von IDA-10 und 11 hat uns auch gezeigt, dass ein solches Nein auch von falscher Seite zu falschen Zwecken missbraucht werden kann. Deshalb ist mir als einem alten „68er“ der vertraute Marsch durch die Institutionen doch wohl lieber. Mit einem guten Schuss Optimismus im Hinterkopf und im Bauch, auch der IWF sei reformierbar - dass sei hier abschliessend zugegeben.

**Barbara Ummüßig**

*(Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung/WEED, Bonn)*

## **IWF reformieren - ESAF nicht verlängern!**

In den 70er Jahren rückte der Internationale Währungsfonds in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Verschuldungskrise zwang immer mehr Entwicklungsländer, sich an den IWF zu wenden und Stabilisierungsprogramme auszuhandeln. Mit einem IWF-Bereitschaftskredit konnte die Kreditwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten wiederhergestellt werden. Der IWF wurde zur mächtigsten internationalen Organisation des 20. Jahrhunderts. Dokumentiert wird dies erneut durch die historisch einmaligen "Rettungsaktionen", die der Fonds in den letzten sechs Monaten für die krisengeschüttelten Länder Ost- und Südostasiens organisiert hat. Über 100 Mrd. US-Dollar mobilisierte der Fonds seit dem letzten Sommer, um die Währungs- und Finanzmärkte Thailands, Indonesiens und Südkoreas zu beruhigen.

Die Geldmittel, die der IWF im Rahmen seiner Feuerwehrationen zur Überbrückung akuter Zahlungsbilanzschwierigkeiten bereitstellt, werden seit Mitte der 80er Jahre in wachsendem Maße nicht mehr über Bereitschaftskreditabkommen sondern über sogenannte Sonderfazilitäten bzw. Sonderkonten aufgebracht. Zu den wichtigsten gehören die Systemtransformationsfazilität für Osteuropa und die "Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility" - ESAF) für Kredite an arme und ärmste Schuldnerländer in der Dritten Welt.

Mit der ESAF stellt der Fonds seit 1987 Mitgliedsländern mit besonders niedrigem Einkommen und anhaltenden Zahlungsbilanzproblemen Finanzmittel zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung. Diese drücken sich u.a. in einem besonders günstigen Zinssatz (0,5%) und längeren Tilgungszeiten (bei fünfeinhalb Freijahren muß die Tilgung nach zehn Jahren abgeschlossen sein) aus. Die Vergabe von \*ESAF-Krediten ist an eine strikte Konditionalität geknüpft, die makroökonomische und strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsbilanz- und Wachstumssituation festhält. Zum Kernbestand der ökonomischen Indikatoren gehören das reale Wirtschaftswachstum, das Wachstum der Exporte, der Abbau der Inflation, die Entwicklung der nationalen Geldmenge und der Bestand der internationalen Währungsreserven. Diesem Maßnahmebündel liegt die simple Überlegung zugrunde,

---

\* Der vorliegende Beitrag ist in Auszügen dem WEED-Arbeitspapier 1/98 "Der IWF und die Armen. Zur Kritik der Strukturanpassungspolitik des IWF am Beispiel der ESAF" entnommen.

daß das Handelsbilanzdefizit ebenso wie die Schwierigkeiten bei der Bedienung der Auslandsschulden Zeichen dafür sind, daß das betreffende Land über seine Verhältnisse gelebt hat, die interne Ersparnis folglich zu erhöhen und der Konsum zu senken sind. Die ökonomischen, sozialen und ökologischen Ergebnisse der Strukturanpassungspolitik sind seit den 70er Jahren heftig umstritten. Auch wenn heute hie und da sozialpolitische Erwägungen ins Kalkül einbezogen werden oder menschenrechtliche und korruptionspolitische Überlegungen bei der weiteren Auszahlung von Kredittranchen eine Rolle spielen können, hat sich an den makroökonomischen Grundmustern und Zielstellungen in all den Jahren nahezu nichts geändert. Mit der ESAF hat der IWF ein Instrument, mit dem er wirtschafts- und gesellschaftspolitische Weichen in Entwicklungsländern stellt, ohne auf deren besondere weltwirtschaftliche, soziale und ökologische Bedingungen Rücksicht zu nehmen.

