

Berichte

Verstärkte Rolle für den Internationalen Währungsfonds

I.

Die gemeinsame Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank-Gruppe fand in diesem Jahr vom 30. September bis 3. Oktober in Washington, D. C., dem Sitz beider Institutionen statt. Delegationen aus 141 Mitgliedsländern des IWF und 138 der Weltbank, unter ihnen erstmalig aus der Volksrepublik China, Zimbabwe, Dominica und den Seychellen, unter Leitung der jeweiligen Finanzminister und Notenbankgouverneure trafen sich zur Erörterung der Weltwirtschaftslage, der notwendigen inneren und äußeren Anpassungspolitik zur Verbesserung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Stärkung der Rolle von IWF und Weltbank. Der Jahrestagung vorausgegangen waren Sitzungen des Interimsausschusses, des Gouverneursrates des Internationalen Währungsfonds, der Minister der Gruppe der 24, des Gemeinsamen Entwicklungsausschusses von IWF und Weltbank, sowie gesonderte Treffen der Industrieländer im Rahmen der OECD und der 10er-Gruppe, und anderer, insbesondere auch regionaler Gruppen.

Von Bedeutung scheinen bei dieser Währungskonferenz folgende Ergebnisse zu sein:

1. Industrie- und Entwicklungsländer sind sich einig, daß dem Kampf gegen die Inflation auch weiterhin erste Priorität eingeräumt werden muß.
2. Die Zahlungsbilanzungleichgewichte vieler Mitgliedsländer des IWF, insbesondere der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer, haben sich erheblich verschärft. Eine kurzfristige Besserung ist nicht in Sicht.
3. Der Internationale Währungsfonds soll künftig eine bedeutsamere Rolle beim Anpassungsprozeß und bei der Finanzierung von Lei-

stungsbilanzdefiziten spielen. Das Kreditprogramm der Weltbank soll ebenfalls erheblich ausgeweitet werden.

4. Die vielfach befürchtete Konfrontation zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern blieb aus. Am Charakter des Währungsfonds als Institution für temporäre Zahlungsbilanzhilfen an Defizitländer gibt es keine Änderung.

II.

Im Interimsausschuß, dem „Rat auf Ministerebene“, der dem Gouverneursrat des IWF vorgelagert ist, war man einhellig der Meinung, daß ein Abbau der Inflation und der Inflationserwartungen notwendig ist, um die Bedingungen für ein besseres Investitionsklima und für anhaltendes Wirtschaftswachstum wiederherzustellen. Obwohl weithin das geringe wirtschaftliche Wachstum in den meisten Industrieländern als unbefriedigend angesehen wurde, warnte man davor, zu früh auf eine expansive Geld- und Fiskalpolitik umzuschwenken. Umfassendes Ziel der Wirtschaftspolitik in Industrie- und Entwicklungsländern müsse sein, die Grundlagen zu legen für dauerhaftes Wachstum und verbesserte Beschäftigungsaussichten in Verbindung mit relativer Preisstabilität auf längere Frist. Der Geschäftsführende Direktor des IWF, *Jacques de Larosière*, der bereits im diesjährigen Geschäftsbericht auf die drohenden Inflationsgefahren und ihre Folgen für die weltwirtschaftliche Entwicklung deutlich hingewiesen und damit einen klaren Akzent gesetzt hatte, brachte dies in seinen Ausführungen vor dem Gouverneursrat auf eine Kurzformel: „The present level of inflation is intolerable not because of some theoretical preference, but because it undermines the prospect for medium-term economic growth . . . Inflation destroys the roots of savings and productive investment.“

Als weitere dringende Probleme nannte *de Larosière* die Energiesituation, ohne deren Lösung die gegenwärtigen wirtschaftlichen Instabilitäten mit ihren riesigen Überschüssen von rund 110 Mrd. US-\$ auf seiten der OPEC-Länder und entsprechenden Defiziten der übrigen Länder anhalten würden, sowie die „Zwangslage“ der ölimportierenden Entwicklungsländer. „For developing countries where levels of per capita income are already close to the margin of human subsistence these depressive forces could prove disastrous.“

