

Stärkung des internationalen Finanzsystems

Bei einer Reihe von Initiativen, die im Laufe der letzten Jahre in die Wege geleitet worden sind, um die Architektur des internationalen Finanzsystems zu verbessern – und um den IWF als Kompetenzzentrum für die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu stärken –, erzielte der IWF während des Geschäftsjahres 2001 Fortschritte. Die Bemühungen in dieser Hinsicht erhielten zusätzlichen Auftrieb auf der Jahrestagung 2000 in Prag, als die Mitglieder den Geschäftsführenden Direktor in seiner Vision unterstützten, nach der die Arbeit des IWF auf die Förderung der internationalen finanziellen Stabilität als öffentlichem Gut konzentriert werden sollte, und zwar insbesondere durch größere Anstrengungen auf dem Gebiet der Prävention von Finanzkrisen, aber auch durch wirkungsvollere Hilfe bei der Bewältigung von Krisen, wenn sie auftreten. Im Anschluss daran intensivierte der IWF seine Bemühungen, mit denen er seine Mitglieder bei der Umsetzung von Reformen, einschließlich der Stärkung ihrer Finanzsektoren, unterstützt.

Zu den wichtigsten Schritten zur Stärkung des IWF gehören die Folgenden:

- die weitere Erhöhung der Transparenz der Operationen und Politiküberlegungen des IWF sowie der Wirtschaftspolitik und der Daten seiner Mitglieder;
- das Hinausgehen über die Pilotphase des Programms zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP) – des gemeinsamen IWF-Weltbank-Programms zur Stärkung der Finanzsektoren der Mitgliedsländer – mit dem Ziel, künftig jedes Jahr 24 Länder zu bewerten;
- Maßnahmen zur Verbesserung des analytischen Instrumentariums des IWF zur Bewertung der externen Anfälligkeit von Ländern gegenüber Finanzkrisen, die Entwicklung eines Instrumentariums zur Bewertung der Angemessenheit von Währungsreserven und, gemeinsam mit der Weltbank, die Entwicklung von Richtlinien sowohl für das öffentliche Schuldenmanagement als auch für die Verwaltung der Währungsreserven;
- Einrichtung einer neuen Abteilung für internationale Kapitalmärkte zur Verbesserung der Kennt-

nisse des IWF über die internationalen Finanzmärkte und Kapitalströme;

- Einrichtung einer Beratungsgruppe für Kapitalmarktfragen als Kanal für einen regelmäßigen, informellen und konstruktiven Dialog mit Vertretern des Privatsektors;
- Fortschritte bei der Bewertung von Offshore-Finanzzentren und, auf Antrag des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses und in Zusammenarbeit mit der Weltbank, verbesserter Beitrag des IWF zu den internationalen Bemühungen im Kampf gegen die Geldwäsche.

Ebenso wichtig für die Stärkung des internationalen Finanzsystems und die Verbesserung der Krisenvermeidung waren die Arbeiten an international anerkannten Standards und Verfahrenskodizes für Bereiche, die für die makroökonomischen Politiken und das Funktionieren der Finanzmärkte unmittelbar von Nutzen sind. Während des Geschäftsjahres 2001 bemühte sich der IWF zusammen mit den Ländern, die Verfügbarkeit und Qualität der Daten, die für die Analyse der Krisenanfälligkeit benötigt werden, weiter zu verbessern – insbesondere durch die breitere Anwendung des Speziellen Datenveröffentlichungs-Standards (SDDS) und des Allgemeinen Datenveröffentlichungs-Systems (GDDS) des IWF. Zudem setzte er seine Arbeiten an der Bewertung und Umsetzung von Transparenzstandards für die Fiskal-, Geld- und Finanzsektorpolitik fort. Im Januar 2001 billigte das Exekutivdirektorium eine Liste der für die Überwachungstätigkeit des IWF relevanten internationalen Standards und Kodizes (siehe Tabelle 3.1). Gleichzeitig einigte es sich auf die Verfahrensweise, in der die Bewertungen des Mitarbeiterstabes hinsichtlich der Umsetzung dieser Standards und Kodizes seitens der Mitgliedsländer im Zusammenhang mit der Überwachungstätigkeit erörtert und veröffentlicht werden, wobei ihr freiwilliger Charakter angemessen beachtet werden sollte. Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs) wurden als das wichtigste Instrument zur Bewertung der Umsetzung seitens der Mitgliedsländer eingeführt.

Tabelle 3.1

Standards und Kodizes, die für die operationelle Arbeit von IWF und Weltbank nützlich sind

Gruppe 1: Die Themenbereiche, auf die bei der Einführung des ROSC-Pilotprojekts der direkte operationelle Schwerpunkt des IWF gelegt wurde.

Datenveröffentlichung: Der *Spezielle Datenveröffentlichungs-Standard/das Allgemeine Datenveröffentlichungs-System (SDDS/GDDS)* des IWF.

Fiskalpolitische Transparenz: Der *IWF-Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz*.

Transparenz in der Geld- und Finanzpolitik: Der IWF-Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik (gewöhnlich im Rahmen des FSAP beurteilt).

Bankenaufsicht: Die Kerngrundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht des Basler Ausschusses (gewöhnlich im Rahmen des FSAP beurteilt).

Gruppe 2: Diese zusätzlichen Bereiche werden im Rahmen des FSAP beurteilt. Der IWF legt im Rahmen seiner wirtschaftspolitischen Beobachtung einen Schwerpunkt auf die Finanzsektor-Überwachung. Das FSAP ist das wesentliche Instrument zur Durchführung dieser Überwachung, und die Weltbank stützt sich darauf im Rahmen ihrer Verantwortung für die Entwicklung der Finanzsektoren. Aus diesem Grunde legen beide Institutionen einen direkten operationellen Schwerpunkt auf diese Bereiche.

Wertpapiere: *Ziele und Grundsätze der Wertpapierregulierung*, Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO).

Versicherungen: *Grundsätze für eine wirksame Versicherungsaufsicht*, Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS).

Zahlungsverkehrssysteme: *Grundprinzipien für wichtige Zahlungsverkehrssysteme*, Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (CPSS).

Gruppe 3: Die folgenden Bereiche wurden vom IWF-Exekutivdirektorium als wichtig für das effektive Funktionieren der nationalen und internationalen Finanzsysteme hervorgehoben und werden zurzeit von der Weltbank im Rahmen des ROSC-Pilotprojekts beurteilt.

Unternehmensführung: *Grundsätze für Unternehmensführung (Principles of Corporate Governance)*, OECD.

Rechnungslegung: *Internationale Rechnungslegungsnormen*, Internationaler Ausschuss für Rechnungslegungsnormen.

Rechnungsprüfung: *Internationale Prüfungsstandards*, Internationale Vereinigung der Wirtschaftsprüfer (IFA).

Insolvenz und Gläubigerrechte: Verschiedenes.

Außerdem wurde während des Geschäftsjahres in Prag ein Konzept für die Einbindung des privaten Sektors in die Krisenvorbeugung und -bewältigung beschlossen. Im Anschluss daran sammelte der IWF Erfahrungen bei der praktischen Anwendung des Konzepts auf zwei Schwellenländer, die sich einer Finanzkrise gegenübersehen: Argentinien und die Türkei. Des Weiteren wurden im Hinblick auf zwei Aspekte, die für die Entwicklung des Konzepts von Bedeutung sind, Fortschritte gemacht – bei der Umschuldung internationaler Staatsanleihen und bei Sanierungsverfahren im Unternehmenssektor.

Ein zentrales Element der Stärkung des internationalen Finanzsystems – und des IWF selbst – ist die verbesserte Bereitstellung von Informationen an die Märkte. Der IWF unternahm bei seinen eigenen Transparenzinitiativen im Geschäftsjahr 2001 weitere Schritte in dieser Hinsicht, vor allem durch einen Beschluss des Exekutivdirektoriums, die freiwillige Veröffentlichung aller Länderberichte des Stabes sowie anderer Länderdokumente zuzulassen. Außerdem wurden wichtige Politikdokumente über ein breites Spektrum von Themen veröffentlicht, und eine große Anzahl von Daten über die Finanzen des IWF werden regelmäßig publi-

ziert, einschließlich des vierteljährlichen Finanztransaktionsplanes des IWF. Der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums gibt nunmehr auch eine Erklärung heraus, in der er die Direktoriumsaussprachen über Kreditanträge zusammenfasst. Zudem regte das Exekutivdirektorium die Mitgliedsländer weiterhin an, die Transparenz ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitiken zu erhöhen, und rund 95 % der länderspezifischen Politikdokumente – in denen Länder, die vom IWF Geld aufnehmen, ihre geplanten Anpassungsprogramme darstellen – wurden während des Geschäftsjahres 2001 veröffentlicht.

