



KAPITEL 3

Bewertungen der Überwachungs- und Forschungsaktivitäten des IWF

Die jüngsten weltwirtschaftlichen Entwicklungen führten 1998 zu einem umfassenden internationalen Einvernehmen über die Hauptelemente eines gestärkten internationalen Währungs- und Finanzsystems sowie über die Schlüsselrolle des IWF bei den Bemühungen zur Stärkung des Systems (siehe Kapitel 4). Der zentrale Mechanismus, in dem die Ergebnisse eines großen Teils der Arbeiten zur Stärkung der globalen Finanzarchitektur zusammenfließen, ist die Überwachung durch den IWF. Die Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit wurden deshalb im Geschäftsjahr 2000 verstärkt.

Als Teil dieser Bemühungen wurde gemäß Auftrag des Exekutivdirektoriums vom Juni 1998 eine externe Begutachtung der Überwachung durchgeführt und anschließend im September 1999 vom Exekutivdirektorium erörtert. Die externen Gutachter wurden gebeten, die Wirksamkeit der Aufsicht des IWF zu bewerten und Empfehlungen für Verbesserungen vorzulegen, die mit dem Mandat des IWF vereinbar sind. Die externe Bewertung bildete im März 2000 einen wichtigen Beitrag zur zweijährlichen Überprüfung der Überwachung durch das Direktorium, deren Zweck darin bestand sicherzustellen, dass die Überwachung für die sich weiter entwickelnden weltwirtschaftlichen Bedingungen relevant bleibt.

Das Exekutivdirektorium beauftragte außerdem externe Gutachter mit einer Prüfung der Beiträge der IWF-Forschung zum Erreichen der Ziele des IWF. Bald nach Fertigstellung des Berichts und seiner Erörterung im Direktorium unternahm der IWF Schritte, um auf die Empfehlungen der Gutachter zu reagieren. Das Direktorium gab ferner bei externen Experten eine Studie in Auftrag, um die gegenwärtigen Formeln zur Berechnung der Quotenanteile der IWF-Mitgliedsländer zu überprüfen (siehe Kapitel 6).

Gegen Ende des Geschäftsjahres billigte das Direktorium die Schaffung einer unabhängigen Prüfstelle, um die laufenden internen Prüfungs- und Selbstbewertungsarbeiten des IWF zu ergänzen. Dieser Beschluss war eine Reaktion auf zunehmende Forderungen nach größerer Transparenz und Rechenschaftspflicht im IWF

selbst. Das Direktorium setzte sich dafür ein, dass die Prüfstelle noch vor den Jahrestagungen im Herbst 2000 ihre Tätigkeit aufnehmen kann.

Externe Bewertung der IWF-Überwachung

Der Bericht der externen Prüfer über die Überwachungsarbeit des IWF wurde einer *Gutachterkommission* vorgelegt. Ihr gehörten an: John Crow, ehemaliger Gouverneur der Bank von Kanada, der den Vorsitz übernahm; Ricardo Arriazu, Wirtschafts- und Finanzberater aus Buenos Aires und früher Stellvertretender Exekutivdirektor im IWF; sowie Niels Thygesen, Danske Bank, Professor für internationale Volkswirtschaftslehre an der Universität von Kopenhagen. Jonathan Portes, früher im Schatzamt des Vereinigten Königreiches, arbeitete als Sekretär der Kommission.

Die zentrale Empfehlung der externen Gutachter war, dass sich die bilaterale Überwachung so weit wie möglich auf die Kernfragen der Wechselkurspolitik und die damit direkt verbundenen makroökonomischen Politikmaßnahmen konzentrieren sollte (einschließlich Finanzsektor- und Kapitalverkehrsfragen). Außerdem sollte den internationalen Rückwirkungen solcher Politikmaßnahmen erheblich größere Beachtung geschenkt werden. In Bezug auf das Letztere sahen die Gutachter drei verschiedene Gebiete, auf denen der IWF einen klaren komparativen und bislang zu wenig genutzten Vorteil besitzt:

- bei der Identifizierung der Beziehungen zwischen der Position eines Landes und der internationalen Wirtschaftslage sowie deren Aussichten;
- bei der Analyse der Erfahrungen anderer Länder, die mit ähnlichen Politikproblemen konfrontiert sind; sowie
- bei der Erörterung der Wahrscheinlichkeit von und möglicher Reaktionen auf schwerwiegende negative externe Schocks, unabhängig davon, ob sie durch direkte Wirkungen über Handelsströme oder Zinssätze oder durch eine allgemeinere Ansteckung ausgelöst werden.

Die wirksamere Nutzung des Fachwissens des IWF für die Überwachung auf diese Weise erfordert eine ge-

wisse Neuverteilung der Ressourcen. Dementsprechend legten die externen Gutachter für die IWF-Überwachung unter anderem die folgenden Empfehlungen vor:

- Die Ausweitung des Umfangs der Überwachung auf nicht-finanzielle Strukturfragen mit entsprechenden Einsparungen an Ressourcen begrenzen. Eine Analyse außerhalb der Gebiete der Kernzuständigkeit – d. h. Wechselkurspolitik, der damit verbundene makroökonomische Rahmen sowie Finanzsektor- und Kapitalverkehrsfragen – sollte nur dann unternommen werden, wenn sie direkt für die makroökonomische Entwicklung relevant ist.
- Die kontinuierlichere Überwachung durch kürzere, rationellere und konzentriertere Besuche sowie durch regelmäßige Kommunikation und Informationsaustausch über große Entfernungen hinweg stärker betonen.
- Die Mittel, die für die Überwachung von kleineren und mittleren Industrieländern (und allgemein der Mitglieder des Eurogebiets) eingesetzt werden, abbauen. Dies würde im Wesentlichen erreicht, indem die oben beschriebenen Prioritäten gesetzt werden und indem die Intervalle zwischen den Artikel-IV-Länderkonsultationen verlängert und zum Teil durch eine kontinuierlichere Überwachung ersetzt werden.
- Die Überwachung der größten Industrieländer – der Vereinigten Staaten, Japans und des Eurogebiets – stärker auf die internationalen Aspekte der Politik konzentrieren.
- Bei der Überwachung dem Erkennen von Anfälligkeiten erheblich größere Aufmerksamkeit widmen.
- Vierteljährliche Vorhersagen über die weltwirtschaftlichen Aussichten veröffentlichen.

Auf ihrer Sitzung im September 1999 zur Erörterung der externen Bewertung äußerten die Direktoren ihre Anerkennung für die sorgfältige Arbeit und die abgewogenen Urteile der Gutachterkommission. Sie begrüßten die umfassende Bewertung der IWF-Überwachung und die Tatsache, dass die Gutachter den Berichten über die weltwirtschaftlichen Aussichten im *World Economic Outlook* sowie über die internationalen Kapitalmärkte in der Publikation *International Capital Markets* hohen Wert beimessen. Sie verwiesen auf die Bedeutung, die die Mitgliedsländer der IWF-Überwachung ihrer Volkswirtschaften zuerkennen. In diesem Zusammenhang unterstreiche die Schlussfolgerung der Gutachter, die IWF-Überwachung solle als Beitrag zur Politik eines Landes gesehen werden, dass die Analyse des IWF erstklassig sein und auf Fragen von ernster und unmittelbarer Bedeutung konzentriert bleiben müsse.

Die Direktoren betonten die erheblichen Gemeinsamkeiten zwischen dem Bericht der Gutachter und den eigenen internen Bewertungen des IWF. Sie verwiesen insbesondere auf die Notwendigkeit, die Definition der Kerngebiete des IWF zu überprüfen; den internationalen Aspekten der makroökonomischen Poli-

tikmaßnahmen eines Landes und Ansteckungsproblemen mehr Beachtung zu schenken; sich stärker auf Vergleiche zwischen Ländern und regionale Entwicklungen zu konzentrieren; der Analyse von Anfälligkeiten erheblich größere Aufmerksamkeit zu widmen; sowie Finanzsektor- und Kapitalverkehrsfragen größere Bedeutung beizumessen.

Den Schwerpunkt auf die Überwachung zu legen bleibe angesichts der Kräfte, die zu einer Expansion der Aufgaben drängten, eine Herausforderung für den IWF. Die Direktoren erkannten an, dass sich die Fragen der Kernüberwachung mit der Zeit geändert und von einem engen Blickpunkt auf die Wechselkurspolitik und die Zahlungsbilanz sowie damit verbundene monetäre und fiskalische Politikmaßnahmen zu einer größeren Beachtung der Kapitalverkehrsbilanz, des Finanzsektors und nicht-finanzieller Strukturfragen weiter entwickelt haben.

Die meisten Direktoren glaubten, dass eine zentrale Empfehlung der externen Bewertung – nämlich dass sich die Überwachung nur auf die Kerngebiete der Wechselkurspolitik und die direkt verbundenen makroökonomischen Politikmaßnahmen konzentrieren sollte – den Forderungen von IWF-Mitgliedern und der internationalen Gemeinschaft zuwiderläuft, den Wechselwirkungen zwischen makroökonomischen, strukturellen und sozialen Politikmaßnahmen mehr Beachtung zu schenken. Sie sahen den umfassenderen Schwerpunkt der Überwachung im Licht der globalen Entwicklungen und der Notwendigkeit, dass die Überwachung für die politischen Herausforderungen der IWF-Mitglieder relevant bleiben muss, als angemessen an. Dennoch sah eine Reihe dieser Direktoren Spielraum für eine fallweise Schärfung des Schwerpunktes der Überwachung: der Umfang der behandelten Fragen könne je nach den Umständen der einzelnen Länder unterschiedlich sein, der IWF-Stab solle jedoch klar belegen, dass die Erörterung etwaiger „Nicht-Kernfragen“ für die Kernaufgaben des IWF relevant sei. Andere Direktoren meinten dagegen, dass die IWF-Überwachung unangemessener Weise über die ursprünglichen Kernfragen hinaus gegangen ist, um Gebiete wie Arbeitsmarkt, Rentenreform, Sozialpolitik und die Integrität der Politik zu erfassen. Die meisten Direktoriumsmitglieder stimmten dennoch darin überein, dass der IWF so weit wie möglich auf Gebieten jenseits seines traditionellen Mandats – und wenn er über wenig eigene Fachkenntnisse verfügt – externes Fachwissen nutzen sollte. In diesem Zusammenhang betonten die Direktoren die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen, die die jeweiligen komparativen Vorteile und Fachkenntnisse angemessen berücksichtigt und Doppelarbeiten vermeidet.

Die Direktoren sprachen sich entschieden dafür aus, den internationalen und regionalen Aspekten der Über-

wachung eine deutlichere Beachtung zu schenken – eine weitere Empfehlung der externen Gutachter. Sie sahen die Notwendigkeit verstärkter länderübergreifender Vergleiche, bei denen der IWF einen einzigartigen Vorteil besitze. Sie unterstützten außerdem die Empfehlung der Gutachter, das Zusammenspiel zwischen länderbezogener und globaler Überwachung zu stärken, und sie erwarteten eine bessere Einbeziehung der Analysen aus International Capital Markets und World Economic Outlook in die Länderüberwachung. Gleichzeitig stimmten die Direktoren darin überein, dass sich die Artikel-IV-Länderkonsultationen weiter auf die eigenen Politikmaßnahmen der jeweiligen Länder konzentrieren sollten.

Die Direktoren unterstützten entschieden eine deutlichere Beachtung der Anfälligkeitsfragen in der IWF-Überwachung, so wie die Gutachter es empfohlen hatten; dies erfordere eine verstärkte Analyse des Kapitalverkehrs und des Finanzsektors und eine Befassung mit finanziellen Ansteckungseffekten. Die Direktoren stimmten darin überein, dass die IWF-Überwachung auf Länderebene angesichts der verstärkten Finanz- und Handelsströme zwischen den Ländern mehr Aufmerksamkeit auf die Reihenfolge und das Tempo von Schritten zur Kapitalverkehrsliberalisierung richten sollte. Der größere Umfang der Arbeit des IWF-Stabs an Finanzsektorfragen in Zusammenarbeit mit der Weltbank, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und anderen internationalen Organisationen finde seinen Niederschlag in einer breiteren Erfassung der Anfälligkeiten auf diesem Gebiet. Die Direktoren stimmten darin überein, dass die Überwachung genauer auf die gegenseitigen Politikverflechtungen und die Ansteckungsrisiken blicken sollte, wobei sie feststellten, dass die globale Überwachung eine wichtige Rolle beim Erkennen möglicher Ansteckungseffekte spielen muss.

Hinsichtlich der Empfehlungen der Gutachter zu den Überwachungsverfahren bemerkten die Direktoren, dass eine der Stärken des IWF als Institution darin liegt, dass er die Länder gleich behandelt. Während viele in den jährlichen Konsultationen einen Eckstein für die Sicherung der Kontinuität der IWF-Überwachung sahen, wurde angesichts der angespannten Ressourcen der Institution die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität im Verfahren anerkannt. Die Direktoren stimmten daher darin überein, dass für die meisten industriellen Volkswirtschaften auf Grund ihrer systemischen Bedeutung jährliche Konsultationen angemessen bleiben. Die meisten Direktoren waren der Auffassung, dass sich die Überwachung dieser Länder bei gleichzeitiger Erfassung der internationalen Rückwirkungen ihrer Politikmaßnahmen weiterhin auf ihre heimischen Politikmaßnahmen konzentrieren sollte.

Um eine kontinuierlichere und ressourcen-effizientere Überwachung sicherzustellen, schlugen einige Di-

rektoren für einige Fälle kürzere jährliche Konsultationsbesuche vor, die durch Kontakte auf elektronischem Weg ergänzt werden. Andere Direktoren wiesen jedoch darauf hin, dass dadurch die Beachtung, die die nationalen Behörden den formalen Konsultationsgesprächen beimessen, nicht geschmälert werden darf.

Die meisten Direktoren glaubten, dass jährliche Konsultationen mit kleineren Industrieländern – insbesondere den Mitgliedern des Eurogebiets – eine Reihe entscheidender Vorteile bieten, die bei weniger häufigen Konsultationen verloren gehen können. Mehrere Direktoren verwiesen darauf, dass die Fiskalpolitik im Fall der Eurogebietsländer ein nationales Vorrecht bleibe und dass viele andere Politikmaßnahmen weiterhin auf nationaler Ebene durchgeführt würden; es sei daher unmöglich, diese Gebiete angemessen in Konsultationen mit der Europäischen Zentralbank oder den Institutionen der Europäischen Union zu erfassen. Während mehrere Direktoren einen möglichen Spielraum sahen, die Größe und Dauer der Missionen in diese Länder bei fortschreitender europäischer Integration zu reduzieren, waren andere nicht dafür, dem Eurogebiet eine geringere Beachtung zu schenken.

Die Direktoren stellten fest, dass die Transparenz des IWF in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen hat und dass ein Pilotprojekt für die freiwillige Veröffentlichung von Stabsberichten zu Artikel-IV-Konsultationen eingeleitet worden ist. Sie stimmten darin überein, dass die Überprüfung des Pilotprojekts im Sommer 2000 die Entwicklung einer allgemeinen Veröffentlichungspolitik für Artikel-IV-Stabsberichte bereichern wird.

In die Zukunft blickend betonten die Direktoren, dass die Stärkung der IWF-Überwachung ein anhaltender Prozess ist und dass der Bericht der Gutachter eine sachkundige externe Sicht bietet, die einen wichtigen Beitrag zu den Beratungen über die Stärkung der Überwachung leistet. Die Direktoren erwarteten eine weitere Erörterung von vielen der im Bericht angesprochenen Fragen. Die folgenden Themen könnten zu den Hauptpunkten gehören, die wieder aufgegriffen werden sollten: Schwerpunkt der Überwachung; gestiegene Beachtung internationaler, regionaler und länderübergreifender Fragen; Anfälligkeitsanalyse und Frühwarnsysteme; sowie die Behandlung von Finanzsektor- und Kapitalverkehrsfragen.

Zweijährliche Überprüfung der Überwachung

In ihrer zweijährlichen Aussprache im März 2000 erörterten die Exekutivdirektoren die Erfahrung mit der Überwachung seit der zweijährlichen Überprüfung im Jahr 1997 und befassten sich weiter mit den Schlussfolgerungen der externen Bewertung der Überwachung. Die Direktoren merkten an, dass als Reaktion auf die Krisen in den aufstrebenden Marktwirtschaften seit

Mitte der neunziger Jahre (siehe Kapitel 4) eine komplexe Agenda von Initiativen zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur aufgestellt worden ist. Diese Initiativen hätten weitreichende Folgen für die IWF-Überwachung. Die Direktoren merkten an, dass die Ergebnisse der auf verschiedenen Gebieten laufenden Pilotprojekte ebenfalls sorgfältig bewertet werden müssten, da sie den künftigen Kurs der Überwachungsarbeit des IWF beeinflussen.