Der Präsident der Weltbank, *Robert S. McNamara*, der nach 13jähriger Tätigkeit für die Weltbank im Frühjahr nächsten Jahres aus Al-

tersgründen sein Amt niederlegen wird, wies in seiner Ansprache darauf hin, daß sich die äußeren Bedingungen für das wirtschaftliche Wachstum der ölimportierenden Länder und damit für ihren sozialen Fortschritt in den letzten 18 Monaten wegen der neuen Welle von Ölpreisssteigerungen und der abnehmenden Ausfuhren in die entwickelten Länder erheblich verschlechtert hätten. Wachsende Zahlungsbilanzdefizite könnten aber auf unabsehbare Zeit nicht mitgeschleppt werden, sie erforderten Strukturanpassungen, die nicht aufgeschoben werden dürften. Für den Bereich der Weltbank forderte *McNamara* unter anderem die Finanzierung struktureller Anpassungsmaßnahmen der ölimportierenden Entwicklungsländer, die Finanzierung eines erweiterten Energieentwicklungsprogramms, evtl. durch Gründung einer gesondert finanzierten Tochtergesellschaft der Weltbank, sowie eine weitere Ausweitung des Ausleiheprogramms der Bank. Per Ende des Geschäftsjahres 1980 war das aufgenommene Anleihekapital auf 30 Mrd. US-\$ gestiegen und die ausstehenden Darlehen der Weltbank hatten ein Volumen von 27 Mrd. US-\$ erreicht.

Auch im Interimsausschuß, der sich seit jeher mit Fragen des Weltwährungssystems, jedoch nicht spezifisch mit Weltbankfragen, befaßt, bestand Einigkeit über die dringende Notwendigkeit verstärkter offizieller Entwicklungshilfe seitens der Industrie- und der ölexportierenden Entwicklungsländer, wobei in erster Linie an die Überschußländer gedacht wird. Bundesfinanzminister *Matthöfer* wies in seiner Ansprache jedoch darauf hin, daß es eine Illusion wäre zu glauben, Zahlungsbilanzdefizite dieser Größenordnung (vgl. Tabelle 1: Entwicklung der Leistungsbilanzen 1973 - 1980) könnten durch Leistungen zusätzlich zur bisherigen Entwicklungshilfe geschlossen werden. Er bezeichnet es als „Tragödie“, daß die in der ganzen Welt mit großen Opfern zusammengebrachte Entwicklungshilfe nicht einmal ausreiche, um auch nur die Steigerung der Ölrechnung der Entwicklungsländer von 1979 auf 1980 auszugleichen. *Matthöfer* wandte sich zugleich dagegen, den IWF mit Kapitaltransferaufgaben zu belasten. „Bei aller Notwendigkeit, den IWF fortzuentwickeln, müssen seine monetären und währungspolitischen Funktionen im Vordergrund stehen und dürfen nicht angetastet werden.“ Da der IWF als Hüter innerer und äußerer Währungsstabilität geschaffen sei, sollte man sich allen Ansinnen verschließen, dieses Mandat in Frage zu stellen. Dazu gehöre in erster Linie die Beibehaltung der bisherigen Konditionalität bei der Kreditvergabe sowie große Zurückhaltung bei der Neuschaffung von Sonderziehungsrechten.

Tabelle 1: Entwicklung der Leistungsbilanzen 1973 - 1980^{a)}
 — in Mrd. US-Dollar —