Bei seiner Sitzung im April 2001 begrüßte der IMFC das Programm, das im Bericht des Geschäftsführenden Direktors über den IWF im Prozess des Wandels („The IMF in the Process of Change“) skizziert wurde. Es unterstützte nachdrücklich die verstärkten Bemühungen des IWF, die Krisenvorbeugung in den Mittelpunkt seiner Aktivitäten zu stellen, sowie die Schritte zur erhöhten Fokussierung des IWF auf die Finanzmärkte. Der Ausschuss nahm insbesondere die Maßnahmen zur Umsetzung der Standards und Kodizes, zur Bewertung der externen Krisenanfälligkeit, zur Verbesserung der Transparenz und zur Stärkung der Über-

wachung des Finanzsektors zur Kenntnis und begrüßte dabei den anhaltenden Fortschritt bei der Umsetzung früherer IWF-Initiativen. Mit Blick auf die Zukunft sprach sich der IMFC für weitere Arbeiten zur Umsetzung des Konzepts der Einbindung des privaten Sektors sowie Arbeiten zu Frühwarnindikatoren und Maßnahmen des IWF zur Bekämpfung von Geldwäsche aus. (Das IMFC-Kommuniqué ist im Anhang VI abgedruckt.)

Dieses Kapitel beschreibt die Fortschritte, die der IWF während des Geschäftsjahres 2001 hinsichtlich seiner Initiativen zur Stärkung des internationalen Finanzsystems aufweist. Detailliertere und aktuellere Angaben können auf der IWF-Website eingesehen werden.

Das Programm zur Bewertung des Finanzsektors

Die Rolle, die Schwächen im Finanzsektor in den vergangenen Jahren beim Ausbruch und bei der Ausbreitung von Finanzkrisen gespielt haben, sowie die wichtigen Beziehungen zwischen dem Finanzsektor und dem gesamtwirtschaftlichen Gesundheitszustand eines Landes haben den IWF veranlasst, den Schwerpunkt verstärkt auf die Überwachung der Finanzsektoren zu legen. Die Beurteilung der Krisenanfälligkeit der Finanzsektoren der Mitgliedsländer ist durch das gemeinsame IWF-Weltbank-Programm zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP; siehe Kasten 3.1), das im Mai 1999 zunächst als Pilotprogramm gestartet worden war, verstärkt worden. Das FSAP soll die Überwachung und die Beurteilung von Finanzsystemen im Zusammenhang mit der IWF-Länderüberwachung und der Arbeit der Weltbank an der Entwicklung der Finanzsektoren verbessern.

Der Wert des FSAP-Programms liegt in der daraus folgenden deutlichen Verbesserung der Finanzsektor-Überwachung. Außerdem ergeben sich sowohl aus der gemeinsamen Trägerschaft von IWF und Weltbank als auch aus der Unterstützung durch Experten aus über 50 kooperierenden Institutionen, zu denen Zentralbanken, Aufsichtsbehörden und andere Institutionen sowie Normierungsgremien gehören, verschiedene Vorteile. Dies sichert die Konsistenz der wirtschaftspolitischen Beratung durch IWF und Weltbank, führt zu einem effizienten Einsatz der knappen Ressourcen der Experten und stärkt die Legitimität des Programms.

In seiner Pilotphase bezog das FSAP ein Dutzend Länder ein, die eine weite Brandbreite hinsichtlich des Entwicklungsgrades ihrer Finanzsysteme aufwiesen – von Industrieländern wie Kanada und Irland über Schwellen- und Transformationsländer wie Südafrika und Kasachstan zu Entwicklungsländern wie Kamerun und El Salvador.

Die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank überprüften das Pilotprogramm zum ersten Mal im Frühjahr 2000, wobei sie beschlossen, das Programm in den folgenden zwölf Monaten auf 24 Länder auszu-

dehnen. Nach Abschluss der Stabsreisen in alle zwölf Pilotländer sowie der Arbeiten im Zusammenhang mit der zweiten Runde von Ländern und nachdem die Reaktionen aus den teilnehmenden Ländern und kooperierenden Institutionen eingegangen waren, überprüften die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank im Dezember 2000 bzw. im Januar 2001 erneut das Programm. Das FSAP wurde von beiden Direktorien nachdrücklich unterstützt; auf Seiten des IWF befand das Exekutivdirektorium, dass das Programm ein kohärentes und umfassendes Rahmenwerk bietet, um Anfälligkeiten eines Finanzsystems zu identifizieren und die Analyse von makroökonomischen und finanziellen Stabilitätsfragen voranzutreiben, um den Entwicklungsbedarf und die Prioritäten für den Finanzsektor festzulegen und um den Behörden dabei zu helfen, geeignete Politikmaßnahmen vorzubereiten.

Das Direktorium war zudem der Ansicht, dass eine Vielzahl von Kriterien in geeigneter Weise angewendet werden kann, um angesichts beschränkter Ressourcen Prioritäten bei der Auswahl der Länder zu setzen. Dazu zählten die systemische Bedeutung eines Landes; seine Anfälligkeit gegenüber einer Währungs- oder Zahlungsbilanzkrise; die Art seines Wechselkurs- und seines Währungsregimes; sowie eine geographisch ausgewogene Verteilung zwischen den Ländern. Im Großen und Ganzen stimmten die Direktoren darin überein, dass die Länderauswahl derart gestaltet werden sollte, dass der Beitrag des Programms zur Stärkung der nationalen und internationalen Finanzstabilität maximiert wird. Die meisten Direktoren stellten fest, dass es sinnvoll ist, in jedem einzelnen Jahr den systemisch relevanten Ländern im FSAP-Länderauswahlprozess eine hohe Priorität beizumessen. Es wurde festgestellt, dass in diesem Zusammenhang unter Priorität ein zeitlicher Vorrang und keine Ungleichbehandlung zu verstehen ist. Gleichzeitig betonten die Direktoren weiterhin, dass es von Nutzen ist, eine möglichst breite Länderteilnahme am Programm beizubehalten.

Auf der Grundlage dieser Überprüfungen stellten die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank Programmrichtlinien für die Zukunft auf.

- Das Programm sollte mit einer ähnlichen oder etwas höheren Intensität als zuvor (bis zu 24 Länderbewertungen pro Jahr) fortgesetzt werden. Innerhalb eines jeden Jahres sollte Ländern mit systemischer Bedeutung sowie Ländern mit außenwirtschaftlichen Schwächen oder finanzieller Anfälligkeit Vorrang gegeben werden. Letztlich bestünde das Ziel jedoch darin, die gesamte Mitgliedschaft zu bewerten, so dass alle Länder die Gelegenheit haben, vom Programm zu profitieren.
- Um eine angemessene Überwachung der Finanzsysteme auch in den Jahren zwischen zwei vollständigen Bewertungsverfahren zu gewährleisten, könnten für solche Länder, die bereits an einem

Kasten 3.1**IWF-Weltbank-Programm zur Bewertung des Finanzsektors**

Die asiatische Finanzkrise von 1997 zeigte erneut, wie sehr die Anfälligkeit einer Volkswirtschaft gegenüber Währungskrisen von der Gesundheit ihres Finanzsektors abhängt. Im Gefolge der Krise starteten der IWF und die Weltbank das *Programm zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP)*. Das FSAP ist eine umfassende Gesundheitsüberprüfung des Finanzsystems eines Landes. Finanzsysteme bestehen aus einer breiten Palette von Finanzinstituten wie Banken, Investmentfonds und Versicherungsgesellschaften sowie den Finanzmärkten selbst, d. h. Wertpapier-, Devisen- und Geldmärkte. Die Finanzsysteme umfassen ferner das Zahlungsverkehrssystem sowie den Regulierungs-, Überwachungs- und Rechtsrahmen, dem die Finanzinstitute und Märkte unterworfen sind.

Das FSAP versucht, die Mitgliedsländer auf wahrscheinliche Anfälligkeiten in ihren Finanzsektoren aufmerksam zu machen und der Weltbank und dem IWF – sowie der internationalen Gemeinschaft – zu helfen, die geeigneten Hilfsmaßnahmen zu entwickeln. Gemeinsame Teams bestehend aus Weltbank- und IWF-Mitarbeitern – unterstützt durch Fachleute aus einer Reihe von kooperierenden Zentralbanken, nationalen Aufsichtsbehörden und internationalen Normierungsgremien – führen die Bewertung durch. Die Teilnahme der Mitgliedsländer an dem Programm ist freiwillig.