Die Direktoren bemerkten, dass die Modalitäten für die Einbeziehung der Ergebnisse der verschiedenen Initiativen zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur in die Überwachung noch festgelegt werden müssten; außerdem sei die Frage zu klären, wie das Fachwissen und die Ressourcen anderer Institutionen genutzt werden könnten. Viele externe Foren hätten Vorschläge für die Durchführung und den Umfang der IWF-Überwachung vorgelegt; sie müssten vom Direktorium berücksichtigt werden, wenn es Leitlinien für den IWF-Stab vorgebe und um sicherzustellen, dass die Überwachung auf ihre Hauptziele konzentriert bleibe.

Obwohl die Arbeit an neuen Initiativen noch im Gang sei, waren die Direktoren ermutigt, da die Überwachung auf wichtigen Gebieten gestärkt werde. Dazu gehörten die Behandlung von wechsellkurspolitischen Fragen, die zunehmende Erfassung von Finanzsektor- und Kapitalverkehrsentwicklungen sowie die Bewertung externer Anfälligkeiten – insbesondere für aufstrebende Marktwirtschaften. Die anhaltende Stärkung der Überwachung habe sich an den Empfehlungen der externen Bewertung der IWF-Überwachung orientiert und davon profitiert.

Die Direktoren begrüßten die in einem Stabspapier angeführte Analyse über die Behandlung von *Kern- und Nicht-Kernfragen* in Artikel-IV-Stabsberichten – ein Thema, dem in der externen Bewertung der IWF-Überwachung viel Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Die meisten Direktoren glaubten, diese Analyse zeige, dass die Behandlung von Kernfragen (insbesondere wechsellkurspolitische Maßnahmen und ihre Vereinbarkeit mit makroökonomischen Politikmaßnahmen, Finanzsektorfragen, Zahlungsbilanz und Kapitalströme und -bestände sowie verwandte länderübergreifende Themen) in den Artikel-IV-Stabsberichten weitgehend angemessen war. Im Beobachtungszeitraum sei der Stab bei der Befassung mit Nicht-Kernfragen unter Anwendung makroökonomischer Relevanztests – das heißt Berücksichtigung von Nicht-Kernfragen in den meisten Fällen nur dann, wenn diese einen direkten und gewichtigen Einfluss auf makroökonomische Entwicklungen hatten – selektiv vorgegangen. Die Direktoren glaubten, dass die makroökonomische Relevanz ein sachdienlicher Test für die Einbeziehung von Fragen in Artikel-IV-Stabsberichte bleibt. Die Direktoren bemerkten, dass der Satz der Kernthemen in den letzten Jahren parallel zur raschen Integration der interna-

tionalen Finanzmärkte auf Kapitalverkehrs- und Finanzmarktfragen erweitert worden sei; und angesichts der anhaltenden Änderungen in der Weltwirtschaft werde sich der Satz von Kernfragen wahrscheinlich fortlaufend weiterentwickeln.

Obwohl es einige Direktoren vorzogen, einen klaren Unterschied zwischen Kern- und Nicht-Kernfragen zu machen, sahen viele andere eine Hierarchie der Zuständigkeiten: alle Themen in Bezug auf externe Durchhaltbarkeit und Anfälligkeit gegen Zahlungsbilanz- oder Währungskrisen stünden weiterhin an der Spitze dieser Hierarchie. Diese Direktoren erkannten außerdem an, dass die Hierarchie der Fragen im Zeitablauf und von Land zu Land variieren könne, wobei die Möglichkeit einer Überlappung mit anderen internationalen Institutionen bei Fragen weiter unten in der Hierarchie größer sei. Es wurde festgestellt, dass der IWF nicht den Umfang an Fachwissen und Erfahrung hat, der zur Behandlung vieler Gebiete notwendig ist, die zwar außerhalb traditioneller Kernbereiche liegen, mitunter jedoch entscheidend für die makroökonomische Stabilität eines Landes sein können. Bei solchen Fragen müsse der Stab das Fachwissen anderer Institutionen nutzen. Die Überwachungsteams müssten sich daher der Arbeiten bewusst sein, die in anderen Institutionen über ein Land geleistet würden, und sie könnten die Ergebnisse in den Überwachungsprozess einfließen lassen, wann immer sie für das Kerninteresse des IWF von Bedeutung seien.

Bezüglich der *Wechselkurse* bemerkten die meisten Direktoren, dass die Überwachung der wechsellkurspolitischen Maßnahmen gestärkt und schärfer fokussiert worden ist. Obwohl sie das Vorrecht eines Mitgliedes anerkannten, sein eigenes Regime zu wählen, betonten sie, dass eine Bewertung sowohl des Wechselkursregimes als auch des Wechselkursniveaus in allen Fällen notwendig ist. Die Direktoren begrüßten den Einsatz verfeinerter Analysetechniken und die größere Offenheit der Bewertungen und politischen Ratschläge des Stabes, und sie empfahlen, diese Techniken für eine größere Zahl von Ländern zu nutzen. Einige Direktoren warnten allerdings, dass ausdrückliche Urteile über das Wechselkursniveau oder das Wechselkursregime in Stabsberichten in einigen Situationen das Risiko eines ungebührlichen und schädlichen Einflusses auf die Märkte mit sich bringen können. Diese Direktoren schlugen vor, dem Direktorium bei Vorliegen solcher Risiken die Bewertungen des Stabes mündlich oder durch einen anderen Mechanismus zu präsentieren. Es wurde anerkannt, dass das mögliche Spannungsverhältnis zwischen Transparenz und Offenheit im Auge behalten werden muss, insbesondere im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt für die Veröffentlichung von Artikel-IV-Stabsberichten (siehe Kapitel 4).

Die Direktoren nahmen zur Kenntnis, dass der Gesundheit des *Finanzsektors* und der *Kapitalströme* in der IWF-Überwachung größere Beachtung geschenkt

wird und dass in die Überwachungsarbeit für einige Länder, insbesondere aufstrebende Marktwirtschaften, *Anfälligkeitsanalysen* aufgenommen werden. Die Überwachung auf diesen Gebieten sei durch die Sammlung umfassenderer und aktuellerer Daten vertieft worden.

Die Artikel-IV-Konsultationsberichte sollten klare und offene Informationen über die *Qualität der Daten* enthalten, die dem Stab für die Durchführung der Überwachung zur Verfügung stehen, und die Aufmerksamkeit deutlich auf die Lücken oder Mängel in den Daten lenken, die die Analyse behindern. Die meisten Direktoren waren der Auffassung, dass alle Länder, die gegen große Umschwünge in der Kapitalverkehrsbilanz verwundbar sind, zum wirksamen Erkennen finanzieller Anfälligkeiten und beginnender Krisen qualitativ hochwertige und zeitnahe Informationen über die Verwendbarkeit von Reserven, kurzfristige Schulden und Entwicklungen in der Marktstimmung zur Verfügung stellen sollten. Die Direktoren erwarteten mit Interesse die Direktoriatsaussprache über externe Schulden und Reserven, um weitere Fortschritte auf diesem Gebiet zu erzielen.

Die meisten Direktoren stimmten mit dem vorherrschenden selektiven Ansatz zur Verbreitung und Nutzung von *Frühwarnsystem*-Modellen überein angesichts des Stands der Technik und weil die Ergebnisse heikel und ungenau sein können. Da nur in etwa der Hälfte der Fälle, für die solche Modelle Warnsignale gesendet hätten, tatsächliche Währungskrisen aufgetreten seien, müssten ihre Ergebnisse gründlich durchdacht und auf jeden Fall selektiv und umsichtig genutzt werden. Die Direktoren unterstützten eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit der Weltbank bei der Analyse von *Anfälligkeiten des Unternehmenssektors* mit dem Ziel, nützliche operationale Indikatoren zu finden. Sie ermutigten den Stab, weiterhin nach Zeichen von Verbindungen zwischen möglichen Schwächen im Unternehmenssektor und externen Anfälligkeiten zu suchen, in einzelnen Fällen, falls notwendig, auch durch Folgeuntersuchungen.

Die Direktoren begrüßten es, dass *länderübergreifenden Fragen* und der *wechselseitigen Politikabhängigkeit* größere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Sie betonten, dass der IWF bei der Entwicklung und Verbreitung von Informationen und Urteilen auf diesen Gebieten eine Schlüsselrolle spielen muss. Einige Direktoren erkannten zwar die Fortschritte an, unterstrichen jedoch, dass solche Fragen systematischer in die Länderüberwachung einbezogen werden müssen. Sie waren der Auffassung, dass die zunehmende Teilnahme des IWF an regionalen Foren ein angemessener Weg ist, diese Arbeit voranzubringen.

Die Direktoren waren mit der Ausrichtung der *globalen Überwachung*, die in den Berichten über die weltwirtschaftlichen Aussichten und die internationalen Kapitalmärkte sowie in den informellen Direktoriatsitzungen über weltwirtschaftliche und monetäre Ent-

wicklungen ihren Niederschlag fand, zufrieden. Sie forderten, Wechselkurse und Leistungsbilanzen sowie Frühwarnindikatoren auch weiterhin periodisch zu bewerten, Risiken zu erörtern und alternative Szenarien im Bericht über die weltwirtschaftlichen Aussichten zu verwenden, da diese dazu beigetragen hätten, die Analyse zu schärfen. Obwohl sie die jüngsten Fortschritte begrüßten, sprachen sich die Direktoren dafür aus, die Bemühungen fortzusetzen, die globale Überwachung und die Länderüberwachung durch den IWF besser zu integrieren.

Die Direktoren glaubten übereinstimmend, dass die Wahrung der Gleichbehandlung der Mitgliedsländer wichtig ist und dass jährliche Konsultationen den Eckstein für die *Kontinuität der Überwachung* bilden. Im Zusammenhang mit den angespannten Stabsressourcen unterstützten die meisten Direktoren jedoch eine gewisse Flexibilität bei der Häufigkeit der Konsultationen, der Missionsgröße und der Berichterstattung, um eine effektive Schwerpunktsetzung bei der Überwachung zu gewährleisten – vorausgesetzt, dass ein angemessener Kontakt mit allen Ländern aufrechterhalten wird.

Externe Bewertung der IWF-Forschungsaktivitäten

Die Kommission der Gutachter für den Bericht der externen Gutachter über die wirtschaftlichen Forschungsaktivitäten des IWF bestand aus Frederic S. Mishkin, A.-Barton-Hepburn-Professor der Volkswirtschaftslehre, Graduate School of Business, Columbia University, der den Vorsitz übernahm; Francesco Giavazzi, Professor der Volkswirtschaftslehre, Bocconi Universität, Italien; sowie T.N. Srinivasan, Samuel-C.-Park, Jr.,-Professor der Volkswirtschaftslehre und Vorsitzender der Abteilung für Volkswirtschaft, Yale University. Johanna Honeyfield, Stabsmitglied für spezielle Projekte, fungierte als Koordinator.

Die externe Begutachtung der wirtschaftlichen Forschungsaktivitäten des IWF war Teil einer Serie externer Bewertungen, die sich mit verschiedenen Aspekten der Arbeit des IWF befassten. Der Zweck dieser Begutachtung bestand darin zu bewerten, ob die wirtschaftliche Forschungsarbeit des IWF erfolgreich zum Erreichen der Ziele des IWF beiträgt. Die Gutachter bewerteten daher die Angemessenheit von Umfang und Organisation der gegenwärtigen Forschungsaktivitäten, die Frage, nach welchen Kriterien die Ressourcen eingesetzt werden und wie sie zur Gesamtarbeit des IWF in Beziehung stehen. Die Begutachtung zielte außerdem darauf ab, die Qualität und den Mehrwert der verschiedenen Aspekte der wirtschaftlichen Forschungsarbeit des IWF zu bewerten und ihren Nutzen für den IWF, die Mitgliedsländer und die allgemeine Wirtschaftswissenschaft abzuschätzen.

Die externen Gutachter kamen zu dem Schluss, dass der Beitrag der Forschung zur Arbeit des IWF davon

abhängt sicherzustellen, dass die Forschung relevant ist, von hoher Qualität ist und wirksam verbreitet wird. Sie sahen in den folgenden Schlüsselbereichen Raum für Verbesserungen:

- Obwohl der IWF einige hervorragende Forschungsergebnisse liefert, gibt es einen erheblichen Spielraum für Verbesserungen in der Qualität der Forschung insgesamt.
- Die Spanne der Forschungsarbeit im IWF muss mehr auf Gebiete gerichtet werden, wo sie den größten Mehrwert bietet. Dazu gehören die länderübergreifende Analyse, Forschung über Entwicklungs- und Transformationsländer sowie Finanzsektorforschung.
- Die Forschung in den Fachabteilungen (zum Beispiel jene, die sich mit fiskalischen, monetären und anderen wirtschaftspolitischen Entwicklungen befassen) muss in einem größeren Maße in die operationale Arbeit integriert werden.
- Die Forscher des IWF haben außerhalb der Institution nicht mehr das deutliche Profil, das sie in der Vergangenheit hatten.

Das Exekutivdirektorium trat im September 1999 zusammen, um den Bericht zu erörtern. Die Direktoren stimmten darin überein, dass die Forschung einen wichtigen Beitrag zu allen Gebieten der Arbeit des IWF leistet: Aufsicht über das internationale Währungssystem; multilaterale und bilaterale Überwachung; Politik- und Finanzunterstützung für die Anpassungsprogramme der Mitgliedsländer; sowie technische Hilfe, Zusammenarbeit und Fortbildung. Auf all diesen Gebieten sei gute interne Forschungsarbeit wesentlich, damit der IWF aus Erfahrungen lernen und neue Ideen hervorbringen und einbeziehen könne. Wie die externen Gutachter vorgeschlagen hätten, müsse eine solche Unterstützung durch die Forschung notwendigerweise vielfältig sein und die Grundlagen der Politik, die Politikentwicklung sowie die Politikanalyse mit einschließen. Die Forschung müsse von hochqualifiziertem Personal in einem fördernden aber gleichzeitig auch anspruchsvollen Umfeld durchgeführt werden, und dem Stab müsse freigestellt sein, anerkannte Theorien in Frage zu stellen.

Während sie die Nützlichkeit der externen Bewertung insgesamt begrüßten, meinten mehrere Direktoren, dass eine längerfristige Perspektive und die Einbeziehung eines größeren Umfangs von Forschungsaktivitäten der Begutachtung eine fruchtbarere Basis gegeben hätten. Diese Direktoren stellten einige Aspekte der Methodologie in Frage, die die Gutachter in der für ihre Studie verfügbaren Zeit anwenden konnten. Dies bedeute, dass die Empfehlungen sorgfältig überprüft werden müssten, wie die Gutachter selbst dargelegt hätten, nicht zuletzt, weil mehrere der Empfehlungen ernste Fragen in Bezug auf die Mittelzuteilung in einer Institution aufwerfen, die bereits durch stei-

genden Arbeitsdruck und bindende Mittelbeschränkungen charakterisiert ist.

Die Gutachter sahen keine wesentlichen Auslassungen in der Forschungsagenda des IWF und würdigten die Qualität vieler Forschungsergebnisse des IWF. Gleichzeitig sahen sie erheblichen Raum für Verbesserungen, insbesondere auf den Gebieten der Politikentwicklung und der Forschung im Bereich der Politikanalyse. Die Direktoren erklärten übereinstimmend, es sei wichtig, dass das IWF-Umfeld Forschung und Forscher unterstützt und sie gleichzeitig für ihre Arbeit zur Rechenschaft zieht. Sie sahen außerdem Raum für Verbesserungen bei der Qualität, den Schwerpunkten und der Veröffentlichung der IWF-Forschung.

Die Direktoren überprüften die zentralen Empfehlungen des Berichts, die organisatorische Änderungen im IWF oder Änderungen bei den Schwerpunkten der gegenwärtigen Praktiken vorschlugen. Sie stimmten darin überein, dass die bestehende dezentrale Struktur bei der Durchführung der Forschung im IWF (bei der mehr als die Hälfte der Forschungsergebnisse aus Abteilungen außerhalb der eigentlichen Forschungsabteilung stammen) beibehalten werden sollte, da sie die Spezialisierung der Forschung in den einzelnen Abteilungen fördere. Trotzdem forderten sie, die Koordinierungsarbeit der Arbeitsgruppe für IWF-Politikempfehlungen¹ (Working Group on Fund Policy Advice) zu ergänzen, damit die Forschung stärker auf hochwertige Aktivitäten gelenkt wird, einschließlich der analytischen Untermauerung der Politikempfehlungen des IWF. Vor diesem Hintergrund sahen die Direktoren im Allgemeinen einen Vorteil in der Schaffung eines (hochrangigen) internen Ausschusses für Forschungsprioritäten, der Forschungsprioritäten für den IWF erarbeitet. Sie stimmten darin überein, dass er nicht von oben herab individuelle Forschungsprojekte im Detail festlegen sollte, da dies die Kreativität erstickten würde.