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Industrieländer	19,3	- 11,6	17,9	- 0,5	- 4,1	33,4	- 9,8	- 50
Sieben größten Länder	14,1	- 3,8	23,0	9,0	9,3	36,1	2,9	- 29
Übrige Industrieländer	5,2	- 7,8	- 5,1	- 9,6	- 13,4	- 2,7	- 12,7	- 21
Entwicklungsländer								
Ölexportierende	6,6	67,8	35,0	40,0	31,9	5,0	68,4	115
Entwicklungsländer								
Ölimportierende	- 11,5	- 36,9	- 45,9	- 32,9	- 28,6	- 35,8	- 52,9	- 70
Entwicklungsländer								
aufgeteilt in Regionen:								
Afrika	- 2,1	- 4,8	- 9,1	- 8,2	- 6,2	- 7,0	- 4,9	...
Asien	- 2,6	- 9,9	- 8,8	- 3,4	- 1,5	- 5,6	- 13,5	...
Europa	0,3	- 4,4	- 4,8	- 4,2	- 7,5	- 5,1	- 9,3	...
Mittlerer Osten	- 2,3	- 4,4	- 6,6	- 5,3	- 4,9	- 5,7	- 7,9	...
Westl. Hemisphäre	- 4,8	- 13,3	- 16,5	- 11,8	- 8,5	- 12,4	- 17,4	...
Insgesamt	14,4	19,3	7,0	6,6	- 0,8	2,6	5,7	- 5

a) Schätzung des IWF.

Quelle: International Monetary Fund Annual Report 1980, S. 17.

Daß sich der Interimsausschuß auch dahingehend einig war, protektionistische Maßnahmen zu vermeiden und die bedeutenden Vorteile eines freien Welthandels zu erhalten und auszubauen, ist sicherlich ebenfalls von großer Bedeutung. Die Industrieländer wurden zwar aufgefordert, alle Maßnahmen zu vermeiden, die den Zugang der Entwicklungsländer zu den Kapitalmärkten einschränken könnten, jedoch wurde auch der Hinweis für die Entwicklungsländer ins Kommuniqué aufgenommen, daß diese Länder selbst eine Politik zur Stärkung des Vertrauens in ihre wirtschaftliche Zukunft betreiben sollten, um durch eigene Maßnahmen zur Sicherstellung der notwendigen Kapitalimporte beizutragen.

III.

Angeichts der durch die Ölpreisverteuerung hervorgerufenen riesigen Zahlungsbilanzdefizite und der Tatsache, daß die internationalen Banken aufgrund der hohen Verschuldung vieler Länder nicht mehr im gleichen Umfang wie früher bereit oder in der Lage sind, ihre Kreditengagements weiter aufzustocken, war bereits auf der Währungskonferenz von Hamburg vom April d. J. die Forderung laut geworden, den IWF stärker als bisher in die Rolle des Rückschleusers der Ölmilliarden, das sogenannte „Recycling“, einzuschalten. Über die Stärkung der Rolle des IWF gab es daher schon vor dieser Jahresversammlung keinerlei Dissens. Strittig war jedoch, wieweit damit eine Aufweichung der Kreditpolitik des IWF verbunden wäre.

Die Länder der 10er Gruppe hatten sich bereits vor der Washingtoner Währungskonferenz für einen weiterhin „soliden“ IWF ausgesprochen und ein Aufweichen des Weltwährungssystems durch die generelle Forderung nach billigeren und leichter verfügbaren Krediten für die Entwicklungsländer abgelehnt.

Die Beschlüsse des Interimsausschusses gehen auch in diese Richtung. In Zukunft sollen umfangreichere Fondshilfen als bisher an die IWF-Mitgliedsländer zu angemessener Konditionalität zur Verfügung gestellt werden. Als vernünftige Richtgröße für die Kreditausweitung des IWF werden Ziehungen bis zu einem jährlichen Limit von 200 % der Mitgliedsquote während eines Zeitraumes von drei Jahren, d. h. von insgesamt 600 % der Quote, ohne Berücksichtigung von Kreditaufnahmen eines Landes im Rahmen der kompensierenden und der Buffer-Stock-Fazilität, angesehen. Als bedeutender Erfolg der Währungskonferenz muß gelten, daß das Hauptgewicht der IWF-Kreditvergabe bei