Die Überprüfung

Die FSAP-Teams überprüfen die Stärken, Risiken und Anfälligkeiten des Finanzsystems eines Landes, indem sie die folgenden Aspekte bewerten:

- die Stabilität des Finanzsystems, einschließlich makroökonomi-

scher Elemente, die für Leistungsfähigkeit des Systems von Bedeutung sind, und die Bedingungen innerhalb des Systems, welche die makroökonomische Entwicklung beeinflussen könnten;

- Den Umfang, in dem wichtige Finanzsektor-Standards, Kodizes und Verfahrensregeln eingehalten werden; sowie
- den Reform- und Entwicklungsbedarf des Finanzsektors.

Methoden und Instrumente

Einige der Methoden und Instrumente des FSAP-Teams sind speziell auf das Programm abgestimmt.

- *Stress-Tests und Szenario-Analysen.* Wie erfolgreich würden die Finanzinstitute des Landes Schwierigkeiten bewältigen? Stress-Tests und Szenario-Analysen zeigen, ob die Solvenz einzelner Institute und des Bankensektors insgesamt gesichert ist, wenn Schocks auftreten, wie zum Beispiel starke Änderungen im Weltzinsniveau, Bewegungen im Wechselkursgefüge oder das Platzen einer Preisblase bei den Vermögenswerten.
- *Makroprudentielle Analyse.* Das FSAP stellt auch Indikatoren – sogenannte „makroprudentielle Indikatoren“ – zur Verfügung, die in der Vergangenheit Krisen signalisiert haben. So werden zum Beispiel umfangreiche kurzfristige Fremdwährungs-Kreditaufnahmen (soweit sie die Währungsreserven des Landes übertreffen) mit vielen Krisen der Vergangenheit in Verbindung gebracht. Wenn diese Indikatoren, die in der Vergangenheit Krisen angezeigt haben, hohe Werte annehmen, kann dies

zu entsprechenden Korrekturmaßnahmen Anlass geben.

- *Beurteilung der Standards.* In welchem Ausmaß hält ein Land international akzeptierte Standards und Kodizes ein, wie beispielsweise die Basler Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht? Diese Beurteilung gibt der jeweiligen Regierung die Möglichkeit, ihre eigene Praxis in Regulierungs- und Aufsichtsangelegenheiten sowie in anderen Bereichen mit international akzeptierten Standards und Verfahrenskodizes in anderen Teilen der Welt zu vergleichen. Sie stellt außerdem eine Beurteilungsgrundlage dafür dar, wie gut die Aufsichtsorgane die Risiken und Anfälligkeiten im Finanzsystem bewältigen.

Ein vollständiges Programm

Bewertungen im Rahmen des FSAP werden nicht aus Selbstzweck durchgeführt. Ihre primären Nutznießer sind die Behörden der Mitgliedsländer, die die Ergebnisse heranziehen, um potentielle Schwächen in ihren Finanzsystemen zu diagnostizieren. Zudem finden die Ergebnisse dieser Überprüfung Eingang in die Arbeit des IWF und der Weltbank. Im IWF erstellen Stabsmitglieder eine *Bewertung der Stabilität des Finanzsystems (FSSA)*, in der die wesentlichen Ergebnisse des FSAP für das Exekutivdirektorium des IWF zusammengefasst werden. Die FSSA wird im Zusammenhang mit der Diskussion der Artikel-IV-Konsultationen des jeweiligen Landes erörtert. Auf diese Weise verknüpfen die FSSAs die Ergebnisse des Programms mit der laufenden Beobachtung von Finanzsystemen im Rahmen der Überwachungstätigkeit des IWF.

FSAP teilgenommen haben, im Rahmen der nächsten Länder- (Artikel-IV-) Konsultation die Ergebnisse der vorangegangenen Bewertung der Stabilität des Finanzsystems gezielt aktualisiert werden (siehe Kasten 3.1). In Fällen, in denen ein Land freiwillig an dem Programm teilnehmen möchte, aber nicht sofort zugelassen werden kann, oder wenn ein Land sich entscheidet, nicht am Programm teilzunehmen, könnten die Stabs-

delegationen zur Länderkonsultation (Artikel IV) durch Experten für den Finanzsektor verstärkt werden. Davon unabhängig bleibt die Anwendung des vollständigen FSAP-Verfahrens das bevorzugte Instrument, um eine Bewertung des Finanzsektors im Rahmen der IWF-Überwachungstätigkeit durchzuführen.

- Der IWF-Stab wird in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Stan-

dards festlegenden Gremien die im Rahmen des Programms verwendeten analytischen Verfahren weiterentwickeln, einschließlich der makroprudentiellen Indikatoren, der Stress-Tests und der Szenario-Analysen sowie der Methoden zur Bewertung der Standards für den Finanzsektor.

- Um die Bedeutung der Folgearbeiten durch die Weltbank und den IWF zu unterstreichen, werden beide Institutionen sicherzustellen versuchen, dass sich die strategischen Bestandteile der Bewertungen in den anderen Aspekten der länderbezogenen Aktivitäten widerspiegeln und dass die nationalen Behörden die angemessene technische Hilfe und Unterstützung erhalten, um die sie im Hinblick auf den Aufbau der notwendigen institutionellen Kapazitäten nachsuchen.
- Anlässlich der Überprüfung im Dezember 2000 entschied das Exekutivdirektorium des IWF, dass die FSSAs nach Abschluss der damit verbundenen Länderkonsultationen veröffentlicht werden können, wenn das betreffende Mitgliedsland dieses beantragt. Angesichts der Bedingungen, unter denen das Direktorium die Pilotstudie billigte, wurde die Veröffentlichung der FSSAs für die zwölf Länder, die an dem Pilotprogramm teilgenommen haben, jedoch nicht zugelassen.

Standards und Kodizes

Eines der Hauptinstrumente zur Reduzierung der Risiken von Finanzkrisen ist die Entwicklung von internationalen Standards und Verfahrenskodizes im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Förderung ihrer Anwendung. Die Arbeiten dazu wurden bereits 1988 begonnen, als die Basler Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht veröffentlicht wurden. In der Tat verfügen viele Länder – insbesondere solche mit entwickelten Finanzmärkten – bereits lange über *nationale* Standards und Kodizes. In den letzten beiden Jahren sind die Bemühungen um die Formulierung neuer Standards vorangeschritten, die *international* anerkannt sind und Benchmark-Vergleiche zwischen den Ländern erlauben. Ein Großteil der Arbeiten hierzu wurde von IWF und Weltbank gemeinsam mit dem Forum für Finanzstabilität geleistet. Gleichzeitig wurden die Standards selbst sowie die Beurteilung ihrer Umsetzung verschärft, in einen konkreten Zusammenhang eingefügt und stärker fokussiert.

Erfahrungen mit den Beurteilungen auf der Grundlage der Basler Grundsätze

Die Beurteilungen auf der Grundlage der Basler Grundsätze, die der IWF und die Weltbank mit Unterstützung einer Anzahl kooperierender Institutionen durchführen, zielen darauf ab, die Angemessenheit der Bankenaufsichtsregeln der Mitgliedsländer sowie die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden zu beurteilen,

die wichtigsten Risiken im Bankgeschäft wirksam zu überwachen und zu begrenzen.¹ Im Mai 2000 behandelten die Exekutivdirektoren die Erfahrungen, die mit 26 Bewertungen gesammelt wurden. Sie betrachteten die grundsatzbezogenen Beurteilungen ein Kernstück des breiter angelegten Programms zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP; siehe oben). Anlässlich seiner Diskussion im Mai stellte das Direktorium Folgendes fest:

- Die Ergebnisse der 26 Beurteilungen auf der Grundlage der Basler Grundsätze haben in vielen Ländern ernste Schwächen im Bereich der Bankenaufsicht aufgezeigt, insbesondere beim Risikomanagement, bei der Umsetzung von Korrekturmaßnahmen und bei der konsolidierten Aufsicht. Weitere Schwachpunkte lagen in den vielfach mangelhaften Voraussetzungen für eine wirksame Bankenaufsicht – den Kreditbewertungsverfahren, den Rechnungslegungssystemen, den rechtlichen Verfahren und der Marktdisziplin.
- Die detaillierte Methode des Basler Ausschusses zur Bewertung der Einhaltung von Standards hat die Qualität der Bewertungen verbessert, indem sie die Schwächen im Regelwerk für eine wirksame Aufsicht deutlich machte, und sie trug zur Konsistenz und Vereinheitlichung des Ansatzes für alle Mitglieder bei.
- Die Selbstbewertungen fielen zwar tendenziell optimistischer aus als die von IWF und Weltbank durchgeführten Beurteilungen auf der Grundlage der Basler Grundsätze, sie können aber dennoch wertvoll sein, wenn sie auf der Basis der neuen Methodik erstellt werden und wenn eine unabhängige Bewertung folgt.
- Die Durchführung von Beurteilungen auf der Grundlage der Basler Grundsätze im Rahmen eines breiter angelegten Programms zur Bewertung des Finanzsektors hat sich insofern als vorteilhaft erwiesen, als sie klare Aussagen hinsichtlich der finanziellen Anfälligkeiten erlaubt. Dennoch bleiben eigenständige Bewertungen im Rahmen von technischen Hilfeprogrammen, bei der Erstellung eines Reformprogramms oder als Modul für ROSCs weiterhin von Bedeutung.