Obwohl sie weitgehend mit den Gutachtern einer Meinung waren, dass es im IWF in den letzten Jahren keine wesentlichen Lücken in der Abdeckung von Forschungsthemen gegeben hat, sahen die Direktoren gute Gründe für die Verlagerung des Forschungsschwerpunkts auf Themen, die den größten Mehrwert bringen, sowie für ein möglichst weitgehendes Vermeiden von Überschneidungen mit Arbeiten, die außerhalb des Fonds geleistet werden. Sie bemerkten ferner, dass eine Umorientierung der Forschungsarbeit, wie sie die Gutachter vorgeschlagen hätten, bereits im Gang

¹Eine interne Arbeitsgruppe des IWF, deren Zweck darin bestand, Forschungsprojekte innerhalb des IWF zu koordinieren. Nach der externen Begutachtung wurde die Arbeitsgruppe umbenannt in Arbeitsgruppe für IWF-Forschung (Working Group on Fund Research); sie sammelt und verbreitet Informationen über wichtige im Gang befindliche Forschungsarbeiten im IWF für einen neuen hochrangigen Ausschuss für Forschungsprioritäten (siehe Kasten 3.1).

sei – insbesondere in Bezug auf die Finanzsektorforschung.

Die Direktoren würdigten die hervorragende Arbeit der Forschungsabteilung des IWF in den letzten Jahren. Sie unterstützten eine größere Konzentration der Forschungsabteilung auf die Forschung im Bereich der Politikgrundlagen im Vergleich zur Politikanalyse und Politikentwicklung², da hier die im Allgemeinen hohe Qualität der Arbeit der Abteilung weithin anerkannt sei. Die Direktoren erklärten, die Abteilung solle versuchen, so vorzugehen, aber eine größere Umschichtung der Arbeit zwischen der gegenwärtigen Forschungsarbeit und den operationalen Aktivitäten sei angesichts der bestehenden Mittelbeschränkungen wahrscheinlich nicht möglich.

In Bezug auf die Verbesserung des internen Überprüfungverfahrens für alle Stabsdokumente und die Empfehlungen an die Geschäftsleitung und das Exekutivdirektorium vertraten die Direktoren die Auffassung, die Geschäftsleitung solle dieses Thema von der umfassenderen Perspektive hinsichtlich der Rolle des Überprüfungverfahrens im IWF angehen. Die Frage, wie Forschungserkenntnisse in die operationale Arbeit einzubringen seien, gehöre zu den verschiedenen Überlegungen, die bei Änderungsvorschlägen für das Überprüfungverfahren berücksichtigt werden sollten.

Die Direktoren unterstützen außerdem mehrere ergänzende Empfehlungen: Ermutigung des Forschungsstabs, an relevanten externen Konferenzen teilzunehmen; Identifizierung von Mitarbeitern, die wesentliche Beiträge zu IWF-Veröffentlichungen leisten; Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Weltbank und anderen Forschern in Zentralbanken und Schatzämtern; Verfassen und Verbreiten nicht-technischer Zusammenfassungen der wichtigsten Forschungsarbeiten; Unterstreichen der vorläufigen Natur von IWF-Arbeitspapieren; Verbesserung der Vermittlung von Forschungsergebnissen an nicht fach-

²Die Politik-Grundlagenforschung entwickelt grundlegende analytische Werkzeuge und Rahmen, auf denen die Entwicklung und Analyse der Politikmaßnahmen beruht. Die Forschungsarbeit zur Entwicklung der Politikmaßnahmen nutzt die Politik-Grundlagenforschung, um die generelle Strategie für die IWF-Operationen festzulegen.

Kasten 3.1

Maßnahmen nach der externen Bewertung der IWF-Forschung

Im Gefolge der externen Bewertung der Forschung ergriff der IWF eine Reihe von Initiativen. Als Reaktion auf eine zentrale Empfehlung wurde am 2. November 1999 ein Ausschuss für Forschungsprioritäten (Committee on Research Priorities – CRP) geschaffen. Der Ausschuss wird vom Ersten Stellvertretenden Geschäftsführenden Direktor geleitet und besteht aus den Leitern einer Reihe von IWF-Abteilungen, wobei der Redakteur der Reihe *IMF Staff Papers* von Amts wegen teilnimmt.

Auf seiner ersten Sitzung im Dezember 1999 verständigte sich der CRP einvernehmlich darauf, dass seine Hauptaufgaben darin bestehen, auf der Basis von Beiträgen der Abteilungen vorrangige Forschungsgebiete zu identifizieren, die gegenwärtige Arbeit auf vorrangigen Gebieten zu überprüfen, und allgemein das Profil der IWF-Forschung zu erhöhen. Der CRP entschied außerdem, ein Forschungs-Informationsblatt des IWF zu veröffentlichen und an ein breites Publikum zu verteilen, eine jährliche Serie von IWF-Forschungskonferenzen einzuleiten und das Reisekostenbudget für Teilnahmen des Stabes an externen Konferenzen zu erhöhen.

Es sind bereits Fortschritte auf diesen Gebieten zu verzeichnen. Die erste jährliche Forschungskonferenz des IWF ist für Anfang November 2000 vorgesehen. Zu den Konferenzpapieren werden sowohl Dokumente des IWF-Stabs als

auch Papiere von externen Forschern gehören. Außerdem wurde ein monatliches gemeinsames Weltbank-IWF-Seminar eingerichtet, um die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF bei der Forschung zu erhöhen.

Auf seiner zweiten Sitzung im März 2000 benannte der Ausschuss – im Einklang mit den Empfehlungen der Gutachter, sich auf länderübergreifende Studien zu konzentrieren und sich mit Finanzmärkten und Entwicklungsländern zu befassen, – vier Themen als vorrangige Forschungsgebiete:

- Anpassungsmaßnahmen und ihre makroökonomischen Auswirkungen;
- IWF-gestützte Programme in Ländern mit hoher Kapitalmobilität;
- Armutsbekämpfung im Rahmen von IWF-gestützten Programmen und makroökonomischen Politikmaßnahmen; sowie
- Anfälligkeiten im Finanzsektor und Programmgestaltung.

Während der CRP für die Identifizierung von Themen mit zentraler Priorität verantwortlich ist – und für die Beiträge der Abteilungen sorgt – wird die Arbeitsgruppe für IWF-Forschung (zuvor die Arbeitsgruppe für IWF-Politikempfehlungen) weiter als die abteilungsübergreifende Vermittlungsstelle dienen, die Informationen über laufende und geplante Forschungsprojekte des IWF sammelt und weiterleitet.

lich versierte Zuhörerschaften außerhalb des IWF; sowie Schaffung eines kontinuierlichen externen Überprüfungverfahrens für Forschungsergebnisse.

Einrichtung einer unabhängigen Prüfstelle

Am 10. April 2000 erörterte das Exekutivdirektorium ein Dokument der Bewertungsgruppe der Exekutivdirektoren mit dem Titel „Review of Experience with Evaluation in the Fund“ (Überprüfung der Erfahrung mit der Bewertung im Fonds) und ein Hintergrundpapier des Büros für Interne Revision und Inspektion über unabhängige Überprüfungen im IWF und anderen internationalen Institutionen.

Bei der Aussprache über diese Papiere kam das Direktorium überein, eine unabhängige Prüfstelle im IWF zu errichten, wobei der Aufgabenbereich des Büros, die Struktur, die Personalausstattung und die Arbeitsver-

fahren bis zum Zeitpunkt der Jahrestagungen im September 2000 festgelegt werden sollten. Die Direktoren stellten fest, die Arbeit der Prüfstelle werde die laufen-

den internen und externen Überprüfungsaktivitäten des IWF ergänzen und dazu führen, dass der IWF offener und verantwortlicher gegenüber seinen Mitgliedern wird.





KAPITEL 4

Die Reform der globalen Finanzarchitektur

Der Ausschuss hat heute Beratungen geführt vor dem Hintergrund zunehmender öffentlicher Erörterungen über die Richtung, in die sich der IWF und das internationale Finanzsystem entwickeln sollten, um sich dem rasch wechselnden wirtschaftlichen Umfeld anzupassen. Diese Debatte spiegelt auch die Sorge wider, dass der Nutzen, den die Weltwirtschaft aus einem freieren Handel sowie aus stärker integrierten und tieferen internationalen Kapitalmärkten zieht, nicht allen Menschen zugute kommt, insbesondere in den Entwicklungsländern. Der Ausschuss bekräftigt seine nachhaltige Unterstützung für die einzigartige Rolle des IWF als Eckstein des internationalen Währungs- und Finanzsystems sowie für seine Fähigkeit, auf Grund seines universellen Charakters allen seinen Mitgliedsländern zu helfen. Der IWF hat sich mit der Unterstützung aller seiner Mitglieder stetig gewandelt, um seinen Mitgliedsländern besser dabei zu helfen, einen starken makroökonomischen und institutionellen Unterbau zu errichten, der für die internationale Finanzstabilität und für eine breitere Teilhabe an den Vorteilen und Möglichkeiten einer offenen Weltwirtschaft notwendig ist. Es muss jedoch noch mehr getan werden, und der Ausschuss verpflichtet sich deshalb, weiterhin daran zu arbeiten, den IWF effektiver, transparenter und rechenschaftspflichtiger zu machen.

Kommuniqué des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses, 16. April 2000

Die Finanzkrisen der 90er Jahre haben Schwächen im internationalen Währungs- und Finanzsystem aufgedeckt. Sie haben deutlich gezeigt, dass die Globalisierung neben der Aussicht auf möglicherweise erhebliche Vorteile auch Gefahren mit sich bringt. Die internationale Gemeinschaft musste sich zudem der Herausforderung stellen, Ländern beim Übergang von der zentralen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft zu helfen sowie das Wachstum in den ärmsten Ländern zu fördern und die Armut zu verringern. Sie hat deshalb zu einer Reform der „Architektur“ des Systems aufgerufen, d. h. der Institutionen, der Märkte, der Spielregeln und der Vorgehensweisen, die Regierungen, Wirtschaftsunternehmen und Einzelne für ihre wirtschaftliche und finanzielle Tätigkeit einsetzen. Eine gestärkte Architektur wiederum trägt dazu bei, die Anfälligkeit der Weltwirtschaft für schädliche Finanzkrisen zu verringern und eröffnet allen Ländern bessere Aussichten durch größeres Wachstum und geringere Armut die Vorteile der Globalisierung zu nutzen (siehe Kasten 4.1).

Ogleich die Bemühungen, das Finanzsystem, – und dazu gehört auch der IWF – zu reformieren, langfristiger Natur sind, wurden bis Ende April 2000 bereits wesentliche Fortschritte erzielt. In verschiedenen Bereichen – wie der Erhöhung von Transparenz und

Rechenschaftspflicht, der Prüfung der Einhaltung von Standards und Kodizes sowie der besseren Identifizierung von Anfälligkeiten im Finanzsektor – wurden experimentelle Pilotprojekte begonnen, die darauf abzielen, langfristige Maßnahmen vorzubereiten. Die Arbeiten an der Entwicklung und Verbreitung von Standards, die die Politikmaßnahmen der Mitgliedsländer leiten sollen, konzentrierten sich zunehmend darauf, deren Umsetzung mit Zuhilfenahme der technischen Unterstützung des IWF zu fördern. Zudem wurde daran gearbeitet, bessere analytische Verfahren und Daten zur Einschätzung der Anfälligkeit zu entwickeln. Auf anderen Gebieten – wie der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, den Wechselkurssystemen und der Einbeziehung des privaten Sektors in die Krisenlösung – waren Fortschritte bei der Entwicklung von durchführbaren Empfehlungen erzielt worden und die Erörterungen wurden fortgesetzt.

Die Bemühungen des IWF im Geschäftsjahr 2000 waren Teil einer abgestimmten und umfassenden Reaktion der internationalen Gemeinschaft. Zahlreiche Institutionen und Foren spielen eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen, die internationale Finanzarchitektur zu stärken. Dazu gehören die Weltbank, das Forum für Finanzstabilität (FSF), die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), andere Baseler Gruppen, die

Kasten 4.1

Globalisierung: Bedrohung oder Chance?

Der Begriff „Globalisierung“ hat eine stark gefühlbetonte Kraft erlangt. Einige verstehen darunter einen Vorgang, der sowohl nutzbringend – ein Schlüssel zur künftigen weltwirtschaftlichen Entwicklung – als auch unvermeidlich und unumkehrbar ist. Andere betrachten die Globalisierung dagegen mit Feindseligkeit, sogar mit Furcht und glauben, dass sie die Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern erhöht, die Beschäftigung und den Lebensstandard bedroht sowie den sozialen Fortschritt behindert.

In Wirklichkeit bietet die Globalisierung umfassende Chancen für eine wahrhaft weltweite Entwicklung, nur schreitet sie nicht gleichmäßig voran. Einige Länder werden schneller in die Weltwirtschaft integriert als andere. Länder, die sich integrieren konnten, erleben ein rascheres Wachstum und einen Rückgang der Armut. Eine außenwirtschaftlich orientierte Politik brachte Dynamik und größeren Wohlstand in einen Großteil Ostasiens, ein Gebiet das vor 40 Jahren eines der ärmsten der Welt war. Und mit steigendem Lebensstandard wurde es möglich, Fortschritte in der Demokratie und bei Fragen wie Umwelt und Arbeitsnormen zu erzielen.

Was ist Globalisierung?

„Globalisierung“ in wirtschaftlicher Hinsicht bezieht sich auf die zunehmende Integration von Volkswirtschaften rund um die Welt, insbesondere durch den Außenhandel und durch den Kapitalverkehr. Der Begriff bezieht sich manchmal auch auf die Wanderung von Menschen (Arbeit) und Wissen (Technologie) über nationale Grenzen hinweg.

Im Grunde ist an der Globalisierung nichts geheimnisvoll. Der Begriff ist seit den 80er Jahren allgemein gebräuchlich geworden und spiegelt technologische Fortschritte wider, die den Abschluss internationaler Transaktionen leichter und schneller gemacht haben, sowohl im Handels- als auch im Kapitalverkehr. Er bezieht sich auf eine über nationale Grenzen hinweg reichende Ausweitung derselben Marktkräfte, die seit Jahrhunderten auf allen Ebenen des wirtschaftlichen Handelns der Menschen wirken – auf Dorfmärkten, in städtischen Industrien oder in Finanzzentren.

Markte fördern die Leistungsfähigkeit durch Wettbewerb und durch Arbeitsteilung – die Spezialisierung, die es den

Menschen und den Volkswirtschaften ermöglicht, sich darauf zu konzentrieren, was sie am besten können. Globale Märkte bieten den Menschen bessere Chancen, zahlreichere und größere Märkte auf der ganzen Welt zu nutzen. Das bedeutet, dass sie Zugang zu mehr Kapitalströmen, Technologie, billigeren Einfuhren und größeren Ausfuhrmärkten haben können. Aber die Märkte gewährleisten nicht notwendigerweise, dass die Vorteile größerer Effizienz allen zugute kommen. Die Länder sollten bereit sein, jene Politikmaßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, damit ihnen die Vorteile der Globalisierung zugute kommen und dabei sichergestellt ist, dass diese Vorteile gerecht verteilt werden. Die ärmsten Länder, aber auch andere, dürften dafür jedoch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft benötigen.

Sind häufige Krisen eine unausweichliche Folge der Globalisierung?

Die Kette von Krisen in den 90er Jahren – Mexiko, Thailand, Indonesien, Korea, Russland und Brasilien – ließ manche die Vermutung äußern, dass Finanzkrisen eine direkte und unvermeidliche Folge der Globalisierung sind. Tatsächlich stellt sich sowohl in den fortgeschrittenen als auch in den aufstrebenden Marktwirtschaften die Frage, ob die Globalisierung die wirtschaftliche Steuerung schwieriger macht.

Sicher wären die Krisen ohne die Exposition gegenüber den globalen Kapitalmärkten anders verlaufen. Aber ohne diese Finanzströme hätten die meisten dieser Länder ebenso wenig ihre beeindruckenden Wachstumserfolge erzielt.

Es handelte sich dabei um vielschichtige Krisen, die sich aus der Wechselwirkung von Mängeln in der nationalen Politik und im internationalen Finanzsystem ergaben. Einzelne Regierungen und die internationale Gemeinschaft als Ganzes vollziehen nunmehr Schritte, um die Gefahr solcher Krisen in Zukunft zu verringern.

Auf der nationalen Ebene waren einige der Länder trotz der beeindruckenden wirtschaftlichen Erfolge nicht vollständig darauf vorbereitet, den möglichen Schocks zu widerstehen, die von den internationalen Märkten ausgehen können. Makroökonomische Stabilität, Solidität des Finanzsektors, offene Volkswirtschaften, Transparenz und gute Regierungsführung sind wesentlich für Länder, die an den globalen Märkten teilnehmen. Jedes der

Länder wies hierbei in einer oder mehrfacher Hinsicht Mängel auf.