Nichtregierungsorganisationen sollten die Kritik um die Strukturanpassungspolitik und ihre Konditionalitäten gerade im Hinblick auf ihre Entwicklungs- und Umweltwirkung wiederbeleben. Dabei kann es nicht um die ein oder andere Modifikation einer Kondition oder lediglich um die soziale oder ökologische Abfederung der Strukturanpassungspolitik gehen. Infragegestellt werden muß das gesamte Grundkonzept und die Grundrezeptur der bisherigen makroökonomischen Auflagenpolitik. Die finanzielle Ausstattung des IWF generell und besonders die Interimsfinanzierung der ESAF bieten hierfür einen hervorragenden Anlaß. Die südost- und ostasiatische Finanz- und Wirtschaftskrise reaktiviert insgesamt die Diskussionen zum Regulierungsbedarf und damit der Rolle und Funktion des IWF in der Weltwirtschaft. Die öffentliche Auseinandersetzung darüber sollten gerade entwicklungspolitische Organisationen offensiv nutzen, die entwicklungspolitische Wirkung der IWF-Interventionen bei den armen und ärmsten Ländern wieder intensiver zu hinterfragen und umfassende Reformen zu verlangen.

### **Reformempfehlungen**

**1. ESAF nicht verlängern:** Zum Ende des Jahrhunderts laufen die meisten Programme, die derzeit unter der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF) des IWF in Kraft sind, aus. ESAF sollte über diesen Zeitraum hinaus nicht weiter verlängert werden. Die avisierte Transformation von ESAF in ein dauerhaftes neoliberales Interventionsregime in die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der ärmsten Länder ist abzulehnen. Bis zum Auslaufen der derzeitigen ESAF-Programme, deren Auszahlung entsprechend den Forderungen der Entwicklungsländer flexibler und zügiger gehandhabt werden und deren Konditionalität gelockert werden sollte, sind alle Maßnahmen zu unterlassen, die eine Vorentscheidung für die Zukunft von ESAF darstellen (Moratorium). Insbesondere sollten die IWF-Mitgliedsländer, darunter die Bundesrepublik, finanzielle Zusagen für den geplanten ESAF-

Überbrückungsfonds in den Anfangsjahren des nächsten Jahrhunderts verweigern bzw. wieder zurückziehen.

**2. Strukturanpassungsprogramme unabhängig prüfen:** Die derzeit sich verstärkende Debatte um die Finanzausstattung des IWF allgemein bietet einen hervorragenden Anlaß, die Konditionen der Bereitschaftskreditabkommen und der Strukturanpassungspolitik des IWF grundsätzlich zu überdenken. Ähnlich wie in der Schuldenfrage durch die Entschuldungskampagne „Jubilee 2000“, sollte die Jahrhundertwende auch in Bezug auf die überkommene Strukturanpassungspolitik zu einem Neuanfang genutzt werden. Zu diesem Zweck ist ein unabhängiger Prozeß der Überprüfung der bisherigen Erfahrungen mit der Strukturanpassungspolitik, in den vor allem auch Vertreter der Zivilgesellschaft aus den Schuldnerländern einzubeziehen sind, in die Wege zu leiten. Ein Beispiel dafür, wie eine solche Überprüfung angelegt sein könnte, liefert die z.Zt. von der Weltbank und NGOs gemeinsam durchgeführte "Structural Adjustment Programme Review Initiative" (SAPRI)<sup>4</sup>, an der der IWF bislang nur als Beobachter beteiligt ist.

**3. Überprüfung der institutionellen Arbeitsteilung:** Die Überprüfung der Erfahrungen der Strukturanpassungsprogramme sollte auch eine Neubestimmung der Arbeitsteilung zwischen dem IWF und anderen internationalen Organisationen einschließen. Der IWF sollte dabei grundsätzlich auf seine ursprünglich Rolle als Institution, die das (zu reformierende) internationale Währungssystem überwacht und den Mitgliedsländern im Falle von Zahlungsbilanzproblemen *kurzfristige* Überbrückungshilfen und Ausgleichszahlungen gewährt, beschränkt werden. Auch in Bezug auf diese währungspolitischen und Finanzierungsaufgaben muß sichergestellt werden, daß sie auf entwicklungs- und umweltverträgliche Art und Weise erfolgen.