Die Direktoren forderten die nationalen Behörden in den 26 Ländern auf, unverzüglich die notwendigen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Sie stimmten darin überein, dass die technische Hilfe sich darauf konzent-

¹Die 25 Grundsätze betreffen sieben umfassende Bereiche: (1) Voraussetzungen für eine wirksame Bankenaufsicht (die sich von den allgemeinen Vorbedingungen unterscheiden und Fragenkomplexe wie Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit, Gesetzesrahmen und die Weitergabe von Informationen betreffen); (2) Lizenzierung und Struktur; (3) Aufsichtsregelungen und -anforderungen; (4) Methoden der laufenden Überwachung; (5) Informationsverpflichtungen; (6) die formalen Befugnisse der Aufsichtsorgane; sowie (7) grenzüberschreitende Bankgeschäfte.

rieren sollte, diesen Schwächen zu begegnen, und dass die zu diesem Zweck eingesetzten Mittel weiterhin sorgfältig evaluiert und, wenn nötig, erhöht werden sollten.

Bewertung der Umsetzung von Standards

Der IWF initiierte im Januar 1999 ein Pilotprogramm zur zusammenfassenden Bewertung der Umsetzung und Einhaltung von international anerkannten Standards seitens der Mitglieder in den Bereichen, die den IWF direkt betreffen und wo er das entsprechende Fachwissen aufweist. Diese zusammenfassenden Bewertungen wurden später Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs) genannt.

Im September 1999 stimmte das Exekutivdirektorium einem Ansatz für die ROSCs zu, bei dem verschiedene Institutionen aufgefordert werden können, die Hauptverantwortung für die Durchführung der Bewertungen in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen zu übernehmen. Die Weltbank identifizierte anschließend Gebiete, auf denen sie bereit ist, die Erstellung von ROSC-Bewertungen zu erproben, insbesondere auf den Gebieten der Unternehmensführung, der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sowie, wenn die Standards vorliegen, des Insolvenz- und Gläubigerrechts.

Während des Geschäftsjahres 2001 beschleunigte sich die Erstellung von ROSCs. Deutlich mehr Länder meldeten sich freiwillig für die ROSCs an und baten für die Umsetzung um technische Hilfe. Bis Ende April 2001 waren 114 ROSCs abgeschlossen und 75 veröffentlicht, ein Anstieg von 25 % gegenüber September 2000.

Im Januar 2001 überprüften die Exekutivdirektoren die bis dahin gewonnenen Erfahrungen bei der Bewertung und Umsetzung von Standards und erörterten die nächsten Schritte. Sie stimmten darin überein, dass die Entwicklung und Umsetzung von Standards auf Gebieten, die die Wirtschafts- und Finanzsysteme der Mitgliedsländer betreffen, von zentraler Bedeutung für die Stärkung der Architektur des internationalen Finanzsystems sind. Die Arbeit an den Standards sei zwar nichts Neues, die größere Beachtung, die den Standards geschenkt werde, und die Einführung der Bewertungen würden jedoch dazu beitragen, die politischen Diskussionen des IWF mit den nationalen Behörden stärker auf die Kernfragen auszurichten und die Funktionsweise der Märkte zu verbessern. Die Direktoren sahen in der großen Zahl von Mitgliedsländern, die an der Initiative teilnehmen, sowie in dem engeren Kontakt mit den Standards setzenden Gremien und dem steigenden Interesse im privaten Sektor ein Zeichen der zunehmenden Dynamik der Arbeiten im Zusammenhang mit den Standards (siehe Kasten 3.2).

Als Antwort auf eine Bitte des IMFC einigten sich die Exekutivdirektoren über die Art und Weise, in der die Einhaltung der Standards und Kodizes seitens der Mitgliedsländer im Zusammenhang mit der Artikel-IV-

Überwachung erörtert werden sollte. Die Direktoren billigten eine Liste von elf Bereichen, in denen Standards als wichtig für die Überwachung erachtet werden (siehe Tabelle 3.1) – und stellten gleichzeitig fest, dass nicht alle Standards für alle Länder zu allen Zeiten relevant sind. Sie stimmten ebenso darin überein, dass ROSCs als das Hauptinstrument zur Bewertung der Umsetzung eingeführt werden sollten, dass ROSCs in die Überwachungsaktivität einfließen würden und dass die Berichte mit Zustimmung des Mitgliedslandes veröffentlicht werden könnten.

Während der Diskussion betonten die Exekutivdirektoren, wie wichtig es ist,

- die freiwillige Natur der Standards und der Erstellung von Berichten über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs) beizubehalten;
- extreme Urteile („Bestanden“ oder „Nicht Bestanden“) in den ROSCs zu vermeiden;
- ein standardisiertes Format für alle ROSCs beizubehalten; sowie
- die erzielten Fortschritte anzuerkennen, statt nur Bereiche herauszustellen, in denen mehr Anstrengungen notwendig sind.

Die Exekutivdirektoren betonten, dass ROSCs die unterschiedlichen Bedingungen unter den Mitgliedern widerspiegeln sollten, während gleichzeitig die Konsistenz für alle Länder gewahrt und die Universalität der Standards aufrechterhalten werden sollte. Es gab auch die Forderung nach einem intensiveren Austausch mit dem privaten Sektor, nach mehr Forschung über den Zusammenhang zwischen der Umsetzung von Standards und der Krisenvorbeugung sowie nach einer stärkeren Prioritätensetzung bei den Bewertungen.

Eine Reihe von Exekutivdirektoren äußerten Bedenken hinsichtlich des Verfahrens zur Entwicklung und Bewertung von Standards, während sie den Bedarf an konsistenten Definitionen für alle Länder durchaus anerkannten. Sie betonten, wie wichtig es ist, dass sich die betroffenen Mitgliedsländer mit den notwendigen Reformen identifizieren und dass alle Mitglieder eine Rolle dabei haben, den Standards Form und Ausrichtung zu geben. Eine Schlüsselrolle im Hinblick auf dieses Ziel spielten die regelmäßigen Überprüfungen durch das Exekutivdirektorium hinsichtlich der Modalitäten, unter denen Bewertungen stattfinden, und der Liste der Standards, die für solche Bewertungen verwendet werden. Die Direktoren begrüßten die bereits unternommenen Schritte, um den von einigen Mitgliedsländern geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen. Dazu gehört, dass bei den Bewertungen Prioritäten gesetzt werden, damit nur die Standards bewertet werden, die für die Situation des betreffenden Mitgliedslandes wichtig sind; sowie die Tatsache, dass in einigen Fällen ein mehrgleisiger Ansatz gewählt wurde, der Benchmarks für Länder mit unterschiedlichen Entwicklungsstufen aufstellt. Sie begrüßten außerdem

Kasten 3.2**Informationen über Standards und Kodizes**

Während des Geschäftsjahres 2001 starteten die Mitarbeiterstäbe von IWF und Weltbank ein Informationsprogramm, bestehend aus Seminaren und anderen Aktivitäten, um zu erläutern, auf welche Weise Standards und Kodizes den Ländern helfen können, solide Wirtschafts- und Finanzsysteme zu entwickeln, um den Fortschritt bei der Entwicklung von Standards zu beschreiben, um Information über die Ergebnisse von Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung von Standards und Kodizes zu geben (die Zusammenfassungen liegen als ROSCs vor) und um Reaktionen auf die Bemühungen in diesem Bereich zu sammeln. Ergänzend dazu erfolgte die Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen, die von anderen Gremien organisiert wurden. Zu den Höhepunkten gehören die Folgenden:

- An der Anfangsrunde der IWF-Weltbank-Regionalseminare (in Tokio, der SVZ Hongkong, in Bangkok und in Singapur im Juli 2000) beteiligten sich nahezu 200 Vertreter des finanziellen und nicht-finanziellen privaten Sektors, der Medien, aus der Wissenschaft und der Regierungen. Die Kenntnisse über die laufenden Arbeiten waren vor Beginn der Seminare zwar relativ begrenzt, die Teilnehmer zeigten jedoch ein beachtliches Interesse an den Arbeiten in Bezug auf die Standards und unterstützten sie.
- Der IWF und die Weltbank koordinierten ihre Informationsaktivitäten mit einem informellen Dialog

über Marktanreize, der von der Nachfolgergruppe des Finanzsektorforums über Anreize zur Implementierung von Standards geführt wurde. Nahezu 100 Finanzinstitute aus 11 Ländern und Regionen (Argentinien, Australien, Deutschland, Frankreich, die SVZ Hongkong, Italien, Japan, Kanada, Schweden, Vereinigtes Königreich und die Vereinigten Staaten) nahmen an der Veranstaltung teil.