Auf der internationalen Ebene wurden mehrere wichtige Verteidigungslinien gegen Krisen durchbrochen. Investoren schätzten Risiken nicht angemessen ein. Regulatoren und Aufsicht in den wichtigsten Finanzzentren überwachten die Entwicklungen nicht ausreichend. Und über einige internationale Investoren waren nicht genügend Informationen verfügbar. Das führte dazu, dass die Märkte anfällig für „Herdenverhalten“ waren – plötzliches Umschwenken der Investorenmeinung und heftige Kapitalbewegungen, vor allem kurzfristige, in die Länder hinein und wieder heraus. Die internationale Gemeinschaft reagiert auf die globalen Dimensionen der Krise durch stetige Anstrengungen, die Architektur des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu stärken. Das umfassende Ziel besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Märkte mit größerer Transparenz, Gerechtigkeit und Effizienz funktionieren.

Schlussfolgerung

Dass sich die Einkommenslücke zwischen den einkommensstarken und einkommensschwachen Ländern ausgeweitet hat, ist besorgniserregend. Es ist jedoch falsch, daraus die übereilte Schlussfolgerung zu ziehen, dass nichts getan werden kann, um die Situation zu verbessern. Im Gegenteil: die einkommensschwachen Länder waren zum Teil auf Grund der gewählten Politikmaßnahmen, zum Teil auf Grund von Faktoren, die außerhalb ihrer Kontrolle lagen, nicht in der Lage, sich so rasch in die Weltwirtschaft zu integrieren wie andere. Kein Land, am allerwenigsten die ärmsten, kann es sich leisten, sich von der Weltwirtschaft abzuschotten. Jedes Land sollte danach streben, die Armut zu reduzieren. Die internationale Gemeinschaft sollte sich bemühen – durch die Stärkung des internationalen Finanzsystems, durch Handel und durch Entwicklungshilfe – den ärmsten Ländern zu helfen, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren, rascher zu wachsen und die Armut zu verringern. Das ist der Weg, um sicherzustellen, dass alle Menschen in allen Ländern Zugang zu den Vorteilen der Globalisierung haben.

Weitere Informationen über die Globalisierung finden sie in der IWF-Themenreihe „Globalisierung: Bedrohung oder Chance?“ April 2000, auf der Website des IWF.

Gruppe der Zwanzig (G-20)¹ und die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Zudem haben angesichts der erhöhten Aufmerksamkeit für die Überprüfung der Finanzstabilität und für Standards die Bemühungen von standardsetzenden Institutionen wie der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO), der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS), des Internationalen Ausschusses für Rechnungslegungsnormen (IASB), der Internationalen Vereinigung der Wirtschaftsprüfer (IFAC) und anderer – darunter Foren wie die UN-Kommission für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL) – zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Ein Großteil der Arbeiten zur Reform der globalen Architektur fließt in der Überwachungstätigkeit des IWF zusammen (siehe Kapitel 2-3), was neue Herausforderungen für den IWF beinhaltet, insbesondere bei der Frage, wie die Sachkenntnis anderer Institutionen für seine Überwachungstätigkeit genutzt werden kann. Auf seiner Sitzung im April 2000 forderte der Internationale Währungs- und Finanzausschuss das Exekutivdirektorium auf, weiterhin zu untersuchen, wie die verschiedenen „Architektur“-Initiativen in die Überwachungstätigkeit einbezogen werden können, und er bat um einen aktuellen Zustandsbericht für seine Sitzung im September 2000.

Dieses Kapitel beschreibt die Fortschritte, die bei Schlüsselementen einer gestärkten Finanzarchitektur bis Ende April 2000 erzielt worden sind. Detaillierte und aktuelle Informationen über die verschiedenen Initiativen sind auf der IWF-Website zu finden.

Transparenz und Rechenschaftspflicht

Die bessere Bereitstellung von Informationen für die Märkte und für die breitere Öffentlichkeit sind ein zentrales Element der Reform des internationalen Finanzsystems. Gleichzeitig bildet sie einen Eckstein der IWF-Reformen, die in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden – und für die Zukunft geplant sind.

Transparenz seitens der IWF-Mitgliedsländer und des IWF selbst trägt auf mehrfache Weise zur Förderung einer besseren Wirtschaftsentwicklung bei. Eine größere Offenheit der Mitgliedsländer fördert umfassendere Analysen über ihre Politikmaßnahmen durch die Öffentlichkeit. Sie erhöht die Rechenschaftspflicht der politischen Entscheidungsträger und die Glaubwürdigkeit der Politiken, und sie ist von kritischer Bedeutung für die Finanzmärkte, damit sie sachgerecht und effizient funktionieren können. Größere Offenheit und Klarheit seitens des IWF bei seinen eigenen Maßnahmen und den Empfehlungen, die er seinen Mitglieds-

ländern gibt, tragen dazu bei, dass die Erörterungen über die Politikmaßnahmen mit mehr Sachverstand geführt werden und dass das Verständnis der Rolle und der Operationen des IWF verbessert wird. Dadurch dass der IWF seine Empfehlungen der öffentlichen Überprüfung und Diskussion aussetzt, kann er zugleich das Niveau seiner Analysen anheben.

Das Exekutivdirektorium des IWF hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die darauf abzielen, die Transparenz der Politik und der Daten der Mitgliedsländer zu verbessern und die eigene externe Kommunikation des IWF zu stärken (siehe auch Anhang V). Dabei ging das Direktorium behutsam vor, um die Aufgabe des IWF, das internationale Währungssystem zu überprüfen, mit seiner Rolle als vertraulicher Ratgeber seiner Mitgliedsländer im Einklang zu halten.

Am 30. April 2000 beschloss das Exekutivdirektorium Folgendes:

Zusätzliche Informationen zur IWF-Überwachung seiner Mitgliedsländer zur Verfügung zu stellen

- Rund 80 % der Mitgliedsländer entschieden sich, die Öffentlichen Informationsmitteilungen (PINs) im Anschluss an ihre Länder-(Artikel IV-) Konsultationen zu veröffentlichen.
- 60 Mitgliedsländer haben sich entschlossen, am Pilotprogramm zur freiwilligen Freigabe der Artikel-IV-Stabsberichte teilzunehmen, das im April 1999 begonnen wurde.

Zusätzliche Informationen über die IWF-unterstützten Programme der Länder zur Verfügung zu stellen

- Absichtserklärungen und andere länderspezifische Programmdokumente werden für die meisten Anträge auf Inanspruchnahme von IWF-Ressourcen – oder Finanzierungen – und deren Überprüfung veröffentlicht.
- Erklärungen des Vorsitzenden des Exekutivdirektoriums werden in Kurzmeldungen und Pressemitteilungen über die Aussprachen des Direktoriums zu den Anträgen auf Inanspruchnahme von IWF-Mitteln und deren Überprüfung veröffentlicht.

Interne und externe Bewertungen der IWF-Praxis durchzuführen;

- Die internen und externen Bewertungen der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF), der mit Vorzugsbedingungen ausgestatteten Kreditfazilität des IWF (jetzt der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität), – und die erbeteten öffentlichen Stellungnahmen zu den vorläufigen Schlussfolgerungen dieser Studien – wurden veröffentlicht.
- Weitere interne und externe Überprüfungen der Tätigkeit des IWF wurden durchgeführt und veröffentlicht, einschließlich der *Externen Bewertung der Überwachungstätigkeit des IWF* im September 1999 und der *Externen Bewertung der Forschungsarbeiten des IWF* im März 2000. Im April 2000 beschloss das Exekutivdirektorium, eine unabhängige Prüfstelle im

¹Die G20 besteht aus den G7-Industrieländern und den 11 wichtigsten aufstrebenden Volkswirtschaften sowie zwei Vertretern von Institutionen (Europäische Union und IWF/Weltbank).

IWF einzurichten, deren Aufgabe im Geschäftsjahr 2001 näher festgelegt werden soll (siehe Kapitel 3). *Den Dialog und die Beratungen mit der Öffentlichkeit über die Tätigkeiten des IWF fortzuführen;*

- Als Teil der umfassenden Überprüfung der Initiative für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC-Initiative) hat der IWF gemeinsam mit der Weltbank, mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), anderen gesellschaftlichen Gruppen und der Öffentlichkeit Gespräche geführt und die Ansichten dieser Partner bei der erweiterten HIPC-Initiative, die im September 1999 angekündigt worden war, berücksichtigt (siehe Kapitel 5).
- Der IWF veröffentlicht gegenwärtig, ebenfalls zusammen mit der Weltbank, seine Grundsatz- und Länderdokumente zur HIPC-Initiative. Künftig wird er zudem Stabsbewertungen über die Strategiedokumente der Mitglieder zur Armutsbekämpfung zugänglich machen.
- Zentrale interne Berichte über die IWF-Politiken und über die IWF-Operationen werden gegenwärtig veröffentlicht. Dazu gehören Arbeitspapiere und Direktoriums Aussprachen über die asiatische Finanzkrise und über den Zusammenhang zwischen Schuldenerleichterung und Armutsverringerung.
- Regelmäßige Zusammenfassungen des Arbeitsprogramms des Exekutivdirektoriums und eine breite Palette von Grundsatzdokumenten werden ebenfalls veröffentlicht.
- Vorläufige Standards und Kodizes werden zur öffentlichen Diskussion gestellt.

Zusätzliche Finanzinformationen über den IWF zu veröffentlichen;

- Der IWF stellt die Rubrik „Members' Accounts in the IMF“ mit zeitnahen Informationen über die finanzielle Position der einzelnen Mitgliedsländer gegenüber dem IWF in seine Website ein.
- Ein neuer, wöchentlich aktualisierter Website-Abschnitt mit dem Titel „IMF Financial Activities“ stellt wichtige IWF-Finanzstatistiken zur Verfügung. Sie beziehen sich auf Kredite, Finanzmittel, Zahlungsrückstände und IWF-Zinssätze; Tabellen über laufende finanzielle Vereinbarungen mit Mitgliedsländern; sowie den Status der Verpflichtungen gegenüber den Mitgliedsländern im Rahmen der HIPC-Initiative.
- Informationen über die Liquiditätslage des IWF werden bekannt gegeben.
- Das Direktorium beschloss im März 2000, den vierteljährlichen Finanztransaktionsplan des IWF (früher als Währungsbudget bezeichnet), der Informationen über die Finanzierungsquellen der IWF-Mittelvergabe bietet, zu veröffentlichen.
- Der öffentliche Zugang zu den Archiven des IWF wurde erheblich erweitert.

Die Verpflichtung zu erhöhter Transparenz erforderte auch Maßnahmen, die darauf abzielen, die Arbeit

des IWF der breiten Öffentlichkeit besser zu erläutern. Daher wurden Schritte unternommen, um die Medien und die Öffentlichkeit mit zusätzlichen Informationen zu versorgen, vor allem durch die IWF-Website.

Außerdem werden Anstrengungen unternommen, die gesellschaftlichen Gruppen zu erreichen, das Veröffentlichungsprogramm des IWF auszuweiten und die Gespräche mit dem privaten Finanzsektor zu intensivieren. Zudem hat der IWF auf der Grundlage von Überprüfungen durch externe Berater eine Anzahl von Elementen einer Strategie zur Verbesserung seiner externen Kommunikation umgesetzt (siehe Anhang V).

In seinem Kommuniqué vom 16. April 2000 wiederholte der Internationale Währungs- und Finanzausschuss die Bedeutung, die er einer größeren Transparenz in der politischen Planung zur Verbesserung der Arbeitsweise sowohl von nationalen Volkswirtschaften als auch des internationalen Finanzsystems beimisst. Er unterstrich außerdem die Bedeutung einer erhöhten Transparenz und Rechenschaftspflicht der internationalen Finanzinstitutionen selbst. Der Ausschuss begrüßte den anhaltenden Fortschritt auf einer Reihe von Gebieten und forderte weitere Bemühungen mit dem Ziel, die Politik des IWF und seiner Mitgliedsländer transparenter zu gestalten, ohne dabei die Rolle des IWF als vertrauenswürdiger Berater zu vernachlässigen.

Entwicklung von Standards, Grundsätzen und Richtlinien

In den Beschprechungen des Exekutivdirektoriums über die Stärkung der internationalen Finanzarchitektur wurde die Notwendigkeit betont, international anerkannte Standards und Verfahrenskodizes zu entwickeln und anzuwenden. Die Annahme solcher Standards auf Gebieten, die für die Stabilität des Wirtschaftssystems von herausragender Bedeutung sind, kann zu sachkundigeren Kredit- und Investitionsentscheidungen, zu einer erhöhten Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft sowie zu größeren Wirtschaftserfolgen beitragen.

Nach der Entwicklung von Standards auf den Gebieten von unmittelbarem operationalem Interesse für den IWF – der öffentlichen Bereitstellung von Daten, der Transparenz der Fiskalpolitik, der Geld- und Währungspolitik sowie der Bankenaufsicht – haben sich die Anstrengungen auf die Veröffentlichung und Anwendung dieser Standards konzentriert, unter anderem durch die Bereitstellung von technischer Hilfe. Es wurde Informationsmaterial zusammengestellt, um den Ländern bei der Anwendung der Standards zu helfen: Ein Handbuch zum *Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz* ist seit 1998 auf der IWF-Website erhältlich, und der IWF ist dabei, ein Begleitdokument zum *Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik* fertig zu stellen, der im September 1999 vom Internationalen Währungs- und Finanzausschuss

gebilligt wurde. Die Anwendungsrichtlinien für das Datenschema für Währungsreserven und Fremdwährungsliquidität im Rahmen des Speziellen Datenveröffentlichungs-Standards (SDDS) werden bis Ende 2000 fertig gestellt sein, nachdem die Erfahrungen der Mitgliedsländer mit ihrer Anwendung berücksichtigt worden sind.

Die Erfahrungen mit den Standards müssen ebenfalls regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass deren Ausgestaltung und Umsetzung sachgerecht bleibt. Während des Geschäftsjahres überprüfte das Direktorium die Erfahrungen mit dem SDDS und dem Allgemeinen Datenveröffentlichungs-System (GDDS) und billigte Änderungen im Bereich der Währungsreserven und der Auslandsverschuldung.

Das Exekutivdirektorium führte den Speziellen Datenveröffentlichungs-Standard im März 1996 und das Allgemeine Datenveröffentlichungs-System im Dezember 1997 ein. Der SDDS hat das Ziel, Ländern, die Zugang zu den internationalen Finanzmärkten haben oder erreichen wollen, bei der Bereitstellung von wirtschaftlichen und finanziellen Daten für die Öffentlichkeit zu helfen. Das GDDS richtet sich an diejenigen Länder, die noch nicht in der Lage sind, am SDDS teilzunehmen, die aber bereit sind, ihre statistischen Systeme zu verbessern. Es stellt die Entwicklung von soliden statistischen Systemen als Vorbereitung für eine zeitnahe Bereitstellung von Daten für die Öffentlichkeit in den Vordergrund.

Im März 2000 schloss das Exekutivdirektorium die dritte Überprüfung der Datenstandardinitiativen des IWF ab und berichtete über wesentliche Fortschritte bei der Erfüllung der Anforderungen des SDDS. Dabei wurde erwartet, dass die meisten Anwender bis Ende Juni 2000 die Anforderungen des SDDS vollständig erfüllen werden. Zu diesem Zeitpunkt werde eine systematische Überwachung der Einhaltung des Standards beginnen. Das GDDS gehe in seine Einsatzphase über.

Die Direktoriumsüberprüfung ergab unter anderem folgende Schlussfolgerungen:

- Um die Bereitstellung von Daten zur Überprüfung der externen Anfälligkeit zu verbessern, wird ein Standardformat zur Verbreitung von Daten über Währungsreserven und Devisenliquidität genutzt, das auf dem 1999 gebilligten SDDS-Datenschema beruht. Die Daten werden in diesem Format auf der Website des IWF zur Verfügung gestellt.
- Es wird eine besondere SDDS-Datenkategorie für Statistik über die Auslandsverschuldung eingeführt. Sie wird die Bereitstellung von umfassenden und zeitnahen Daten, unterteilt nach wichtigen Sektoren auf vierteljährlicher Basis, enthalten. Dieser Prozess erfolgt schrittweise in einem Dreijahreszeitraum.
- Zudem wird das GDDS hinsichtlich der Auslandsverschuldung erweitert, wobei die öffentlichen und die öffentlich garantierten Schulden und der damit

verbundene Schuldendienstplan in die Kerndatenkategorien des GDDS einbezogen werden.

- Hinsichtlich der Datenqualität setzt der Stab seine frühere Arbeit an einem Rahmenwerk für die systematische Qualitätsüberprüfung fort. Zudem wurde auf der elektronischen Informationstafel zu Datenveröffentlichungs-Standards (www.dsbb.imf.org) eine Referenz-Site für Datenqualität eingerichtet, um das gemeinsame Verständnis für die Datenqualität zu fördern, indem das Fachwissen der internationalen Statistikerschaft herangezogen wird.

Das Direktorium bat den Stab, einen neuen vierteljährlichen Bericht über den SDDS herauszugeben, um die Kenntnisse über die erzielten Fortschritte zu erweitern und die Initiative stärker ins Bewusstsein zu rücken. Es bat den Stab außerdem, Wege zu erkunden, wie Hinweise auf die Beteiligung eines Landes am SDDS in die Stabsberichte zur Länderüberwachung und in die PINs aufgenommen werden können und auf welche Weise die Einhaltung der Standards erörtert werden sollte.