Tabelle 2: Währungsreserven 1973 - 1980
(in Mrd. Sonderziehungsrechte)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Mai 1980
Alle Länder								
Währungsreserven insges. abzügl. Gold	116,6	144,2	158,7	186,7	226,5	244,1	270,2	287,0
Währungsgold ^{a)}								
Volumen (Mill. Unzen) ..	1 020	1 018	1 017	1 013	1 015	1 022	930 ^{c)}	934
Wert ^{b)}	94,9	155,1	121,9	117,4	137,8	177,3	361,4	381,5
Industrieländer								
Währungsreserven insges. abzügl. Gold	77,7	78,3	83,7	92,7	118,9	143,1	153,0	162,9
Währungsgold ^{a)}								
Volumen (Mill. Unzen) ..	874	874	872	872	881	884	789 ^{c)}	789
Wert ^{b)}	81,3	133,1	104,5	101,2	119,6	153,4	306,7	322,1
Ölexportländer								
Währungsreserven insges. abzügl. Gold	10,8	37,2	47,1	54,9	61,0	45,0	55,0	62,2
Währungsgold ^{a)}								
Volumen (Mill. Unzen) ..	34	34	35	37	34	36	37	39
Wert ^{b)}	3,1	5,2	4,2	4,3	4,7	6,3	14,2	15,8
Ölexportierende Entwick- lungsländer								
Währungsreserven insges. abzügl. Gold	27,2	27,8	27,1	37,8	45,6	54,9	61,2	60,8
Währungsgold ^{a)}								
Volumen (Mill. Unzen) ..	110	108	108	101	98	99	102	104
Wert ^{b)}	10,2	16,5	12,9	11,7	13,2	17,2	39,6	42,6

a) Die Unze Feingold zu 31,103 Gramm. — b) Bewertung zum Nachmittagsfixing am Londoner Goldmarkt, jeweils am letzten Werktag des Jahres. — c) Unter Berücksichtigung der Übereignung von 20 % der Goldbestände der am Europäischen Währungssystem beteiligten Länder an den EFZW.

den herkömmlichen „Ziehungen“ kreditnehmender Länder im Rahmen ihrer Mitgliedsquoten verbleibt und eine grundlegende Revision der Konditionalität damit nicht verbunden ist. An der Erteilung wirtschaftspolitischer Auflagen bei der Kreditgewährung durch den Internationalen Währungsfonds wird auch in Zukunft nicht gerüttelt werden.

Fonds-Operationen sollen auch weiterhin primär durch Quoteneinzahlungen der Mitgliedsländer finanziert werden. Nachdem die siebte allgemeine Quotenüberprüfung seit vielen Monaten abgeschlossen und mit ihrem Inkrafttreten zum Ende dieses Jahres zu rechnen ist, was die Quotensumme des IWF von derzeit 39,8 Mrd. SZR um 50 % auf künftig 59,0 Mrd. SZR aufstocken wird, billigte der Interimsausschuß die Absicht des Exekutivdirektoriums, bereits jetzt — und nicht erst 1983 — mit vorbereitenden Arbeiten für die achte allgemeine Quotenüberprüfung zu beginnen. Diese Überprüfung soll ebenfalls ausgedehnt werden auf die Frage der geänderten Stellung der einzelnen Mitgliedsländer im Weltwährungssystem und in den Quoten ihren Niederschlag finden.

Damit stellt sich nicht allein die Frage der künftigen Liquiditätsversorgung des Weltwährungssystems, sondern insbesondere auch die Frage der Stimmenverteilung im IWF. Es besteht kein Zweifel, daß die Entwicklungsländer versuchen werden, ihren Stimmenanteil weiter auszubauen. Dies kann nur zu Lasten der Industrieländer gehen, die bislang im IWF die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen, da bisher die Quote eines Mitgliedslandes im IWF seiner wirtschaftlichen und finanziellen Bedeutung in der Weltwirtschaft entspricht. Eine Änderung dieses Systems könnte eine totale Umfunktionierung des IWF, wie vielfach befürchtet, bedeuten.