- Der IWF und die Weltbank waren im März 2001 gemeinsame Gastgeber einer Konferenz in Washington über internationale Standards und Kodizes. Die Konferenz bot Vertretern einer Anzahl von Schwellen- und Entwicklungsländern Gelegenheit, ihre Bedenken über die Art und Weise, in der einige Standards entwickelt worden waren, und über das angemessene Tempo ihrer Umsetzung zu äußern. Trotz dieser Bedenken waren sich alle Teilnehmer über den Wert von Standards für die makroökonomische Stabilität, für die wirtschaftliche Entwicklung und für verbesserte finanzielle Entscheidungsprozesse einig. Dabei wurden die Vorteile größerer Transparenz von einer Anzahl von Marktteilnehmern mit Nachdruck unterstrichen.
- Anschließende Seminarrunden (in der Tschechischen Republik, Argentinien, Belgien, Brasilien, Chile, Ägypten, Südafrika, im Vereinigten Königreich, in Australien, den Philippinen, Bahrain

und der SVZ Hongkong) trafen auf ein deutlich höheres Niveau an Vertrautheit mit internationalen Standards und Kodizes als frühere Seminare. Es gab eine grundsätzliche Akzeptanz des Wertes von internationalen Standards und Kodizes als Anleitung zu verantwortungsvollen ökonomischen und finanziellen Praktiken. Teilnehmer aus dem privaten Sektor wiesen darauf hin, dass die Anwendung von ROSCs durch die Märkte stark von der Zeitnähe abhängt, mit der die ROSCs erstellt und verteilt werden, sowie von ihrer Standardisierung und der laufenden Verfügbarkeit von aktualisierten Angaben über wichtige Veränderungen.

Diese Informationsveranstaltungen zeigen das wachsende Interesse an den Arbeiten über Standards. Eine Anzahl von Finanzinstituten hat damit begonnen, die Ergebnisse der Bewertungen von Standards in ihre eigenen Risikobewertungen einzufügen. Eine Organisation des privaten Sektors errichtet zurzeit eine umfangreiche Datenbank, die das Einhalten von internationalen Standards seitens der Länder überprüft, und einige große Finanzinstitute haben diesen Dienst bereits abonniert. Viele Marktteilnehmer haben Wege aufgezeigt, die Brauchbarkeit von ROSCs zu verbessern, darunter eine umfassende Länderabdeckung, häufigere Bewertungen und eine konsistente Behandlung und Sprache sowohl zwischen den Ländern als auch bei der Aufbereitung der Informationen.

den Vorschlag, die Ansichten der Behörden zu der ROSC-Bewertung mit aufzunehmen. Um die einheitliche Behandlung aller Länder sicherzustellen, ist es nach übereinstimmender Auffassung der Direktoren wichtig, die derzeit bestehende Verfahrenslücke zu schließen, so dass auch Industrieländer nach den Standards bewertet werden können, die von der Weltbank aufgestellt wurden. Die Mitarbeiter sollten Wege suchen, diese Lücke zu füllen; dazu gehört auch, die Fachleute der Weltbank Bewertungen im Zusammenhang mit IWF-Missionen abgeben zu lassen.

Die Direktoren beschlossen, dass in zwei Jahren eine weitere Gesamtüberprüfung der Erfahrungen mit der

Bewertung von Standards stattfinden sollte. In der Zwischenzeit könnte die Liste der Standards nach Bedarf vom Direktorium überarbeitet werden. Das Exekutivdirektorium stimmte anschließend überein, dass die 40 Empfehlungen der Aktionsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (FATF) als der angemessene Standard zur Bekämpfung der Geldwäsche anerkannt werden sollten (siehe unten unter „Weitere Bemühungen zur Stärkung der Finanzsektoren“). Regelmäßige Überprüfungen von individuellen Standards würden ebenso fortgesetzt.

Während der Direktoriumsaussprachen und der Informationsaktivitäten gab es Forderungen nach mehr

und besser koordinierter technischer Hilfe, um die Umsetzung der Standards seitens der Mitglieder zu unterstützen. In einer Direktoriumssitzung im Januar 2001 über die technische Hilfe identifizierten die Exekutivdirektoren die Standards als einen von sechs Prioritätsbereichen für die technische Hilfe des IWF. Sie schlugen zudem vor, dass der IWF die Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Anbietern von technischer Hilfe intensivieren sollte, einschließlich der technischen Hilfe für die Standards und Kodizes.

Im März 2001 billigte das IWF-Direktorium eine Revision des *Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz* sowie des begleitenden *Handbuchs über fiskalische Transparenz* mit dem Ziel, im Kodex die Bedeutung der Qualität der Fiskaldaten stärker zu betonen.

Datenbereitstellung an den IWF zu Überwachungszwecken

Im Juni 2000 erörterten die Exekutivdirektoren Vorschläge, durch welche die Datenbereitstellung der Mitglieder an den IWF für Überwachungszwecke verbessert werden sollte, darunter die Einführung von Benchmarks für die Bereitstellung bestimmter Daten. Sie stellten fest, dass die jüngsten Finanzkrisen die Bedeutung von genauen, umfassenden und zeitnahen Wirtschaftsdaten – insbesondere über die Währungsreserven und die Auslandsverschuldung – für die Bewertung der Anfälligkeiten der Länder für externe Störungen und als wichtiges Element der Überwachungstätigkeit des IWF bestätigt haben. Die Direktoren zeigten sich daher ermutigt, dass eine große Mehrheit der Mitgliedsländer Daten über die wichtigsten statistischen Indikatoren zeitnah zur Verfügung stellen. Bei einigen Ländern sei der Fortschritt zu zeitnahen und genauen Meldungen allerdings nur gering gewesen, was auf mangelnde Ressourcen und auf die hohe Anlaufzeit zurückzuführen sei, die für den Aufbau statistischer Kapazitäten benötigt werde.

Die Direktoren stimmten dem Stabsvorschlag zu, Benchmarks für Daten über Reserven, Fremdwährungsliquidität und Auslandsverschuldung einzuführen, obwohl allgemein akzeptiert wurde, dass einige Elemente der Benchmarks angesichts der unterschiedlichen Umstände und Entwicklungsphasen der einzelnen Länder nicht immer für alle Mitglieder von Bedeutung sind. Die Direktoren stellten fest, dass die für eine angemessene IWF-Überwachung notwendigen Daten in einigen Fällen detaillierter und zeitnäher sein könnten als in den Benchmarks vorgesehen sei. In diesem Sinne sollten die Benchmarks nicht als eine verpflichtende Unter- oder Obergrenze, sondern eher als ein Rahmen gesehen werden, der dabei hilft, die Datenbereitstellung der Mitglieder an den IWF zu bewerten. Viele Direktoren betonten, dass die Stabsberichte die Praxis der Länder mit diesen Benchmarks vergleichen und die Gründe für jede Abweichung, ihre Bedeutung und ge-

gebenenfalls die Pläne der Mitglieder zur Verbesserung der Datenbereitstellung in diesen Bereichen aufzeigen sollten. Einige Direktoren waren besorgt, dass die Benchmarks im Laufe der Zeit faktisch zu verpflichtenden Standards werden könnten und dass dies in unvertretbarer Weise die ohnehin knappen Ressourcen belasten würde, insbesondere in den Entwicklungsländern. Die meisten Direktoren stimmten darin überein, dass die Entscheidung für Benchmarks an Stelle von absoluten Standards mit Blick auf die unterschiedlichen Umstände der einzelnen Mitgliedsländer angemessen ist.

Eine detaillierte Spezifikation der Benchmarks sei erforderlich auf Grund der Notwendigkeit, umfassende, zeitnahe und vergleichbare Informationen zu erhalten. Die meisten Direktoren stimmten darin überein, dass die Vorschriften des Speziellen Datenveröffentlichungsstandards (SDDS) für Währungsreserven und Fremdwährungsliquidität als Benchmark für die Bereitstellung dieser Daten an den IWF angewendet werden sollten. Die meisten Direktoren unterstützten zudem die Anwendung der Vorschriften und regten an, Elemente des SDDS für die Auslandsverschuldung als Benchmark für diese Daten zu nehmen. Viele Direktoren wiesen aber dennoch darauf hin, dass die Datenbereitstellung zum Schuldendienstplan für den privaten Nichtbankensektor für viele Länder schwierig ist, und sie forderten den Stab auf, diese Schwierigkeiten zu beachten.

Der Benchmark-Ansatz werde die Kosten für den IWF und für die Mitgliedsländer erhöhen. Die Direktoren betonten, dass der IWF technische Hilfe zur Verfügung stellen muss, um den Ländern zu helfen, ihre Datensysteme mit den Benchmarks in Einklang zu bringen.