Überprüfung der Standards

Obwohl die Annahme der einzelnen Standards freiwillig ist, hat die internationale Gemeinschaft die Bedeutung von Informationen darüber erkannt, in welchem Ausmaß die Länder international anerkannte Standards und Kodizes einhalten. Der Internationale Währungs- und Finanzausschuss kam überein, dass die Länder-(Artikel IV-)Konsultationen den geeigneten Rahmen darstellen, in dem die Folgen der Bewertungen in Bezug auf die Einhaltung der Standards und Kodizes organisiert und mit den nationalen Behörden erörtert werden können. Auf welche Weise diese Arbeit am besten in die Überwachungstätigkeit des IWF einbezogen werden kann, muss noch entschieden werden. Diese „Transparenzberichte“ – jetzt *Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs)* genannt – werden gleichwohl in großem Ausmaß unterstützt, und seit Anfang 1999 wird versuchsweise ein entsprechendes Projekt durchgeführt (siehe Kasten 4.2).²

²Siehe z. B. den Bericht der Gruppe der Zweiundzwanzig *Working Group on Transparency and Accountability* (Oktober 1998) und die Kommuniqués des Interimsausschusses vom April und September 1999. Kürzlich wurde die experimentelle Arbeit an den ROSCs durch die Empfehlung der Gruppe der Zwanzig unterstützt, „die Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes („Transparenzberichte“) und die Finanzsektorbewertungen abzuschließen“ (*G20-Sitzung der Finanzminister und Zentralbankgouverneure*, „Finance Canada“-Pressemitteilung vom 15./16. Dezember 1999). In ähnlicher Weise haben die Finanzminister der westlichen Hemisphäre die laufenden Arbeiten an den Standards und Kodizes unterstützt. Sie haben die Mitgliedsländer ermutigt, Programme zur Bewertung der Stabilität des Finanzsystems durchzuführen, und sich dazu verpflichtet, die ROSCs zu unterstützen und daran mitzuarbeiten (*Gemeinsame Ministererklärung* vom 3. Februar 2000).

Kasten 4.2

Versuchswise Bewertung der Einhaltung von Standards

Der IWF und die Weltbank haben einen Organisationsrahmen geschaffen, um die Einhaltung von Standards in Zusammenarbeit mit nationalen Behörden und anderen internationalen Gremien zu beurteilen. Bei den Beurteilungen werden eine Reihe von verschiedenen Instrumenten verwendet.

- Das gemeinsame Pilotprojekt des IWF und der Weltbank, das *Programm zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP)*, konzentriert sich vor allem auf die Bewertung von Anfälligkeiten des Finanzsektors und auf die Festlegung von Entwicklungsprioritäten. Dies umfasst zum Teil die Beurteilung derjenigen Finanzsektorstandards, die in jedem einzelnen Fall entscheidend für die Stabilität sind. Alle FSAPs bewerten die Einhaltung des Kodex für Transparenz der Geld- und Finanzpolitik sowie der Baseler Kerngrundsätze. Das FSAP stellt eine gemeinsame Anstrengung dar, bei der auch das Fachwissen einer Reihe von nationalen Behörden und standardsetzenden Gremien genutzt wird.
- Das Einhalten von Standards für die Bereitstellung von Daten und für die fiskalische Transparenz wird in Verbindung mit der technischen Hilfe des IWF oder bei getrennten Maß-

nahmen im Zusammenhang mit der Überwachungstätigkeit und den Programmüberprüfungen bewertet.

- Die Weltbank erprobt in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen die Bewertung auf den Gebieten der Unternehmensführung und der Rechnungslegung und entwickelt Verfahren für die Durchführung dieser Bewertungen.

Die IWF-Weltbank-Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs) bieten einen Rahmen für die Zusammenfügung dieser Bewertungen. Experimentelle ROSC-„Module“ beschreiben die Länderpraxis auf einem bestimmten Gebiet und enthalten eine Bewertung, inwieweit die Vorgehensweise mit dem entsprechenden internationalen Standard vereinbar ist. Bis Ende des Geschäftsjahres 2000 hatte der IWF-Stab in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden der Länder, die freiwillig an dem Pilotprogramm teilnahmen, ROSC-Module für 15 Volkswirtschaften aus Industrieländern, aufstrebenden Märkten und Entwicklungsländern fertig gestellt. Außerdem wurde an Modulen für 18 weitere Länder gearbeitet. Der Weltbank-Stab plant, bis Mitte 2000 ungefähr sechs Module für Unternehmensführung und bis Ende September 2000

ungefähr die gleiche Anzahl von Rechnungslegungsmodulen fertig zu stellen. Die Veröffentlichung der ROSCs bleibt den nationalen Regierungen vorbehalten, obwohl die meisten abgeschlossenen Bewertungen auf der IWF-Website zugänglich gemacht worden sind.

Eigenbewertungen für die Einhaltung von Standards ergänzen die externen Bewertungen. Eigenbewertungen können dazu beitragen, die Eigenverantwortung der nationalen Behörden zu fördern und, wenn sie auf klaren und gut entwickelten Verfahren beruhen, die knappen internationalen Mittel besser zu nutzen. Ohne externe Bewertungen dürfte es den Eigenbewertungen jedoch an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft fehlen. Klare Handbücher sind entscheidend, um Eigenbewertungen durchzuführen, die gegenseitige Ergänzung von Eigenbewertungen und externen Bewertungen zu gewährleisten sowie die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Rechtssystemen zu fördern. Eine größere internationale Unterstützung für die Bemühungen von standardsetzenden Gremien, Verfahren zu entwickeln, würde die Übernahme von Standards fördern. Marktgesteuerte und staatliche Anreize könnten ebenfalls das Engagement der Ländern stärken, Standards einzuführen und einzuhalten.

Es gibt jedoch einen entscheidenden Unterschied zwischen der *Durchführung* einer Bewertung hinsichtlich der Einhaltung eines bestimmten Standards seitens eines Mitgliedslandes und der *Verwendung* dieser Bewertung in der Überwachungstätigkeit des IWF. Erstes verlangt detailliertes Fachwissen über die entsprechenden Standards und die Sachkenntnis, diese Informationen zur Einordnung der Vorgehensweise einzelner Länder zu nutzen. Letzteres erfordert die Fähigkeit zu beurteilen, wie sich diese Praktiken im Laufe der Zeit verändert haben und wie sie sich auf die Stabilität des Wirtschafts- und Finanzsystems auswirken.

Das Direktorium legt Wert darauf, dass sich der Stab bei der Durchführung der Bewertungen vor allem auf Gebiete konzentriert, die im unmittelbaren Tätigkeitsbereich des IWF liegen – d. h. die Transparenz der Fiskal- und Geldpolitik, die Solidität des Finanzsektors und die öffentliche Bereitstellung von Daten. Die Direktoren haben außerdem die Bedeutung der Bewer-

tung von Standards auf anderen Gebieten betont – wobei für diese Bewertungen das Fachwissen anderer Expertengremien genutzt werden sollte. Daher unterstützte das Direktorium einen Ansatz der geteilten Verantwortung für die Erstellung von ROSCs. Bei diesem Ansatz übernehmen verschiedene internationale Institutionen, entsprechend ihrem Auftrag und ihrem Fachwissen, die Hauptverantwortung für die Bewertungen auf den verschiedenen Gebieten. Die Weltbank hat sich bereit erklärt, gemeinsam mit dem IWF ROSCs zu erstellen und erprobt Überprüfungen auf dem Gebiet der Unternehmensführung und der Rechnungslegung.

Selbst der IWF und die Weltbank zusammengenommen sind nicht in der Lage, sämtliche verschiedene Arten von Standards zu beurteilen. Andere internationale Finanzorganisationen, standardsetzende Gremien und nationale Behörden haben ebenfalls ihre jeweilige Aufgabe zu erfüllen, und deshalb müssen Verfahren entwickelt werden, um sie zu beteiligen. In diesem Zu-

sammenhang war das gemeinsame Weltbank-IWF-Programm zur Bewertung des Finanzsektors als Pilotprojekt besonders erfolgreich dabei, die Fachkenntnisse von nationalen Institutionen und standardsetzenden Gremien in den Bewertungsprozess einzubringen (siehe unten die Diskussion über die „Stärkung der Finanzsysteme“).

Die Länder-(Artikel IV-)Überwachung bietet den geeigneten Rahmen, in dem die Folgerungen aus der Bewertung mit den nationalen Behörden organisiert und erörtert werden können, obwohl die Verfahren dafür während der ROSC-Pilotphase experimenteller Natur bleiben. Zudem gewährleistet die Verknüpfung der Überwachung von Standards und Kodizes mit dem Länderkonsultationsprozess - mit seinem nahezu universellen Charakter und der Einheitlichkeit des Verfahrens – eine dauernde Konzentration auf die Förderung der Standards. Eine umfassende Bandbreite der Bewertungen ist auch für die Arbeit der Weltbank von erheblichen Nutzen, wenn es darum geht, Ländern bei der Festlegung von Reformen und Entwicklungsprioritäten zu helfen. Ähnlich können die Rückmeldungen aus der Bewertung dazu beitragen, dass standardsetzende Gremien die Stärken und Schwächen eines bestehenden Standards erkennen und ihnen die Richtung für die zukünftige Arbeit anzeigen. Wenn Bewertungen veröffentlicht werden, würden sie auch den Märkten helfen, Kredit- und Investitionsentscheidungen besser informiert zu treffen. Dies wiederum sollte größere Anstrengungen fördern, Standards zu übernehmen und einzuhalten.

Stärkung der Finanzsysteme

Die jüngsten Episoden von Finanzkrisen in einer Reihe von Ländern und die grenzüberschreitende „Ansteckungswirkung von Finanzkrisen“ haben die Bedeutung eines soliden Finanzsystems für die Mitgliedsländer unterstrichen, insbesondere die Notwendigkeit, Gefahren und Anfälligkeiten im Finanzsektor bereits in einem frühen Stadium besser zu erkennen (siehe Kasten 4.3 zur Direktoriums Aussprache über die aus der Asienkrise zu ziehenden Lehren für eine Umstrukturierung der betroffenen Finanzsektoren). Banken und andere Finanzinstitute müssen interne Praktiken wie Risikobewertung und Risikomanagement ausbauen, und die Behörden müssen ihre Finanzsektor-Aufsicht und -Regulierung aufwerten, um mit der modernen Weltwirtschaft Schritt zu halten.

Obwohl der IWF seit einiger Zeit der Analyse und Bewertung der Solidität des Finanzsektors bei seiner Überwachungs- und Ausleihertätigkeit erhöhte Bedeutung beimisst, ist eine tiefere und konzentriertere Analyse auf diesem Gebiet notwendig. Die Prioritäten bestehen darin, die Solidität der Finanzsysteme systematisch zu überprüfen und die Verbindungen zwischen der Stabilitätspolitik, der realen Wirtschaft sowie den

strukturellen und entwicklungspolitischen Fragestellungen im Finanzsektor herauszuarbeiten. Um diese Arbeit so wirkungsvoll wie möglich durchführen und die knappen Ressourcen an Fachwissen effizient nutzen zu können, arbeitet der IWF mit der Weltbank zusammen.

Das IWF-Weltbank-Programm zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP), das im Mai 1999 als einjähriges Pilotprojekt eingeführt wurde, ist das wichtigste Instrument für eine auf zentrale Punkte konzentrierte Finanzsektoranalyse. Das Programm zielt darauf ab, die Grundlage für einen effektiveren Dialog mit den nationalen Regierungen zu schaffen, den Ländern zu helfen, die Anfälligkeiten in ihrem Finanzsektor zu verringern und die Festlegung von Prioritäten hinsichtlich der Entwicklung des Finanzsektors zu unterstützen. Um die Zusammenarbeit und die Vereinbarkeit der Politikempfehlungen des IWF und der Weltbank auf dem Gebiet des Finanzsektors zu vergrößern und um die technische Hilfe besser zu koordinieren, ist seit Ende 1998 ein Verbindungsausschuss für den Finanzsektor (FSLC) tätig.

Innerhalb des IWF führt der Stab Bewertungen der Stabilität des Finanzsystems (FSSAs) – mit dem Schwerpunkt auf Anfälligkeitsfragen – durch, die auf den Berichten des Programms zur Bewertung des Finanzsektors für die einzelnen Länder beruhen. Die Stabseinschätzung der Finanzsektorrisiken für die Gesamtwirtschaft wird in den Länderkonsultationsprozess eingebracht und bei der Ausgestaltung der IWF-Programme herangezogen.

Das Pilotprogramm zur Bewertung des Finanzsektors war am Ende des Geschäftsjahres 2000 in vollem Gange. Von den geplanten Pilotbewertungen für 12 Länder – die eine Bandbreite von Finanzsystemen und geographischen Regionen abdecken – waren vier abgeschlossen, und acht befanden sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Auf Grund der personalintensiven Natur des Programms, des notwendigen Fachwissens und der begrenzten Personalressourcen der Weltbank und des IWF wurden sowohl nationale Zentralbanken und Aufsichtsbehörden als auch internationale standardsetzende Gremien gebeten, Sachverständige für die Beteiligung an der Bewertung einzelner Länder zur Verfügung zu stellen. Die Reaktion der nationalen Regierungen darauf war bisher positiv, und ihre Verbesserungsvorschläge tragen dazu bei, das Programm weiter zu präzisieren.

Im März und April 2000 erörterten die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank einen Fortschrittsbericht über das Pilotprogramm zur Bewertung des Finanzsektors (siehe Kasten 4.4). Auf der Grundlage der mit dem Pilotprojekt gewonnenen Erfahrungen billigten beide Direktorien die Fortsetzung des Programms. Es wird erwartet, dass die Anzahl der Länderbewertungen im Geschäftsjahr 2001 auf 24 Länder ansteigen wird.

Kasten 4.3

Lehren aus der asiatischen Finanzkrise

Die Exekutivdirektoren erörtern Anfang September 1999 die aus der Asienkrise für die Umstrukturierung des Finanzsektors zu ziehenden Lehren. In den am stärksten betroffenen Ländern – Indonesien, Korea und Thailand – standen Finanzsektorreformen im Mittelpunkt der vom IWF unterstützten Programme. Die Krise hatte ihren Ursprung in einer Kombination – zu jeweils unterschiedlichen Anteilen in den einzelnen Ländern – aus Finanz- und Unternehmenssektorschwächen sowie makroökonomischen Anfälligkeiten. Eine Hauptursache der Anfälligkeit bestand in den großen Kapitalzuflüssen in den frühen 90er Jahren, insbesondere in den ungesicherten kurzfristigen Fremdwährungskrediten. Dies habe die drei Krisenländer für Kapitalabflüsse und Wechselkursabwertungen anfällig gemacht. Die Kapitalzuflüsse hätten zudem eine rasche Kreditschöpfung hervorgerufen, die zu einer Inflation der Vermögenspreise und zur Finanzierung von riskanten Investitionen führte. Die Kreditexpansion spiegelte auch Schwächen bei der Kreditvergabe, eine mangelnde Marktdisziplin, Schwächen in der Bankenregulierung und -aufsicht sowie, in einigen Ländern, die engen Verbindungen zwischen Regierung, Banken und Unternehmen wider. Die Bankenkrise wurde durch die Schwächen im Unternehmenssektor, der in einigen Ländern stark fremdfinanziert war, noch verschärft. Viele Direktoren waren der Auffassung, dass feste Wechselkursregime und implizite Garantien ebenfalls eine wichtige Ursache für die Anfälligkeit waren, da dies die Investoren dazu verleitet habe, Fremdwährungsrisiken zu ignorieren. Dies wiederum habe zu einer Erhöhung der ungesicherten Auslandskreditaufnahme und der Fälligkeitsinkongruenzen in den Bankportfolios geführt. Diese Faktoren hätten auch die Bemühungen untergraben, effiziente Aufsichtsregeln für offene Devisenpositionen einzuführen.

Als sich die Markteinschätzung änderte, waren der Umfang und die Geschwindigkeit der Auswirkungen auf die Finanzsysteme beispiellos und erforderten grundlegende und weitreichende staatliche Interventionen. Die Asienkrise habe daher den engen Zusammenhang zwischen der Solidität des Finanzsektors und der makroökonomischen Stabilität deutlich gemacht.

Die Direktoren unterstützten die Maßnahmen, die von den nationalen Behörden ergriffen worden waren, um der Krisensituation zu begegnen und ihre Finanzsysteme zu festigen. Die Erfahrung hat gezeigt, wie wichtig es ist, der Öffentlichkeit die Maßnahmen umfassend zu erläutern und diese als Paket durchzusetzen, um die Märkte von der Entschlossenheit der Regierung zu überzeugen, der Krise zu begegnen.