Um der neuen Ausleihepolitik gerecht werden zu können, war sich der Interimsausschuß über die Notwendigkeit im klaren, die Finanzmittel des IWF durch weitere Kreditaufnahmen zu ergänzen. Mittel dazu sollen aus den verschiedenen potentiellen Finanzierungsquellen kommen, wobei in erster Linie an die großen Überschußländer gedacht wird. Erste Verhandlungen hierüber haben Anfang September jedoch noch kein Ergebnis gebracht. Ein möglicher Rückgriff auf die privaten Märkte soll, falls sich dies als unerläßlich erweist, nicht ausgeschlossen werden. Unter den vielen hundert Bankenvertretern aller im internationalen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute hatte gerade diese Nachricht besonderes Interesse geweckt. Von seinen Statuten her gibt

es keine rechtlichen Schwierigkeiten für eine Kapitalmarktverschuldung des Währungsfonds. Nachdem der Interimsausschuß seine prinzipielle Zustimmung zu einer Mittelaufnahme des IWF auf den privaten Märkten gegeben hat, bedarf es dazu nur noch eines Beschlusses des Exekutivdirektoriums. Dennoch wäre es sicherlich voreilig zu erwarten, daß der Währungsfonds schon bald am Kapitalmarkt auftauchen würde. Trotz außerordentlich hoher Inanspruchnahme und eines wachsenden Kapitalbedarfs der Mitgliedsländer während der nächsten Monate weist der IWF derzeit keine Liquiditätsenge auf.

Die Diskussionen während der Jahrestagung haben auch gezeigt, daß die Kapitalaufnahmen am Markt von allen Seiten nur als letzte von drei Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden sollte. Deshalb gibt es auch nur vage Vorstellungen über die technische Ausstattung dieser Kreditaufnahme. Gedacht werden könnte sicherlich an kurz- bis mittelfristige Kapitalaufnahmen, da die Kreditvergabe des IWF selbst nur eine mittelfristige Laufzeit von in der Regel drei bis fünf Jahren aufweist. Es kommt hinzu, daß der Währungsfonds nicht mit der Weltbank um langfristige Gelder im Wettbewerb stehen sollte. Feststehen dürfte jedoch, daß der Währungsfonds seine Kapitalaufnahmen in Sonderziehungsrechten bei marktgerechter Verzinsung tätigen würde. Dies wäre ein weiterer Schritt zur Stärkung der Sonderziehungsrechte als Hauptreservemedium im Weltwährungssystem und hätte zudem den Vorteil, daß der IWF kein Währungsrisiko zu tragen hätte. Die kurz vor der Jahrestagung beschlossene Vereinfachung des SZR-Währungskorbs auf nunmehr fünf von bisher sechzehn Währungen wird dem sicherlich entgegenkommen.

Auch wenn daher alle Überlegungen hinsichtlich des Auftretens des IWF als Kreditnehmer an den internationalen Kapitalmärkten noch sehr ihrer Zeit vorausseilen, haben Bankenvertreter keinen Zweifel daran gelassen, daß der IWF ein erstklassiger und damit interessanter Schuldner an den Anleihemärkten wäre.

Zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer werden in Zukunft die Zinskosten für Kredite im Rahmen der zusätzlichen Finanzierungsvorkehrung ermäßigt. Das dafür einzurichtende Konto soll aus zwei Quellen gespeist werden, zum einen aus Rückzahlungen von Darlehen aus dem Treuhandfonds, zum anderen aus freiwilligen Beiträgen, zu dem einige Länder ihre Bereitschaft bereits erklärt haben. Geprüft werden soll die Errichtung einer Nahrungsmittelfazilität für die gleiche Länder-

gruppe, wenn diese durch Mißernten oder einen scharfen Anstieg der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel, insbesondere Getreide, besonders hart getroffen werden.

IV.

Breiten Raum in den Diskussionen vor und während der Jahrestagung nahm die Frage weiterer Zuteilung von Sonderziehungsrechten und die Möglichkeit eines „Link“ zwischen SZR-Zuteilung und Entwicklungshilfefinanzierung ein. Der Interimsausschuß verwies besonders darauf, daß im Mittelpunkt dieser Fragen der Liquiditätsbedarf der Weltwirtschaft und die Rolle des SZR im Weltwährungssystem stehen. Die Statuten des IWF fordern, die Rolle des SZR zu stärken und seine Glaubwürdigkeit als Reservemedium weiter zu steigern. Das Exekutivdirektorium wurde aufgefordert, zur 16. Sitzung des Interimsausschusses am 21. Mai 1981 die Frage weiterer SZR-Zuteilungen zu prüfen und — ohne Zeitlimit — eine umfassendere Studie über den „Link“ durchzuführen.