Das Direktorium betonte zudem die entscheidende Bedeutung von genauen und vergleichbaren Fiskaldaten von hoher Qualität und forderte den Stab auf, weiter daran zu arbeiten, dass sich die Bereitstellung von Fiskaldaten an den IWF verbessert. Die Einführung einer Richtgröße für Fiskaldaten, ähnlich wie für die Währungsreserven und die Auslandsverschuldung, wäre derzeit eine schwierige Aufgabe; dennoch unterstrichen viele Direktoren, dass es wichtig ist, weiterhin zügig an den mit der Entwicklung einer solchen Orientierungsgröße verbundenen methodischen Problemen zu arbeiten. Die Direktoren forderten den Stab zudem auf, weiterhin technische Hilfe zur Verfügung zu stellen, um den Mitgliedsländern bei der Verbesserung ihrer Fiskaldaten zu helfen.²

Die Direktoren unterstrichen die Bedeutung der Einführung eines praktikablen Bewertungsrahmens für

²Später im Jahr billigte das Direktorium eine Revision des *Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz* und des begleitenden *Handbuchs über fiskalische Transparenz* mit dem Ziel, im Kodex die Bedeutung der Qualität der Fiskaldaten stärker zu betonen.

die Datenqualität und begrüßten die Absicht des Stabes, die Arbeiten in diesem Bereich fortzuführen.

Externe Anfälligkeit

Während des Geschäftsjahres wurde viel getan, um das Augenmerk der Überwachungstätigkeit des IWF verstärkt auf die Krisenanfälligkeit der Mitgliedsländer zu lenken. Die Unterstützung der Mitgliedsländer bei der Bewertung der Angemessenheit ihrer Währungsreserven und der Verwaltung der Reserven sowie bei der Festlegung von Grundsätzen für eine umsichtige Steuerung der Auslandsverbindlichkeiten wurde fortgeführt. Der IWF verbessert zudem seine Arbeiten im Bereich der Anfälligkeitsindikatoren und Modelle für Frühwarnsysteme, die in die Diskussionen mit den Behörden über die Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik einfließen sollen.

Angemessenheit und Verwaltung der Reserven

Der IWF verstärkte seine Bemühungen, die Mitgliedsländer bei der Beurteilung der Angemessenheit der Reserven – einem wichtigen Aspekt bei der Prävention von liquiditätsbezogenen Krisen – zu unterstützen. Da die Bereitstellung von genauen, umfassenden und zeitnahen Daten über Währungsreserven wichtig für die Analyse der externen Krisenanfälligkeit ist, förderte der IWF die Anwendung des Datenschemas für internationale Reserven und Fremdwährungsliquidität, das der IWF gemeinsam mit der BIZ entwickelt hat und das als Benchmark für die Beurteilung der Angemessenheit der dem IWF von den Mitgliedern bereitgestellten Daten über die offiziellen Währungsreserven und deren Liquiditätsgrad dient. Die Angemessenheit der Höhe der Reserven selbst wird zunehmend in einem erweiterten Rahmen analysiert, der für Länder, die Zugang zu den Kapitalmärkten haben, ergänzend zu den traditionellen Leistungsbilanz-bezogenen Kennzahlen auch auf die Maßnahmen abstellt, die den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr betreffen. Der IWF hat in Zusammenarbeit mit der Weltbank Diskussionsforen und stark praxisorientierte Arbeitsgruppen veranstaltet, um den nationalen Behörden dabei zu helfen, die Angemessenheit ihrer Währungsreserven zu beurteilen. Außerdem veranstaltete er während der Frühjahrstagung 2001 ein Politikforum über Währungsreserven. Stress-Tests der Zahlungsbilanz sind ein anderer vielversprechender Bestandteil der Analyse des Liquiditätsbedarfs. Im Allgemeinen wird die Angemessenheit von Reserven aber auch anhand von anderen länderspezifischen Faktoren, insbesondere der makroökonomischen Fundamentaldaten, beurteilt werden müssen.

Im Mai 2000 erörterte das Exekutivdirektorium die Bedeutung von externen Anfälligkeits-Indikatoren, die auf den jeweiligen Schuldenstand und die verfügbaren Reserven abstellen, im Rahmen der Krisenvorbeugung (Kasten 3.3). Es herrschte Einvernehmen, dass diese

Kasten 3.3

Eine stille Revolution in der Reservepolitik

Im Mai 2000 erörterten die Exekutivdirektoren ein Stabspapier mit dem Titel *Schulden- und Reserven-bezogene Indikatoren der externen Anfälligkeit*. Das Papier befasste sich mit dem von einer Reihe von Wissenschaftlern und Politikern unterbreiteten Konzept, dass die Angemessenheit der Reserven nicht nur von den Leistungsbilanz-Transaktionen eines Landes abhängt (wie in der üblichen Relation von Reserven zu Importen), sondern auch von seinem Kapitalbedarf (vor allem dem kurzfristigen Schuldendienst). Das Papier schlug insbesondere vor, die Deckung der kurzfristigen Schulden nach Restlaufzeit als neue Faustregel bzw. als Ausgangspunkt heranzuziehen, um die Angemessenheit von Reserven zu analysieren und entsprechende Zielgrößen für Länder mit weit gehendem, aber nicht vollständig sicherem Zugang zu den Kapitalmärkten festzulegen. Es bedeutet in der Tat eine "stille Revolution", dass bei der Beurteilung der Angemessenheit von Reserven handelsbezogene Indikatoren an Bedeutung verloren haben, da viele Länder ihr Reservenniveau im Verhältnis zu ihrer kurzfristigen Verschuldung angehoben haben.

und andere quantitative Indikatoren wichtige Instrumente zur Verbesserung der Anfälligkeitsanalyse sind. Gleichzeitig ließen sie den jeweiligen Anpassungsbedarf im Bereich der makroökonomischen Politik und bei der Bankenaufsicht erkennen, indem sie eine besser strukturierte und systematische Diskussion der einzelnen Fälle erleichterten. Das Direktorium war jedoch auch der Ansicht, dass es unklug wäre, sich ausschließlich auf solche Indikatoren zu stützen und dass sie im Zusammenhang mit einer vollständigen Analyse der außenwirtschaftlichen Position des Landes und der gesamten makroökonomischen Aussichten sorgfältig interpretiert werden müssen.

Angeleitet durch die Direktoriumsdiskussion im Mai, arbeitete der IWF-Stab an einem Satz von Richtlinienentwürfen über die Verwaltung der Devisenreserven. Die Arbeiten profitierten von einem im Juli 2000 abgehaltenen Informationstreffen mit Vertretern von Behörden, die mit der Verwaltung von Währungsreserven betraut sind, aus über 30 Mitgliedsländern sowie der BIZ und der Weltbank. Die Teilnehmer an diesem Treffen unterstützten den Vorschlag, einen Satz von allgemeinen Richtlinien für die Verwaltung von Währungsreserven zu erstellen, die sowohl die Ziele und Grundsätze als auch die institutionellen und operativen Grundlagen für die Praxis formulieren. Andererseits erkannten sie durchaus an, dass es keinen einheitlichen Satz von Verwaltungspraktiken für Währungsreserven oder von institutionellen Arrangements gibt, der für alle Länder und Situationen optimal ist.

Den Teilnehmern an dieser Informationsveranstaltung wurden die vorläufigen Richtlinien zugeleitet,

und ihre Kommentare wurden dem Exekutivdirektorium des IWF zur Verfügung gestellt. Nach Berücksichtigung der erhaltenen Kommentare wird der Richtlinienentwurf durch Konsultationen mit einem größeren Kreis von Interessenten im Rahmen von regionalen Informationstreffen weiterentwickelt. Es wird davon ausgegangen, dass die revidierten Richtlinienentwürfe dem Exekutivdirektorium vor der IMFC-Sitzung im September 2001 vorgelegt werden können.

Richtlinien zur Schuldenverwaltung

Der IWF und die Weltbank haben zusammengearbeitet, um einen Satz von Richtlinien zu entwickeln, die den Ländern helfen, ihre Praktiken in der Verwaltung der öffentlichen Schulden zu verbessern. Ein früher Entwurf der Richtlinien wurde von den Exekutivdirektoren beider Institutionen erörtert. Anschließend revidierte der Stab die Richtlinien, um die Anmerkungen der Direktoren und die Kommentare zu berücksichtigen, die während einer ausführlichen Beratung mit mehr als 300 Vertretern aus 122 Ländern und 19 Institutionen eingegangen waren. Dies sollte die Unterstützung der Richtlinien durch die IWF-Mitgliedsländer auf eine breitere Basis stellen und sichern helfen, dass sie im Einklang mit der bewährten Praxis stehen und von Politikern, Schuldenverwaltern und Marktteilnehmern gut verstanden und akzeptiert werden.