Bei der Zusammenfassung der Lehren aus der Asienkrise für den IWF hoben die Direktoren Folgendes hervor:

- Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Reformprozesses ist, dass sich die Regierungen die vom IWF unterstützten Programme zu Eigen machen. Der IWF sollte den Ländern dabei helfen, sich die Programme wirkungsvoll zu Eigen zu machen und die öffentliche Unterstützung für die vorgesehenen Reformen zu erlangen.
- Transparente Informationen und Regeln, Verordnungen sowie Verwaltungsverfahren können dazu beitragen, die Auswirkungen von Finanzkrisen zu verhindern oder zu verringern und die IWF-Überwachungstätigkeit zu erleichtern. Gleichzeitig müssen sich die Marktteilnehmer bei ihren Investitionsentscheidungen von den verfügbaren Informationen leiten lassen.
- Die Überwachung des Finanz- und Unternehmenssektors ist sehr wichtig und sollte sich auf die Identifizierung von Anfälligkeiten, auf die Bewertung der Qualität der Politikmaß-

nahmen und auf die Gewährleistung der Transparenz von Informationen und Regulierungen konzentrieren.

- Ein rasches und entschiedenes Vorgehen zur Bewältigung von Bankproblemen ist ebenfalls wichtig. Die Vorbereitung sollte Notfallpläne einschließen, um möglichen Schwierigkeiten im Finanzsektor zu begegnen. Es sollten besondere Maßnahmen geprüft werden, die Gefahr und die Folgen jeder Art von künftigen Krisen zu verringern. Dies könnte die Anwendung von antizyklischen aufsichtspolitischen Maßnahmen einschließen. Die Direktoren warnten jedoch davor, diese Maßnahmen als Teil der Nachfragesteuerung oder als Freibrief für Nachlässigkeiten im Reformprozess anzusehen.
- Die Rolle des IWF bei der Bewältigung von Krisen – die zunehmend als Hauptelement Störungen im Finanzsektor aufweisen – unterstreicht die Notwendigkeit, die IWF-Konditionalität und -Politik in enger Zusammenarbeit mit der Weltbank weiter zu entwickeln, um sich angemessen mit Finanzsektorfragen befassen zu können. Um wirkungsvoll zu sein, sollten die Reformprogramme so angelegt sein, dass die Märkte von ihrem Erfolg überzeugt sind. Viele Direktoren betonten diesbezüglich die Notwendigkeit für eine angemessene zeitliche Abfolge der Reformen und für eine realistische Festlegung der Ziele sowie des Zeitrahmens. Die Bewältigung dieser Krisen erfordert zudem die intensive technische Hilfe des IWF und anderer Institutionen, insbesondere der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank. Der IWF benötigt deshalb ausreichend Fachwissen und Personal, um die Mitgliedsländer, insbesondere bei der Entwicklung von widerstandsfähigen Finanzsystemen und bei der Bewältigung von Finanzkrisen, zu unterstützen.

Externe Anfälligkeit und Kapitalbewegungen

Die Länder können aus der Kapitalverkehrsliberalisierung wesentliche Vorteile ziehen, wenn die Liberalisierungsschritte in der richtigen Reihenfolge und sorgfältig durchgeführt werden. Die Überwachungstätigkeit

des IWF zielt darauf ab, Risiken und Anfälligkeiten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu beurteilen. Aktuelle, über kurze Zeiträume vorgelegte Daten von hoher Qualität sind entscheidend für eine wirkungsvolle Bewertung. Rückblickend ist deut-

lich geworden, dass Einschränkungen bei der Verfügbarkeit derartiger Daten die frühzeitige Entdeckung von Spannungen, die zu den Finanzkrisen der aufstrebenden Märkte geführt haben, verzögerten und die Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung einer rechtzeitigen wirtschaftspolitischen Reaktion erhöhten. Daher wird ein Großteil der Anstrengungen darauf gerichtet, auf welche Weise sowohl die Datenqualität und -weitergabe als auch die Nutzung von Anfälligkeitsindikatoren in Verbindung mit standardmäßigen Wirtschaftsanalysen verbessert werden können.

Die Arbeiten an der Entwicklung besserer Verfahren zur Bewertung von externen Anfälligkeiten sind im IWF (siehe Kasten 4.5), in der Weltbank und in anderen internationalen Institutionen auf verschiedenen Gebieten vorangekommen. Die größere Beachtung, die die Bereitstellung von umfangreichen und zeitnahen Daten über die Auslandsschulden und die offiziellen Währungsreserven im Rahmen des SDDS genießt, wurde weiter oben erörtert. Derzeit wird auch in anderen Gremien daran gearbeitet, die Verfügbarkeit von Daten zur Auslandsverschuldung und zur Fremdwährungsliquidität zu erhöhen. Die unter dem Vorsitz des IWF eingerichtete, Institutionen übergreifende Arbeitsgruppe für Finanzstatistik (TFFS)³ verwaltet seit März 1999 im Internet vierteljährlich erhobene Gläubigerdaten für Auslandsschulden. Die Arbeitsgruppe arbeitet daran, die Aktualität und den Umfang dieser Daten zu erhöhen. Die BIZ hat mehrere Initiativen zur Erhöhung des Umfangs und der analytischen Brauchbarkeit ihrer internationalen Bankenstatistiken angekündigt. Die Arbeitsgruppe für Kapitalströme innerhalb des Forums für Finanzstabilität hat Verbesserungen bei den Daten aus nationalen Quellen sowie aus Gläubiger- und Marktquellen empfohlen. Die Finanzminister der westlichen Hemisphäre haben interessierte Teilnehmer dazu aufgerufen, Diskussionspapiere über ihre Schuldenverwaltung und über ihren Haushaltsvollzug zu erstellen. Sie haben die Interamerikanische Entwicklungsbank, den IWF und die Weltbank gebeten, im Geschäftsjahr 2001 ein Seminar zu veranstalten, um diese Papiere zu erörtern.

Auf Bitte der Arbeitsgruppe für Kapitalströme innerhalb des Forums für Finanzstabilität hin veranstaltete der IWF im Februar 2000 eine Konferenz über Daten zu Kapitalbewegungen und zur Auslandsverschuldung. Die Konferenz brachte eine große Bandbreite von Datennutzern aus dem öffentlichen und dem privaten Bereich sowie von Datenproduzenten zu einem Meinungsaustausch darüber zusammen, auf welche Weise

Kasten 4.4

Fortschrittsbericht über das Pilotprogramm zur Bewertung des Finanzsektors: Wesentliche Schlussfolgerungen

Das FSAP hat den nationalen Behörden geholfen, Bereiche herauszufiltern, die eine Stärkung benötigen, und es gab Anleitungen für die Annahme und die zeitliche Reihenfolge notwendiger Reformen. In einigen Fällen hat es offizielle Stellen dazu veranlasst, ihre Aufmerksamkeit früher und intensiver als sonst auf wichtige Probleme des Finanzsystems zu lenken.

Gleichwohl kann das FSAP noch weiter verbessert werden. Die Verknüpfung zwischen makroökonomischen und strukturellen Bedingungen und Entwicklungen wird noch nicht ausreichend verstanden. Deshalb muss der Forschung zu Fragen der Finanzstabilität und der strukturellen Probleme eine hohe Priorität eingeräumt werden. Wenn noch mehr Wert darauf gelegt wird, die einzelnen Bewertungen so früh wie möglich auf die für den jeweiligen Fall wichtigsten Finanzfragen zu konzentrieren, wird dies dazu beitragen, die Personalressourcen sowohl der nationalen Regierungen als auch der FSAP-Missionen am effizientesten zu nutzen.

Die Durchführung des FSAP erfordert einen Kapazitätsaufbau im IWF und in der Weltbank. Die Fachkenntnisse des Stabes werden gegenwärtig in beiden Institutionen erhöht, insbesondere auf den Gebieten der analytischen Verfahren und Techniken zur Bewertung der Solidität von Finanzinstituten und des gesamten Finanzsektors. In diesem Zusammenhang wird dem Ausbau der Testverfahren und der Entwicklung von makroprudentiellen Indikatoren besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Beteiligung von Mitarbeitern nationaler Behörden und anderer standardsetzender Gremien leistete einen wertvollen Beitrag zum FSAP-Pilotprojekt, insbesondere auf den Gebieten der Aufsicht und der Zahlungssysteme. Die Beteiligung von Außenstehenden brachte wichtiges Spezialwissen und einen Austausch mit anderen Institutionen ein, wodurch die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz der Bewertungen erhöht wird.

bessere und aktuellere Daten über die Verschuldung und die Kapitalbewegungen erstellt werden können. Die Ansichten der Teilnehmer über die Richtung der künftigen Arbeit unterschieden sich stark voneinander, obwohl sie alle die bisherigen Initiativen zur Förderung von Standards zur Methode und zur Datenbereitstellung als nützlich erachteten. (Die Tagesordnung, Hintergrundmaterial und eine Zusammenfassung der Konferenz wurden in die Website des IWF eingestellt.)

Der IWF und die Weltbank arbeiten zusammen an einer Reihe von Papieren über die Verwaltung von Auslandsschulden. Gestützt auf Forschungsarbeiten der Weltbank, des IWF und anderer Institutionen hat der Stab Untersuchungen über *verschuldungs- und reservenbezogene Indikatoren externer Anfälligkeit* durchgeführt, die die analytische Verwendbarkeit verschiedener Indikatoren und die Möglichkeiten für die Ableitung von einfachen Zielmarken (wie Schwellenwerten für

³Derzeitige Teilnehmer an der Arbeit der TFFS sind die Weltbank, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Europäische Zentralbank, Eurostat, der Pariser Club, das Commonwealth Sekretariat und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.

Kasten 4.5

Konferenz über die Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems

Ende Mai 1999 veranstaltete die Forschungsabteilung des IWF eine Konferenz zur Reform des internationalen Währungssystems. Die Teilnehmer aus dem Hochschulbereich, aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie von internationalen Finanzinstitutionen waren eingeladen, Fragen kritisch zu beleuchten, die für die Diskussion über die Stärkung des Systems entscheidend sind. Die Themen umfassten die Bewältigung von Kapitalbewegungen, die Koordinierung der Wechselkurspolitik, die Gewährung von finanziellen Hilfen für Länder mit Zahlungsbilanzproblemen sowie die Vermeidung und Bewältigung von Finanzkrisen.

Die Hauptthemen der Diskussion bezogen sich auf den Wechselkurs zwischen den wichtigsten Währungen, auf das Wechselkursregime für aufstrebende Marktwirtschaften, auf die Analyse von Krisen der aufstrebenden Märkte, auf die Rolle von Kapitalverkehrskontrollen, auf die Einbindung des Privatsektors in die Krisenvermeidung und -bewältigung sowie auf die internationale öffentliche Hilfe und die Rolle des IWF.

Bei der Zusammenfassung der Konferenz richtete der Erste Stellvertretende Geschäftsführende Direktor Stanley Fischer sein Augenmerk auf drei Fragestellungen:

- *Sollen Kapitalzuflüsse in Entwicklungsländer und aufstrebende Märkte angesichts der jüngsten Krisenerfahrung gefördert werden?* Es gibt ernsthafte und analytisch ableitbare Gründe für einen freien Kapitalverkehr, sagte Fischer. Erstens trifft die analytische Argumentationskette, die Wirtschaftswissenschaftler verwenden, um für einen bestimmten Zeitpunkt den freien Güterhandel zu rechtfertigen, im Lauf der Zeit auch auf den Handel mit Vermögenswerten zu. Zweitens, selbst wenn die Nettokapitalströme im Vergleich zur heimischen Spartätigkeit oder den

Inlandsinvestitionen niedrig sein mögen, sind sie nicht notwendigerweise gering im Vergleich zu den Nettoinvestitionen und können daher das Wachstum spürbar beeinflussen.

Drittens erlauben Kapitalbewegungen eine bessere Risikostreuung sowohl für Kreditgeber als auch für Kreditnehmer. Viertens führen internationale Kapitalbewegungen, und insbesondere Direktinvestitionen, zu einem gesunden Wettbewerb für die heimischen Finanzinstitute, und sie gehen außerdem oft mit bedeutenden Technologietransfers einher. Schließlich scheint es einen Zusammenhang zwischen strengen Kapitalverkehrskontrollen und allgemein binnenorientierten, gegen den Wettbewerb gerichteten nationalen Wirtschaftsstrukturen zu geben.

Dennoch ist eine Reihe von ernststen Problemen nicht zu leugnen, die mit Kapitalzuflüssen in Entwicklungsländer und in aufstrebende Marktwirtschaften verbunden sind. Zu nennen wäre hier u. a. die übermäßige Volatilität in Reaktion auf wechselnde Markteinschätzungen. Zudem scheint das Risiko oft nicht richtig bewertet zu werden, wie das Verhalten der Zinsaufschläge auf Schulden der aufstrebenden Märkte gezeigt hat, was das Vorhandensein von systemischen Problemen deutlich gemacht hat. Alles in allem haben sich die Regierungen jedoch trotz vieler Mängel der Finanzmärkte nicht aus dem internationalen Kapitalverkehr zurückgezogen. Das deutet darauf hin, dass die Einschätzung des Saldos aus Kosten und Nutzen insgesamt dahin ausschlägt, die Volkswirtschaften offen zu halten und sich nicht in die Autarkie zu flüchten. Es ist daher umso wichtiger, die Welt insgesamt stabiler zu gestalten und die Gefahren zu verringern, denen die Länder ausgesetzt sind, wenn sie den Kapitalverkehr freigeben. In diesem Zusam-

menhang stellte Fischer fest, dass es unter gewissen Umständen gute Gründe für marktgerechte Kontrollen bei kurzfristigen Kapitalzuflüssen und erst recht für Aufsichtsregeln gibt.

- *Was ist das geeignete Wechselkursregime?* Die Währungskrisen trafen jene Länder am härtesten, die ihre Wechselkurse fixiert oder gebunden hatten, und die dann versuchten, den Kurs zu verteidigen oder die Bindung zu halten. Länder mit flexiblen Wechselkursen, die in der Vergangenheit unter Spekulationsattacken gelitten hatten, scheinen weniger hart getroffen worden zu sein. Die Tendenz zum Floaten mit umsichtigen Kontrollen wird sich wahrscheinlich fortsetzen, obwohl einige Länder wohl strikte Wechselkursbindungen bevorzugen dürften.
- *Kann Moral Hazard vermieden werden?* Das Risiko fahrlässiger Kreditvergabe wird es immer geben. Die Frage, die gestellt werden muss, lautet: Wie viel Moral Hazard kann in einem dauerhaften Gleichgewicht gehalten werden? Eine Krise stellt offensichtlich kein stabiles Gleichgewicht dar, so dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Risiko fahrlässiger Kreditvergabe in erträglichen Grenzen zu halten. Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften sollten bei der Durchführung von Änderungen die Führung übernehmen.

Fischer betonte schließlich, dass die schlimmsten Auswirkungen der Asienkrise zwar verklingen, dass die internationale Gemeinschaft jedoch keineswegs in ihrer Wachsamkeit nachlassen darf und ihre Anstrengungen verdoppeln muss, um neue und wirkungsvolle Mittel zur Bewältigung künftiger Krisen zu finden.

Der IWF wird einen Tagungsband über das Seminar mit dem Titel *Reforming the International and Monetary System* veröffentlichen.

gewisse Indikatoren) betrachten, um die Widerstandsfähigkeit von Ländern gegenüber externen Schocks besser abschätzen zu können. Ebenso sind eine Untersuchung über solide Verfahrensweisen in der Verwal-

tung der öffentlichen Schulden, ein Richtliniensatz über die Verwaltung der öffentlichen Schulden und ein Handbuch zur Entwicklung der heimischen Kapitalmärkte in Vorbereitung.

Für andere damit zusammenhängende Gebiete gilt Folgendes:

- Das Exekutivdirektorium führte im Geschäftsjahr 2000 eine Reihe von Erörterungen durch, die sich mit den *strukturellen und institutionellen Elementen bei der Verwaltung von Währungsreserven* befassten. Die Ergebnisse dieser Diskussion werden in die Überwachungs-, und Finanzierungstätigkeit sowie in die technische Hilfe des IWF einfließen.
- Mit Unterstützung des IWF wurden in einer Anzahl von Ländern Systeme für *eine in kurzen Zeitabständen stattfindende Überwachung* von Auslandsverbindlichkeiten des heimischen Bankensystems eingerichtet, um die Fähigkeit der Behörden zu erhöhen, aufkommende Anzeichen einer Anfälligkeit zu erkennen und beim Krisenmanagement zu helfen. Der Nutzen dieser und anderer Systeme für eine in kurzen Abständen stattfindende Überwachung von Devisentransaktionen wird vom IWF-Stab in Abstimmung mit den Mitgliedsländern beurteilt.
- Der IWF hat ein Projekt begonnen, das statistische Daten (sogenannte „makroprudentielle Indikatoren“) herausarbeitet, die zur Bewertung von Finanzsystemen und zur Entwicklung von Strategien zur Datensammlung und zur Förderung ihrer öffentlichen Bereitstellung benötigt werden. Ein Forschungsprogramm wurde in die Wege geleitet, und der Stab überprüft den Bedarf und die Vorgehensweise der Mitgliedsländer im Hinblick auf die makroprudentiellen Indikatoren. Untersuchungen über Daten zur finanziellen Solidität werden außerdem in Verbindung mit dem gemeinsamen IWF-Weltbank-Programm zur Bewertung des Finanzsektors durchgeführt.
- Der IWF beteiligt sich zudem an Bemühungen, *Frühwarnsysteme* für externe Krisen – das heißt formale Modelle, die die Wahrscheinlichkeit von Krisen an Hand weniger Variablen abschätzen – zu entwickeln, um die Überwachungstätigkeit zu bereichern. Das Direktorium hat jedoch festgestellt, dass Frühwarnsysteme zwar ein nützliches zusätzliches Überwachungswerkzeug darstellen können, dass sie aber vorsichtig angewandt werden müssen. Die Arbeit wird fortgesetzt, um die Genauigkeit dieser Modelle zu verbessern und um ihre nützlichste Anwendung herauszufinden.