Längerfristig notwendige Strukturveränderungen innerhalb der Entwicklungsländer sollten künftig von den gesellschaftlichen Kräften dieser Länder weitgehend unabhängig und in eigener Verantwortung konzipiert und durchgeführt werden. Finanzielle Mittel der internationalen Gemeinschaft, die bislang für die überkommenen Strukturanpassungsprogramme eingesetzt wurden, sollten - als Kompensation der bleibenden Benachteiligungen der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft - zur Unterstützung solcher Strukturveränderungsprogramme in eigener Regie zur Verfügung gestellt werden.

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Die Weltbank auf dem Prüfstand: Abschied von der Strukturanpassung?, in: W&E 03-04/1997

## Tips zum Weiterlesen

- Rainer Falk: Der IWF und die Armen – Zur Kritik der Strukturanpassungspolitik des IWF am Beispiel der ESAF, WEED-Arbeitspapier 1/98 (Februar 1998); zu beziehen bei:

WEED,  
Bertha-von Suttner-Platz 13  
D-53111 Bonn  
Tel. 0228/76 61 30  
Fax 0228/69 64 70

- Walter Eberlei/ Rainer Falk/ Peter Wahl: Schuldenreport '97 – 15 Jahre Verschuldung der Entwicklungsländer (Sept. 1997)  
zu beziehen bei WEED, Adresse s.o.
- über aktuelle Entwicklungen informiert regelmäßig der „Informationsbrief Weltwirtschaft& Entwicklung“ (nur im Jahresabonnement) der ebenfalls über WEED bezogen werden kann
- ebenfalls aktuelle Informationen und Vorschläge zur Reform des IWF finden sich im englischsprachigen Rundbrief der Schweizer Arbeitsgemeinschaft von Entwicklungs-NRO „Swiss Coalition News“  
zu beziehen bei:

Arbeitsgemeinschaft Swissaid/ Fastenopfer/ Brot für alle/ Helvetas/ Caritas  
Monbijoustr. 31  
CH-3001 Bern  
Schweiz  
Tel. 0041/31/381 17 11  
Fax 0041/31/381 17 18

- Angela Wood: The International Monetary Fund's Enhanced Structural Adjustment Facility – What Role for Development (Sept. 1997), zu beziehen bei:

Bretton Woods Project  
PO Box 100  
London SE1 7RT  
UK  
Tel. 0044/171/523 21 17  
Fax 0044/171/620 07 19

Autorenverzeichnis:

**Walter Eberlei**, Kindernothilfe, Postfach 2811 43, 47241 Duisburg, Tel. 0203/77.89-109,  
Fax 0203/77.89-118  
(seit April 1998 Sprecher der VENRO-AG Internationale Finanzinstitutionen)

**Bruno Gurtner**, Arbeitsgemeinschaft Swissaid/ Fastenopfer/ Brot für alle/ Helvetas/ Caritas,  
(„Swiss Coalition“), Monbijoustr. 31, CH-3001 Bern, Tel. 0041/31/381.17.15,  
Fax .../381.17.18

**Dr. Volker Kasch**, Sprecher der VENRO-AG Internationale Finanzinstitutionen (bis April '98),  
c/o **VENRO**, Kennedybrücke 4, 53225 Bonn. Tel. 0228/946.77-0, Fax .../946.77-15

**Dr. Wolfgang Laux**, Bundesministerium der Finanzen, Postfach 1308, 53003 Bonn; 0228/682-0

**Dr. Thomas Siebold**, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), der Uni/GH Duisburg,  
Geibelstr. 41, 47057 Duisburg; Tel. 0203/3794-420; Fax .../3794 425

**Barbara Unmüßig**, WEED, Bertha-von-Suttner-Platz 13, 53111 Bonn. Tel. 0228/766-13-0;  
Fax 0228/69.64.70