In einer Direktoriumssitzung im März 2001 begrüßten die Exekutivdirektoren die revidierten Richtlinien als ein nützliches Instrument, um Ländern zu helfen, ihre Praxis bei der Verwaltung der öffentlichen Schulden zu verbessern und die finanzielle Anfälligkeit zu reduzieren. Die Direktoren betonten die Bedeutung der Koordinierung zwischen den für das Schuldenmanagement und den für die Fiskal- und Geldpolitik verantwortlichen Behörden. Sie wiesen darauf hin, dass die Umsetzung der Richtlinien mit den Gegebenheiten und institutionellen Bedingungen der Länder variiert. Sie betonten ferner die wichtige Rolle, die die technische Hilfe der Weltbank und des IWF dabei spielt, den Ländern bei der Anwendung der Richtlinien zu helfen. Sie stellten fest, dass die Richtlinien im Rahmen der Länderüberwachung manchmal auch als nützliche Benchmarks für die nationalen Behörden und für den IWF dienen können.

Der IWF und die Weltbank haben die Richtlinien auf ihrer externen Website veröffentlicht. Ein Bericht mit Fallstudien von Ländern, die ein leistungsfähiges System der öffentlichen Schuldenverwaltung entwickelt haben, wird in Kürze von den Stäben des IWF und der Weltbank erstellt.

Frühwarnsysteme und Anfälligkeits-Indikatoren

Der IWF hat seine Arbeiten zur Verbesserungen seiner Methoden zur Abschätzung der Wahrscheinlichkeit von Währungskrisen fortgesetzt. Frühwarnsysteme – formale Modelle, welche die Wahrscheinlichkeit von

Krisen an Hand eines Satzes von Variablen abschätzen – sind wichtige Instrumente zur Überwachung der Risiken, die aus den Gegebenheiten in den Mitgliedsländern und auf den internationalen Märkten erwachsen. Der Mitarbeiterstab nutzt zunehmend die Ergebnisse von Frühwarnsystem-Arbeiten und Analysen der relevanten Indikatoren, um die Überwachungsdiskussion zu bereichern und zu fundieren, u. a. durch regelmäßige Direktoriumspräsentationen zur Weltwirtschafts- und Marktentwicklung. Die Entwicklung von Frühwarnsystemen bietet auch eine analytische Unterstützung für die Anwendung wichtiger Anfälligkeits-Indikatoren, über die neuerdings in den Länderberichten des Stabs berichtet wird. Der Stab hat zudem einige direkte Kontakte mit Behörden, die an einer Entwicklung von nationalen und regionalen Frühwarnsystemen interessiert sind. Obwohl Frühwarnsysteme und Anfälligkeits-Indikatoren hilfreiche Instrumente bei der Diskussion mit Länderbehörden über die Krisenanfälligkeit sind, müssen die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Gegebenheiten in den einzelnen Ländern gesehen werden. Die Grenzen dieser Modelle und der Anfälligkeits-Indikatoren als Krisenwarnzeichen erfordern weiterhin Vorsicht bei ihrer Anwendung in der Länderüberwachung.

Die Bemühungen zur weiteren Stärkung und Systematisierung des IWF-Ansatzes zur Analyse externer Anfälligkeit werden fortgesetzt, unter anderem durch empirische Forschung, interne Arbeitsgruppen und externe Informationsveranstaltungen wie die Zusammenarbeit mit dem Forum für Finanzstabilität. Die Arbeiten zur Frage der Anfälligkeit werden auch im Zusammenhang mit der Entwicklung der Standards und mit dem Programm zur Bewertung des Finanzsektors durchgeführt. Die Einrichtung der Abteilung Internationale Kapitalmärkte (siehe Kasten 3.4) soll ebenfalls die Arbeiten des IWF zu Fragen der Identifizierung und Verringerung der Anfälligkeit von Mitgliedsländern stärken.

Einbeziehung des privaten Sektors bei der Überwindung von Finanzkrisen

Die Einbeziehung des privaten Sektors bei der Lösung von Finanzkrisen bezieht sich auf die Beteiligung privater Kreditgeber an der Finanzierung eines Stabilisierungsprogramms. Dies kann auf vielerlei Weise geschehen, zum Beispiel durch spontane Zuflüsse, durch die direkte Bereitstellung von neuem Geld und durch Vereinbarungen der Gläubiger, ihr Engagement beizubehalten, wie etwa durch aufeinander abgestimmte Verlängerungen von Interbankkrediten, durch den Umtausch und die Umschuldung von Anleihen und durch Umstrukturierungen. Diese Art der Einbeziehung des privaten Sektors ist wichtig, um vor dem Hintergrund der begrenzten Verfügbarkeit von IWF-Mitteln sicherzustellen, dass Programme voll finanziert sind, und um

die Marktdisziplin zu stärken. Wenn die Gläubiger Risiken tragen müssen, hilft dies auch, Moral-Hazard zu vermeiden – die Gefahr, dass sich die Anleger in der Erwartung von öffentlichen Rettungsaktionen zu einer risikoreicheren Kreditvergabe verleiten lassen.

Während der ersten Hälfte des Geschäftsjahres 2001 stützte sich das Exekutivdirektorium auf die Richtlinien, die ihm der Internationale Währungs- und Finanzausschuss im April 2000 an die Hand gegeben hat, und es unternahm Schritte, um das Konzept für die Einbindung des privaten Sektors zu verfeinern. In der zweiten Hälfte des Geschäftsjahres sammelte der IWF Erfahrung bei der praktischen Anwendung des Konzepts auf zwei bedeutende Schwellenländer, die sich einer Finanzkrise gegenübersehen: Argentinien und die Türkei. Um das Konzept zur Einbeziehung des privaten Sektors zu entwickeln, erörterte der IWF außerdem die Modalitäten zur Umstrukturierung von internationalen Staatsanleihen und zu Unternehmenssanierungen. In beiden Fällen wurde der katalytische Ansatz zur Mobilisierung von Finanzierungsmitteln durch Vereinbarungen und Übereinkommen mit einzelnen Gläubigern ergänzt – internationale Banken im Fall der Türkei und internationale und heimische Banken sowie Pensionsfonds im Fall von Argentinien.

Entwicklung des operationellen Konzepts

Bei der Überprüfung des Stands des Konzepts im September 2000 stimmte das Direktorium darin überein, dass sich die Ansichten in vielen Punkten einander genähert haben. Es seien wertvolle Erfahrungen gewonnen worden durch die Einbeziehung des privaten Sektors bei der Lösung von einzelnen Fällen und daraus hätten Schuldner, private Gläubiger und der öffentliche Sektor Lehren gezogen. Diese Erfahrungen hätten die Stärken und Grenzen der Instrumente deutlich gemacht, die der internationalen Gemeinschaft zurzeit Einbeziehung des privaten Sektors zur Verfügung stünden. Trotz dieses Fortschritts waren die Direktoren der Ansicht, dass mehr getan werden muss, um die Politiken in diesen Bereichen zu operationalisieren und somit einen angemessenen Ausgleich zu schaffen zwischen der notwendigen Klarheit, die

Kasten 3.4

Der IWF errichtet eine Abteilung für Internationale Kapitalmärkte

Am 1. März 2001 verkündete der Geschäftsführende Direktor Pläne zur Errichtung einer neuen Abteilung „Internationale Kapitalmärkte“ im IWF, um die Überwachungstätigkeit sowie die Aktivitäten zur Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung zu stärken. Die neue Abteilung wird Aktivitäten und Operationen bündeln, die vorher auf drei Abteilungen (Entwicklung und Überprüfung der Wirtschaftspolitik, Geld- und Wechselkurspolitik sowie Forschung) aufgeteilt waren. Die neue Abteilung wird voraussichtlich auch einige zusätzliche Zuständigkeiten haben, darunter der systematische Kontakt mit den Instituten, die einen Großteil des weltweiten privaten Kapitals anbieten oder vermitteln. Die Abteilung wird zudem eine zentrale Rolle bei der konzeptionellen Arbeit des IWF im Zusammenhang mit dem internationalen Finanzsystem und dem Kapitalmarktzugang von Mitgliedsländern spielen.