Die Arbeit am analytischen Rahmen zur Bewertung der externen Anfälligkeit, die im IWF und anderswo geleistet wird, unterstreicht die Bedeutung zeitnaher Informationen über die Auslandsverbindlichkeiten und über die offenen Devisenpositionen aller Sektoren einer Volkswirtschaft sowie die Bedeutung der Analyse von Risiken, die durch offene Derivatepositionen und Eventualverbindlichkeiten entstehen. Parallel zu den Bemühungen, bessere Informationen über diese Ursachen der Anfälligkeit zu erhalten, werden weitere For-

schungsarbeiten darüber durchgeführt, auf welche Weise die von bilanzunwirksamen Transaktionen ausgehenden Anfälligkeiten erfasst werden können. Die Weltbank unternimmt ebenfalls Forschungsarbeiten über Fragen der Anfälligkeit des Unternehmenssektors.

Kapitalverkehrsliberalisierung und Kapitalverkehrskontrollen

In verschiedenen Aussprachen während des Geschäftsjahres 2000 unterstrich das Exekutivdirektorium den beträchtlichen Nutzen einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Gleichzeitig betonte es die Notwendigkeit, die Liberalisierung sorgfältig und abgestuft durchzuführen, um Risiken so gering wie möglich zu halten.

Im September 1999 stimmten die Direktoren darin überein, dass es keinen Königsweg gibt, den Nutzen aus internationalen Kapitalbewegungen zu sichern und gleichzeitig die Risiken zu begrenzen. Die Ansichten unterschieden sich jedoch weiterhin hinsichtlich der Vorteile oder der Nachteile von Kapitalverkehrskontrollen und damit der Nützlichkeit von Kontrollen. Auf der Grundlage einer Reihe von Länderstudien konnten folgende vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden:⁴

- Kapitalverkehrskontrollen können eine solide makroökonomische Politik nicht ersetzen, wenngleich sie eine Atempause für Korrekturmaßnahmen verschaffen können. Der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum, den Kontrollen ermöglichen können, ist im Ländervergleich sehr unterschiedlich, was auf verschiedene Faktoren zurückgeht. Dazu gehören der Flexibilitätsgrad der Wechselkurspolitik, das Entwicklungsniveau des Finanzmarktes, die Qualität der Aufsichtspolitik sowie die Verwaltungskapazitäten und das Durchsetzungsvermögen der Behörden. Länder mit ernststen makroökonomischen Ungleichgewichten und ohne glaubwürdige Aussicht auf eine kurzfristige Korrektur sind jedoch in der Regel nicht in der Lage, umfangreichen Kapitalabflüssen durch die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen zu begegnen. In einigen Fällen haben vielmehr die Kontrollen den Druck von den Behörden genommen, notwendige Politikreformen einzuleiten. Einige Fälle haben zudem auf die möglicherweise für andere Länder schädlichen Auswirkungen verwiesen,

⁴Die Übersicht über Länder-Fallstudien enthielt umfassende Untersuchungen für Chile, Indien und Malaysia sowie Fallstudien hinsichtlich der Erfahrungen mit Kapitalverkehrskontrollen zur Begrenzung von kurzfristigen Kapitalzuflüssen (Brasilien, Chile, Kolumbien, Malaysia, Thailand); selektiven Kontrollen von Kapitalabflüssen zur Minderung von Wechselkursspannungen im Zusammenhang mit Finanzkrisen (Malaysia, Spanien, Thailand); umfangreichen Kontrollen während Finanzkrisen (Russland, Venezuela); sowie Fragestellungen in Verbindung mit der Liberalisierung von dauerhaften, umfangreichen Kontrollen (China und Indien) oder mit einer raschen Liberalisierung (Argentinien, Kenia, Peru).

die die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen mit sich bringt.

- Umfassende und weit reichende Kontrollen erscheinen zwar wirkungsvoller als selektive Kontrollen, sie tendieren aber auch zu stärkeren Verzerrungen, unterbinden wünschenswerte Transaktionen, behindern die Entwicklung des Finanzmarktes und beeinträchtigen das Vertrauen der Investoren sowie den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten. Dennoch waren viele Direktoren der Ansicht, dass die Kontrolle von Kapitalzuflüssen als Ergänzung anderer Politikmaßnahmen in Situationen erwünscht sein könnte, in denen ein Land umfangreichen und anhaltenden Kapitalimporten ausgesetzt ist. Daher müssten mögliche Vorteile der Kontrollen sorgfältig gegenüber deren Kosten abgewogen werden.
- Der Aufbau wirksamer Regelwerke und Aufsichtsinstitutionen für Finanzmärkte kann eine lange Zeit in Anspruch nehmen. Weitere Untersuchungen sind jedoch erforderlich, um zu beurteilen, ob Kapitalverkehrskontrollen – insbesondere für kurzfristige Zuflüsse – vorübergehend und teilweise umfassende Aufsichtsvorkehrungen ersetzen können.
- Starke auf den Finanzsektor ausgerichtete aufsichtspolitische Maßnahmen können bei der geregelten und dauerhaften Kapitalverkehrsliberalisierung sowie bei der Minderung der externen Schockanfälligkeit einer Volkswirtschaft eine wichtige Rolle spielen. Die Direktoren stimmten darin überein, dass sich die Arbeit in den internationalen Foren, die sich mit möglicherweise destabilisierenden Kapitalbewegungen befassen, darauf konzentrieren sollte, die Vorsichtsregeln und die Aufsicht sowohl in den Gläubiger- als auch in den Schuldnerländern zu verbessern und eine gegenseitige Abstimmung in der Aufsichtspolitik zwischen den Ländern anzustreben.
- Für die Kapitalverkehrsliberalisierung ist ein fallweiser Ansatz notwendig. Reihenfolge und Geschwindigkeit der Kapitalverkehrsliberalisierung, der Öffnung des Kapitalverkehrs und der Reform des Finanzsektors sind laufende und voneinander abhängige Prozesse und hängen eng mit dem gesamten wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und anderen individuellen Bedingungen eines Landes zusammen. Die Diskussion über diese Themen wird im Geschäftsjahr 2001 fortgesetzt.

Seit den Krisen in den aufstrebenden Märkten wird der Überwachung der Kapitalverkehrsentwicklung bei den Länderkonsultationen größere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Stabsberichte enthalten zunehmend Erörterungen der durch Kapitalbewegungen hervorgerufenen Schockanfälligkeit. Die Politikaussprachen konzentrieren sich zunehmend auf die Zusammensetzung von Kapitalströmen und auf Kapitalverkehrsregulierungen. Besondere Aufmerksamkeit wird den Risiken gewidmet, die durch die mögliche Umkehr von

Kapitalzuflüssen, durch die Einflüsse einer selektiven Kapitalverkehrsliberalisierung und durch die rasche Anhäufung von in Fremdwährungen denominierten Schulden entstehen. Für die Zukunft sahen die Direktoren weitere Möglichkeiten, die systematische Anwendung von Anfälligkeitsindikatoren bei der Überwachung auszudehnen und die Angemessenheit von aufsichtlichen Sicherungen zu untersuchen, um zu gewährleisten, dass der Finanzsektor und die Volkswirtschaft insgesamt gegenüber möglichen Schocks widerstandsfähig bleiben.

Wechselkursregime

Die Wahl des richtigen Wechselkursregimes wird immer wichtiger, da eine wachsende Zahl von Ländern stärker in die Weltkapitalmärkte integriert worden ist. Während des Geschäftsjahres befasste sich das Exekutivdirektorium mit Schlüsselfragen, die das Wechselkurssystem in einem Umfeld von zunehmender internationaler Kapitalmobilität betreffen. Die Direktoren zogen die folgenden Schlussfolgerungen:

- *Es gibt kein Wechselkursregime, das für alle Länder unter allen Umständen geeignet ist.* Welches Wechselkurssystem auch immer Anwendung findet, entscheidend ist seine Vereinbarkeit mit der makroökonomischen Politik.
- *Das derzeitige System flexibler Wechselkurse zwischen den drei wichtigsten Währungen wird wahrscheinlich weiter bestehen bleiben.* Die Länder müssen sich deshalb auf ein globales Umfeld schwankender Wechselkurse einstellen. Große Verzerrungen und Volatilitäten zwischen den größten Währungen sind jedoch ein Grund zur Besorgnis, insbesondere für kleine offene Länder, die Rohstoffe exportieren. Die Überwachungstätigkeit des IWF muss die Übertragungswirkungen der Stabilitäts- und Strukturpolitik der größten Währungsgebiete umfassend berücksichtigen.
- *In den vergangenen Jahren haben einige Länder der aufstrebenden Märkte ein System flexibler Wechselkurse eingeführt.* Die Anforderungen zur Aufrechterhaltung einer Wechselkursbindung bei international mobilem Kapital sind außerordentlich anspruchsvoll. Auch bei Wechselkursflexibilität sollte die unterstützende Stabilitätspolitik glaubwürdig und aus einem Guss sein. Eine Alternative zur Wechselkursanbindung, wie beispielsweise ein Geldmengenziel oder ein Inflationsziel, ist erforderlich, um einen nominalen Anker bereitzustellen.
- *Große Wechselkursschwankungen in kleinen oder mittelgroßen offenen Volkswirtschaften können erhebliche wirtschaftliche Kosten verursachen.* Obwohl es zulässig bleiben muss, dass sich die Wechselkurse an Marktanspannungen anpassen, kann es ebenso zweckmäßig sein, die heimische Geldpolitik oder Interventionen zur Begrenzung ihrer Schwankungen einzusetzen.

- *Wenn glaubwürdige unterstützende Politikmaßnahmen und Institutionen vorhanden sind, könnte eine Wechselkursanbindung auch ein gangbarer Weg für kleine, verhältnismäßig offene Volkswirtschaften sein, besonders für diejenigen, die weniger offen für kurzfristige Kapitalbewegungen sind oder einen überragenden Handelspartner haben. Insbesondere stark einschränkende Bindungen – wie zum Beispiel Currency Boards – können vor allem dann tragfähig sein, wenn sie durch eine glaubwürdige makroökonomische Politik unterstützt werden.*
- *Der IWF sollte die freie Wahl der Mitgliedsländer hinsichtlich ihres Wechselkursregimes weiterhin respektieren, seine Überwachungstätigkeit und seine Programme müssen jedoch bestrebt sein sicherzustellen, dass die Politiken und die Verhältnisse in den Ländern mit ihren jeweiligen Wechselkursregimen übereinstimmen. Ländern, die massiv intervenieren, um eine Wechselkursbindung aufrechtzuerhalten, die nicht mit der grundlegenden Politik vereinbar ist, sollte der IWF keine umfangreichen Finanzhilfen gewähren. In einigen Fällen sollte er seinen Rat für eine geeignete Ausstiegsstrategie anbieten.*

In den vergangenen Jahren ist die Beurteilung der Wechselkurspolitik im Rahmen der IWF-Überwachung für die meisten Länder verstärkt worden. Dies gilt insbesondere für fortgeschrittene und aufstrebende Marktwirtschaften. Die Untersuchung der Bestimmungsfaktoren der Wechselkursentwicklung wurde vertieft, und eine größere Offenheit bei der Bewertung und bei den Politikempfehlungen ist deutlich. Es gibt jedoch trotz der durch die mangelnde Verfügbarkeit von Daten verursachten Einschränkungen Möglichkeiten für eine weitere Verbesserung der Analyse von wechselkurspolitischen Problemen in Entwicklungsländern. Es sind Bemühungen im Gange, künftig den vorhandenen Rahmen, der bei der Analyse der Wechselkursentwicklung und -politik in fortgeschrittenen Ländern zu Grunde gelegt wird, auf eine größere Gruppe von Mitgliedsländern auszudehnen.

Einbeziehung des privaten Sektors in die Vermeidung und Überwindung von Krisen

Die Einbeziehung des privaten Sektors in die Überwindung von Finanzkrisen⁵ dient dazu, die Last der

Krisenlösung in gerechter Weise mit dem öffentlichen Sektor zu teilen, die Marktdisziplin zu stärken und dadurch die Effizienz der internationalen Kapitalmärkte und die Fähigkeit der kreditnehmenden aufstrebenden Märkte zu erhöhen, sich gegen Volatilität und Ansteckung zu schützen. Ein weiteres Ziel besteht in der Vermeidung von Moral Hazard – der Gefahr, dass die Erwartungen in Bezug auf internationale „Rettungsaktionen“ die Investoren zu einer risikoreicheren Kreditvergabe verleiten.

Die Krisenvermeidung ist entscheidend. Jüngste Erfahrungen haben bestätigt, dass sowohl eine abgestimmte Stabilitäts- und Wechselkurspolitik als auch ein solides Schuldenmanagement sowie eine wirkungsvolle Aufsicht über die Finanzsysteme notwendig sind, um Krisen zu verhindern bzw. zu mildern. Gleichzeitig kann eine Politik, die auf eine Verbesserung des Umfeldes für die Entscheidungsfindung des Privatsektors zielt, ebenfalls dazu beitragen, die Anfälligkeit zu verringern. Verbesserungen in der Transparenz sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors und Anstrengungen, die Übernahme und die Einhaltung von Standards zu fördern, sollten die Risikosteuerung der Investoren erleichtern. Ebenso wichtig ist es für die Behörden eines Landes, regelmäßig Kontakte zu den privaten Marktteilnehmern zu pflegen, um den laufenden Austausch von Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung und über die Politikmaßnahmen sicherzustellen und um Kommunikationskanäle aufrechtzuerhalten – sowohl in guten Zeiten als auch dann, wenn Schwierigkeiten für die wirtschaftliche Situation des Landes heraufziehen.

In seinen Aussprachen während des Geschäftsjahres stellte das Exekutivdirektorium fest, dass die internationale Finanzgemeinschaft die Notwendigkeit anerkennt, die Einbindung des privaten Sektors in die Überwindung von Finanzkrisen sicherzustellen. Im Rückblick auf die neueren Erfahrungen beurteilten die Direktoren die beiden jüngsten Fälle – Ukraine und Pakistan – als ermutigend. Die beiden Mitgliedsländer hatten den spontanen Zugang zu den Kapitalmärkten verloren und versuchten, durch die Umstrukturierung der internationalen öffentlichen Anleihen den Privatsektor einzubeziehen. Die Schuldenumstrukturierungen seien erfolgreich durchgeführt worden und langwierige Rechtsstreitigkeiten hätten bisher kein Problem dargestellt. Es sei zwar verfrüht zu prüfen, ob Rechtsstreitigkeiten letztlich doch ein Problem werden könnten, die Direktoren stimmten jedoch darin überein, dass die Risiken eines solchen Rechtsstreites in den bisherigen Fällen nicht so groß gewesen seien wie zunächst erwartet. Die erfolgreichen Schuldenumstrukturierungen hätten vorausgesetzt, dass die Kreditgeber die begrenzte Schuldendienstfähigkeit der Schuldner und den Mangel an akzeptablen Alternativlösungen anerkennen. Die genaue Ausgestal-

⁵Der Begriff „Einbeziehung des privaten Sektors“ bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Beteiligung privater Kreditgeber an der Finanzierung eines IWF-unterstützten Anpassungsprogramms. Dies kann auf vielerlei Weise geschehen, zum Beispiel durch den Umtausch von Anleihen, durch aufeinander abgestimmte „Verlängerungen“ von Interbankkrediten oder durch die direkte Bereitstellung von neuem Geld. In jüngsten Diskussionen über die Einbeziehung des privaten Sektors wurde der Begriff dazu benutzt, auf die umfangreiche Aufgabe einer Stärkung der internationalen Architektur zur Verringerung der Zahl und der Schwere von Krisen, die mit einem massiven Abzug von privatem Kapital verbunden sind, hinzuweisen.

tung der jüngsten Schuldenumstrukturierungen sei von der Struktur der fälligen Zahlungen und den besonderen Verhältnissen des Landes abhängig. Sie führe daher nicht notwendigerweise zu einer einheitlichen Behandlung aller Schuldenkategorien oder Fälligkeiten.