Der Währungsfonds ist hier sicherlich an einem Markstein angelangt. Gelänge es nicht, auch in Zukunft ein Junktim zwischen der Steuerung der internationalen Liquidität durch die richtige Dosierung der SZR-Schaffung und der Entwicklungshilfe zu verhindern, dann würde dies das Ende des traditionellen Währungsfonds bedeuten. Ein Umfunktionieren des IWF würde keinerlei Vorteile, sondern langfristig vielmehr Nachteile für alle Mitgliedsländer mit sich bringen, da der notwendige zweite Schritt nach der Finanzierung nicht oder nur halbherzig getan würde. Finanzierung ist nur die eine Aufgabenseite des Währungsfonds. Anpassung ist die andere, ebenso gewichtige Aufgabe. Hier die richtigen Schritte zu tun, liegt im Interesse aller Länder. „It is for the sake of the poorest nations as much as any that we need to think of the world economic not simply as a redistributer of limited resources but as the generator of additional welth.“ (Sir Geoffrey Howe, Chancellor of the Exchequer of the United Kingdom am 1. 10. 1980 in Washington) Die weithin sachliche Atmosphäre während der Währungskonferenz läßt hoffen, daß der IWF auch in Zukunft den ihm von seinen Gründungsvätern zugewiesenen Aufgaben gerecht werden wird.

Rüdiger von Rosen, Frankfurt a. M.

Zusammenfassung

Verstärkte Rolle für den Internationalen Währungsfonds

Als wichtigste Ergebnisse der Washingtoner Währungskonferenz vom 30. September bis 3. Oktober 1980 ist festzuhalten:

1. Industrie- wie Entwicklungsländer sind sich einig, daß dem Kampf gegen die Inflation auch weiterhin erste Priorität eingeräumt werden muß.
2. Die Zahlungsbilanzungleichgewichte vieler Mitgliedsländer des IWF, insbesondere der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer, haben sich erheblich verschärft. Eine kurzfristige Besserung ist nicht in Sicht.
3. Der Internationale Währungsfonds soll künftig eine bedeutsamere Rolle beim Anpassungsprozeß und bei der Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten spielen.
4. Die vielfach befürchtete Konfrontation zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern bleib aus. Am Charakter des Währungsfonds als Institution für temporäre Zahlungsbilanzhilfen an Defizitländer gibt es keine Änderung.

Summary

More Important Role for the International Monetary Fund

The most important conclusions of the Monetary Conference in Washington from September 30 to October 3, 1980 are the following:

1. Both the industrial countries and the developing countries are agreed that first priority must continue to be given to the fight against inflation.
2. The balance of payments disequilibria of many member countries of the IMF, and in particular those of the non-oil exporting developing countries, have considerably worsened. No improvement over the short term is in sight.
3. In future, the International Monetary Fund is to play a more important role in the adjustment process and in the financing of current account deficits.
4. The confrontation between the industrial countries and the developing countries that had been feared in many quarters did not materialize. There is to be no change in the character of the Fund as an institution for granting temporary balance of payments assistance to deficit countries.

Résumé**Un rôle plus important pour le Fonds Monétaire International**

Les principaux résultats de la conférence monétaire qui s'est tenue à Washington du 30 septembre au 3 octobre 1980 peuvent être resumé ainsi:

1. Les pays industrialisés ainsi que les pays en voie de développement partagent tous l'opinion selon laquelle à l'avenir également la priorité absolue doit être accordée à la lutte contre l'inflation.
2. Les déséquilibres enregistrés dans les balances des paiements de nombreux pays membres du F.M.I., notamment chez les pays en voie de développement non exportateurs de pétrole, se sont considérablement accentués. Une amélioration à court terme ne s'annonce pas.
3. Le Fonds Monétaire International doit désormais jouer un rôle plus important dans le processus d'ajustement et dans le financement des déficits balances des opérations courantes.
4. L'affrontement largement appréhendé entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement n'a pas eu lieu. La fonction du Fonds Monétaire en tant qu'institution dispensant une aide financière aux pays ayant des difficultés en matière de balance des paiements, reste inchangée.