Das Direktorium sprach sich dafür aus, die Arbeiten zur Schaffung eines einsetzbaren Rahmens für die Einbeziehung des Privatsektors fortzusetzen, wobei es sich auf die Grundsätze berief, die die Finanzminister der Gruppe der Sieben in ihrem Bericht für den Kölner Wirtschaftsgipfel im Juni 1999 vorgelegt hatten und den der Interimsausschuss im September 1999 in seiner Pressemitteilung bestätigt hatte. Die Exekutivdirektoren stimmten darin überein, dass bei der Behandlung von Einzelfällen Flexibilität erforderlich ist. Die Ausgestaltung einer dauernden Einbindung des privaten Sektors hänge ebenso von den Umständen der einzelnen Fälle ab wie die Verfahren, die eingesetzt würden, um dies sicherzustellen. Die Einbeziehung des Privatsektors in die Überwindung von Finanzkrisen könne in einigen Fällen vor allem auf der Grundlage der traditionellen Katalysatorrolle des IWF erreicht werden, da die Strenge der IWF-gestützten Anpassungsprogramme das Marktvertrauen steigern und zur Rückkehr der privaten Kapitalzuflüsse führe. In Fällen, in denen größere Sicherheiten notwendig seien, müsste die Katalysatorrolle des IWF durch direktere oder ausdrücklichere Maßnahmen zur Verbesserung der Koordinierung unter den Gläubigern ergänzt werden.

Bei der Prüfung der geeigneten Maßnahmen zur Sicherstellung der Einbeziehung des Privatsektors in einzelnen Fällen müssen jedoch eine Reihe von vielschichtigen Fragestellungen, die einer umfassenden Beurteilung bedürfen, behandelt werden. Dies schließt die Höhe des Finanzierungsbedarfs sowohl während der Programmperiode als auch auf mittlere Sicht ein; die Aussichten auf einen sich von selbst ergebenden erneuten Zugang zu den Kapitalmärkten; die Verfügbarkeit von Instrumenten zur Sicherstellung einer abgestimmten Einbindung des privaten Sektors; sowie das Streben nach möglichst geringen Übertragungswirkungen auf andere Länder.

Die Grundsätze, die dem Ansatz des IWF zur Einbeziehung des Privatsektors zugrundeliegen, sollten darauf abgestellt sein, es dem IWF zu ermöglichen, unter der Wahrung des revolvierenden Charakters der IWF-Mittel, wirkungsvolle Zahlungsbilanzanpassungsprogramme zu unterstützen, die zu dauerhaftem Wachstum und mittelfristiger Tragfähigkeit führen. Diese Grundsätze wiederum verlangen, dass Programme mit Mitgliedsländern voll finanziert werden. Außerdem sollte die Verfügbarkeit von öffentlichen Finanzierungsmitteln möglichst nicht zu Moral Hazard führen, indem sie Anreize zur unangemessenen Kreditvergabe oder Kreditaufnahme schafft.

Das Exekutivdirektorium betonte, dass bei der Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Beteiligung des privaten Sektors:

- Verträge soweit wie möglich erfüllt werden sollten;
- Mitgliedsländer kooperative Lösungen für aufkommende Verschuldungsschwierigkeiten suchen sollten;
- keine private Gläubigergruppe von vornherein als bevorzugt gegenüber anderen angesehen werden sollte; sowie
- der in einzelnen Fällen zu wählende Ansatz den besonderen Verhältnissen eines Mitgliedslandes entsprechen sollte – einschließlich der Zusammensetzung der ausstehenden Schulden – und auf einer Untersuchung der mittelfristigen Zahlungsbilanzaussichten sowie der Schuldentragfähigkeit des Landes aufbauen sollte.

Die Exekutivdirektoren waren der Ansicht, dass der vom Stab vorgeschlagene Rahmen für die Einbeziehung des Privatsektors (siehe unten) – in Verbindung mit den im vorhergehenden Absatz dargelegten Grundsätzen – einen sinnvollen Anfang darstellt. Sie wiesen aber auf verschiedene Probleme bei der Durchführung des Konzepts hin, einschließlich der schwierigen zugrunde liegenden analytischen Beurteilungen.

Im Rahmen des im Direktorium erörterten Ansatzes könnte die Einbindung des Privatsektors vor allem mit Hilfe der traditionellen Katalysatorrolle des IWF gesichert werden:

- wenn sich der Finanzierungsbedarf des Mitgliedslandes in Grenzen hält; oder
- wenn das Mitgliedsland trotz eines hohen Finanzierungsbedarfs gute Aussichten hat, rasch den Marktzugang zu angemessenen Bedingungen zurückzugewinnen.

Stärker aufeinander abgestimmte Formen der Einbeziehung des Privatsektors könnten erforderlich sein:

- wenn der Finanzierungsbedarf hoch ist und das Mitgliedsland in naher Zukunft nur schwache Aussichten auf die Wiedergewinnung des Marktzugangs aufweist; oder
- wenn das Mitgliedsland unter einer Schuldenlast leidet, die mittelfristig untragbar erscheint.

Der IWF-Ansatz erfordert in jedem einzelnen Fall eine Entscheidung darüber, in welchem Umfang der öffentliche Sektor bereit ist, Finanzierungsmittel zur Unterstützung des Anpassungsprogramms eines Mitgliedslandes zur Verfügung zu stellen. Die meisten Exekutivdirektoren stellten fest, dass einer IWF-Finanzierung, die über den Rahmen der Zugangspolitik des IWF hinausgeht, Grenzen gesetzt sind. Die Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven (SRF) stehe zwar unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung, es müsse jedoch sorgfältig der Eindruck vermieden werden, dass der IWF oder der öffentliche Sektor insgesamt jede Finanzierungslücke füllen. Gleichzeitig wur-

de auf die Schwierigkeit hingewiesen, vorweg die genaue Aufteilung zwischen dem Finanzierungsbeitrag des öffentlichen und des privaten Sektors zu bestimmen. Einige Direktoren vertraten die Auffassung, die Einbindung des privaten Sektors setze ein, wenn die Finanzierungsmittel des IWF eine gewisse Grenze im Verhältnis zur Quote des Mitgliedslandes übersteigen. Andere meinten jedoch, dass die Höhe des Finanzierungsbedarfs nur ein Element bei der Entscheidung über eine aufeinander abgestimmte Einbeziehung ist. Sie legten mehr Wert auf ein entschlossenes Programm, das die rasche Wiederherstellung des Marktvertrauens sichert und den Einsatz öffentlicher Mittel begrenzt.

Sollte sich die traditionelle Katalysatorrolle des IWF als unzureichend erweisen und die Einschätzung in Bezug auf die Wiedererlangung des Marktzugangs als falsch herausstellen, nähmen die Risiken für die Programmfinanzierung und die Mittel des IWF zu, es sei denn, es vollziehe sich ein Wandel hin zu einer stärker abgestimmten Form der Einbeziehung des Privatsektors. Um die Strategie, die sich auf die Katalysatorrolle stützt, zu rechtfertigen, muss das Länderprogramm so ausgestaltet sein, dass das Marktvertrauen wieder aufgebaut und jegliche Schranken für die erwünschte Art von Kapitalzuflüssen beseitigt werden. Die Regierung muss sich zudem vollkommen zu einer tragfähigen Umsetzung verpflichten. Einige Direktoren waren der Ansicht, dass es in bestimmten Fällen erforderlich sein kann, die öffentlichen Finanzierungsmittel zu senken, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Beiträgen des privaten und des öffentlichen Sektors zu gewährleisten.

Wenn ein Mitgliedsland eine nicht tragfähige Schuldenlast aufweise, sei die Einbindung des Privatsektors in die Umstrukturierung oder die Verringerung dieser Last notwendig. Die Feststellung, ob eine Schuldenlast untragbar ist, stelle eine Frage der Beurteilung dar, und es könne eine Weile dauern, bis das Mitgliedsland und seine Gläubiger über das Ausmaß des Problems und seine Lösung übereinstimmen. In solchen Fällen sei der IWF bereit, Kredite an ein Mitgliedsland mit Zahlungsrückständen gegenüber den privaten Gläubigern zu vergeben. Das gleiche gelte in anderen Fällen, in denen eine frühzeitige Unterstützung für ein Anpassungsprogramm eines Mitgliedslandes als notwendig erachtet werde, vorausgesetzt das Mitgliedsland verhandle guten Glaubens mit seinen Gläubigern.

Wenn die Einbeziehung des Privatsektors notwendig ist, muss von Fall zu Fall über die genaue Ausgestaltung entschieden werden. Einige Exekutivdirektoren meinten, dass im Einzelfall versucht werden sollte, eine unerschwingliche Höhe der künftigen Kreditaufnahmekosten für das betreffende Land zu vermeiden. Die Direktoren waren der Ansicht, dass sich die Bemühungen, den Privatsektor einzubeziehen, im Allgemeinen auf die mit dem unmittelbaren Finanzierungspro-

blem verbundenen Schuldenzahlungen konzentrieren und daher nicht notwendigerweise alle Arten von privaten Krediten umfassen sollten. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass Vollständigkeit innerhalb der einzelnen Vermögenswerte-Kategorien zu einem erfolgreichen Ergebnis beitragen kann. Zudem ist es besonders wichtig, dass nicht eine bestimmte private Gläubigergruppe von vornherein als bevorzugt angesehen wird.

Beim Abbau institutioneller Beschränkungen zur Schuldenumstrukturierung konnten nur geringe Fortschritte erzielt werden. Die Direktoren sprachen sich aus für die Einrichtung von Gläubigerausschüssen, wenn nötig auf einer Ad-hoc-Basis, und sie sahen die Aufnahme von Umschuldungsklauseln in Verträge über internationale öffentliche Anleihen als zweckmäßig an. Die Aufnahme solcher Klauseln in bestimmte britische und kanadische öffentliche Anleihen wurde begrüßt, ebenso wie die Klarstellung der rechtlichen Wirkung solcher Klauseln durch die deutsche Regierung. Die Direktoren stellten fest, dass unter gewissen Umständen vorübergehende und freiwillige marktgestützte Stillhalteabkommen wünschenswert sein können, um die Gefahr langwieriger Rechtsstreitigkeiten so gering wie möglich zu halten. Einige Direktoren waren der Ansicht, dass es weiterer Überlegungen zu Fragen bedarf, die mit einer Änderung des Artikels VIII Abschnitt 2 (b) des IWF-Übereinkommens verbunden sind (er regelt die Verpflichtung der Mitgliedsländer, Beschränkungen der laufenden Zahlungen zu vermeiden).

Der IWF-Stab hat die Aufgabe, Gläubiger über den Stand der Verhandlungen zwischen dem IWF und dem Mitgliedsland sowie über dessen wirtschaftliche Situation zu unterrichten – einschließlich seines Anpassungsprogramms und seiner Zahlungsfähigkeit –, wenn dies für das betreffende Mitgliedsland annehmbar ist. Dennoch ist es wichtig, den Grundsatz zu wahren, dass der IWF bei den Verhandlungen zwischen dem Mitgliedsland und dessen Gläubigern nicht Partei ist.

In seinem Kommuniqué vom April 2000 unterstrich der Internationale Währungs- und Finanzausschuss, dass es in der ersten Verteidigungslinie vor allem darauf ankommt, Krisen zu verhüten. Länder, die sich an den internationalen Kapitalmärkten beteiligen, und ihre privaten Gläubiger sollten in normalen Zeiten versuchen, einen intensiven und stetigen Dialog zu führen. Umschuldungsklauseln könnten helfen, eine geordnete Überwindung von Krisen zu erleichtern.

Der Ausschuss stellte fest, dass der IWF eine wichtige Rolle bei der Krisenlösung einzunehmen hat und stimmte darin überein, dass der von der internationalen Gemeinschaft gewählte Ansatz ausreichend flexibel sein sollte, damit unterschiedliche Fälle innerhalb eines Rahmens von Grundsätzen und Instrumenten angegangen werden können. Er sollte ferner auf der Überprüfung der Zahlungsfähigkeit eines Landes durch den

IWF und den Aussichten auf neuerlichen Marktzugang aufbauen.

In einigen Fällen dürfte das Zusammenwirken von katalytischer öffentlicher Finanzhilfe und wirtschaftspolitischer Anpassung dem Land rasch wieder einen vollständigen Marktzutritt ermöglichen. In einigen Fällen sollte die Betonung darauf gelegt werden, freiwillige Lösungen anzuregen, wenn es zur Bewältigung von Abstimmungsproblemen auf der Gläubigerseite notwendig ist. In anderen Fällen ist es möglich, dass die frühe Wiederherstellung des vollständigen Marktzutritts zu Bedingungen, die mit einer mittelfristig tragfähigen Zahlungsbilanzlage vereinbar sind, als unrealistisch eingeschätzt wird und dass ein breiteres Spektrum von Maßnahmen seitens der privaten Gläubiger – einschließlich umfassender Schuldenumstrukturierungen – nötig ist, um für ein angemessen durchfinanziertes Programm und ein tragfähiges mittelfristiges Zahlungsprofil zu sorgen.

In jenen Fällen, in denen eine Schuldenumstrukturierung oder eine Schuldenverringerung notwendig ist, stimmte der Ausschuss darin überein, dass vom IWF gestützte Programme besonderes Gewicht auf die mittelfristige Tragfähigkeit legen und im Hinblick auf die Finanzmittel, die durch die internationalen Finanzinstitute bereitgestellt werden, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Beiträgen der privaten und der öffentlichen Auslandsgläubiger herstellen sollten. Der Ausschuss betonte die Notwendigkeit, nach Fairness in der Behandlung der verschiedenen privaten Gläubigergruppen zu streben, und dass keine Gläubigergruppe von vornherein als bevorzugt angesehen werden solle. Der IWF sollte die Anstrengungen der Länder überprüfen, sich im Lichte dieser Erwägungen der notwendigen Beiträge privater Gläubiger zu vergewissern und die mittelfristige Tragfähigkeit zu sichern. Die Verantwortung für die Verhandlungen mit den Gläubigern muss jedoch eindeutig bei den Schuldnerländern liegen. Die internationale Finanzgemeinschaft sollte sich nicht in alle Einzelheiten der Verhandlungen zur Umstrukturierung oder Verringerung von Schulden einschalten.

Der Internationale Währungs- und Finanzausschuss stimmte darin überein, dass der IWF darüber beraten soll, ob die Einbeziehung des privaten Sektors bei vom Fonds unterstützten Programmen zweckmäßig ist. In dieser Beziehung stimmte der Ausschuss auch in der Notwendigkeit überein, den Ländern größere Klarheit über die Bedingungen ihrer Programme zu verschaffen.

Wenn alle Entscheidungen gefallen seien, solle der IWF der Öffentlichkeit mitteilen, welche Politikansätze auf welche Weise gewählt worden seien.

Reform der IWF-Fazilitäten

Das Direktorium leitete im Geschäftsjahr 2000 eine Überprüfung der Finanzfazilitäten bzw. der Politiken des IWF ein, um darüber zu entscheiden, ob und auf welche Weise diese verändert werden müssen. Diese Überprüfung führte zur Abschaffung von vier überholten Fazilitäten (und zum Auslaufen der vorübergehenden Jahr-2000-Fazilität für etwaige Computerprobleme bei der Jahresumstellung) sowie zu Überlegungen über Änderungen bei anderen nicht mit Vorzugsbedingungen ausgestatteten Fazilitäten (siehe Kapitel 6).

Internationaler Währungs- und Finanzausschuss

Am 30. September 1999 nahm der Gouverneursrat des IWF eine Resolution an, die den Vorschlag des Exekutivdirektoriums billigte, den Interimsausschuss des Gouverneursrates für das Internationale Währungssystem in den Internationalen Währungs- und Finanzausschuss des Gouverneursrates umzuwandeln. Zusätzlich zu der Namensänderung sah der Gouverneursrat ausdrücklich vorbereitende Sitzungen von Vertretern der Ausschussmitglieder (Stellvertreter) vor. Der neue Ausschuss setzt seine Arbeit fort, den Gouverneursrat im Hinblick auf folgende Aufgaben zu beraten und ihm zu berichten:

- die Aufsicht über die Steuerung und die Anpassung des internationalen Währungs- und Finanzsystems, einschließlich der fortlaufenden Arbeit am Anpassungsprozess. Dazu gehört in diesem Zusammenhang auch die Überprüfung von Entwicklungen der globalen Liquidität und der Übertragung realer Ressourcen an die Entwicklungsländer;
- die Erörterung von Vorschlägen durch das Exekutivdirektorium, das IWF-Übereinkommen zu ändern; sowie
- die Reaktion auf plötzliche Störungen, die das System bedrohen könnten.

Die Mitglieder des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses spiegeln die Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums wider: jedes Land, das einen Exekutivdirektor ernennt, und jede Gruppe, die einen wählt, ernennt ein Mitglied des Ausschusses.