Die neue Abteilung wird einen entscheidenden Anteil an den fortlaufenden Bemühungen haben, die internationale Finanzarchitektur und insbesondere die Rolle des IWF bei der Verhütung von Finanzkrisen zu stärken. Bei der Ankündigung der Entscheidung wies der Geschäftsführende Direktor

Horst Köhler darauf hin, dass die Einrichtung der Abteilung ein deutliches Zeichen dafür ist, dass der IWF seine Verpflichtung ernst nimmt, ein Kompetenzzentrum für Arbeiten zu Finanzmarktfragen zu sein. Die neue Abteilung wird

- die Kenntnisse des IWF über Kapitalmarktoperationen und über die Faktoren vertiefen, die das Kapitalangebot determinieren;
- die Fähigkeiten des IWF zur Behandlung von systemischen Fragestellungen im Zusammenhang mit Kapitalmarktentwicklungen stärken;
- die Institution in die Lage versetzen, eine wirksamere Überwachung auf nationaler und internationaler Ebene durchzuführen;
- die Fähigkeiten des IWF verbessern, frühzeitig vor möglichen Störungen an den Finanzmärkten zu warnen; und
- den IWF verstärkt in die Lage versetzen, den Mitgliedsländern dabei zu helfen, Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu gewinnen, den Umgang mit den internationalen Kapitalmärkten zu pflegen und von diesem Zusammenwirken zu profitieren.

erforderlich ist, um die Markterwartungen zu leiten, und einer in klaren Grundsätzen verankerten operationellen Flexibilität, die notwendig ist, um in jedem Fall die wirksamste Antwort geben zu können. Zudem sei es für den öffentlichen Sektor wichtig, die Implikationen des entstehenden Konzepts offen mit dem privaten Sektor zu diskutieren; in diesem Zusammenhang begrüßten die Direktoren die Einrichtung der Beratungsgruppe für Kapitalmarktfragen (siehe Kasten 3.5).

Die Direktoren betonten, dass die erste Verteidigungslinie gegen Finanzkrisen weiterhin in der Verfolgung einer soliden Politik, einer guten Schuldenverwaltung und einer wirksamen Aufsicht über die Finanzsysteme durch die einzelnen Länder besteht und dass das Hauptinstrument des IWF zur Krisenvorbeugung die Überwachungstätigkeit ist. Über die traditionellen Politikbereiche hinaus werde sich die Überwachungstätigkeit nunmehr darauf konzentrieren, das Umfeld für die Entscheidungen des privaten Sektors durch eine höhere Transparenz der Politik der Mitgliedsländer zu

Kasten 3.5 Beratungsgruppe für Kapitalmarktfragen

Unmittelbar vor der Jahrestagung im September 2000 in Prag richtete der IWF im Auftrag des Geschäftsführenden Direktors eine Beratungsgruppe für Kapitalmarktfragen ein, um den regelmäßigen Dialog zwischen der IWF-Geschäftsleitung und hochrangigen Stabsmitgliedern sowie Vertretern des privaten Finanzsektors zu pflegen. Als Teil der umfassenden Bemühungen des IWF um einen konstruktiven Dialog mit dem privaten Sektor ergänzt diese Beratungsgruppe andere bestehende Kanäle. Dazu gehören die Erstellung des Internationalen Kapitalmarktberichtes (*International Capital Markets report*) sowie gelegentliche regionale Treffen mit Teilnehmern aus dem Finanzsektor. Das Hauptziel dieser Treffen ist es, den Dialog mit dem privaten Sektor sowohl in guten als auch in schlechten Zeiten aufrechtzuerhalten und von den Erfahrungen zu lernen.

Die Beratungsgruppe für Kapitalmarktfragen trifft sich mehrere Male im Jahr an verschiedenen Orten rund um die Welt, vor allem in den großen Finanzzentren. Die Vertreter kommen von

vielen verschiedenen Finanzinstituten, darunter Banken, Investmenthäuser und institutionelle Investoren. Alle Regionen der Welt sind vertreten. Die Treffen sind privater und informeller Natur.

Die Diskussionen der Treffen dieser Beratungsgruppe decken eine weite Bandbreite von Themen ab, und die Mitglieder bringen frei ihre Ansichten über die Entwicklungen im globalen Finanzsystem zum Ausdruck. Behandelt wurden Themen wie:

- Entwicklungen und Fragen aus dem Bereich der Finanzmärkte und Kapitalströme, die von systemischer oder regionaler Bedeutung sein können oder die Politiken des IWF betreffen;
- Maßnahmen und Praktiken, die ein stabileres und effizienteres internationales Finanzsystem fördern könnten, darunter Diskussionen über Innovationen von Finanzinstrumenten und Institutionen, ausländische Direktinvestitionen, Datenveröffentlichungen und mögliche marktwirtschaftliche Ansätze, um Finanzturbulenzen abzumildern oder zu bewältigen;

- Einschätzungen aus Anlegerkreisen über Entwicklungen im globalen Finanzsystem und Tendenzen in den subjektiven Wahrnehmungen der Investoren;
- mögliche Folgen von Initiativen des IWF und des öffentlichen Sektors im Allgemeinen; sowie
- Möglichkeiten, die Außenwirkung des IWF zu fördern und das Bewusstsein des privaten Sektors für die vom IWF ergriffenen Maßnahmen und Initiativen zu schärfen.

Die Diskussionen in der Beratungsgruppe für Kapitalmarktfragen beschäftigten sich nicht mit operationellen Fragen, die sich auf ein bestimmtes Land oder eine Gruppe von Ländern beziehen, und bei diesen Gelegenheiten werden keine sensiblen Daten oder Informationen an die Mitglieder der Gruppe weitergegeben. Es werden keine politischen Verpflichtungen eingegangen oder empfohlen, und die Diskussionen und Stellungnahmen während der Treffen dürfen nicht dahingehend interpretiert werden, dass sie solche Verpflichtungen bedeuten.

verbessern. Hinzu kommen die Aufgaben im Zusammenhang mit Entwicklung und Verbesserung der Standards und Kodizes sowie die Beurteilung und Verminderung der Anfälligkeit der Mitgliedsländer gegenüber Finanzkrisen.

Die Direktoren stellten fest, dass die Mitglieder trotz vorbeugender Maßnahmen manchmal ernststen Belastungen in ihren außenwirtschaftlichen Bereichen ausgesetzt sein können. Freiwillige Lösungen für aufkommende Zahlungsschwierigkeiten böten – wenn möglich – im Allgemeinen die besten Aussichten, Finanzmittel in einer Art und Weise zu mobilisieren, durch die die nachteiligen Folgen für die Aussichten des Mitglieds auf den direkten Kapitalmarktzugang und das effiziente Funktionieren der Kapitalmärkte allgemein minimiert werden. Sollten die Bemühungen um eine Übereinkunft auf freiwilliger Basis jedoch nicht erfolgreich sein, könnte eine abgestimmte Einbeziehung des privaten Sektors notwendig werden, um eine geordnete Lösung zu erreichen.

Die Direktoren erörterten einen operationellen Rahmen für die Einbeziehung des privaten Sektors, der vom Stab vorgeschlagen wurde. Sie stimmten darin überein, dass das Konzept des IWF nach dieser Vorstellung flexibel sein muss und dass die Komplexität des

Problems einen großen Ermessensspielraum erforderlich macht. Sie baten den Stab, in seinen Programmerrläuterungen für das Direktorium klare Angaben über die Finanzierungsbeiträge zu machen, die im Zusammenhang mit dem Programm eines Mitglieds vom privaten Sektor erwartet werden können.

- In Fällen, in denen der Finanzbedarf eines Mitgliedslandes relativ gering sei oder das Mitglied trotz eines großen Finanzbedarfs gute Aussichten habe, in naher Zukunft den Kapitalmarktzugang wiederzuerlangen, könnte erwartet werden, dass die Kombination von durchgreifenden Anpassungsmaßnahmen und IWF-Unterstützung die Einbeziehung des Privatsektors beschleunigt.
- In anderen Fällen jedoch, in denen eine rasche Wiedergewinnung des Marktzugangs zu Bedingungen, die mit einer mittelfristig tragfähigen Außenwirtschaftslage im Einklang stehen, als unrealistisch beurteilt werden oder die Schuldenlast untragbar ist, dürfte eine stärker abgestimmte Unterstützung von privaten Gläubigern notwendig werden, möglicherweise auch eine Umschuldung.

Die Direktoren stimmten überein, dass die Bewertung der Aussichten des Mitgliedslandes, den Zugang

zu den internationalen Kapitalmärkten in der näheren Zukunft wieder zurückzugewinnen, ein kritischer Punkt in diesem Konzept ist. Sie waren sich weitgehend über die Elemente einig, die relevant sind, um die Aussichten eines Landes auf Wiedergewinnung des Marktzugangs zu beurteilen. Dazu zählen die charakteristischen Merkmale der Volkswirtschaft des Mitgliedslandes, darunter das Schuldendienstprofil und der Schuldenstand sowie der Zustand der öffentlichen Finanzen und des Finanzsystems; der frühere Umfang des Marktzugangs und der Stand der Marktindikatoren; die Ausrichtung der Makro- und Strukturpolitiken; die Verpflichtung der Behörden zum Reformprogramm; die Höhe der Reserven und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln; sowie das Stadium der Krise und die Erfahrungen mit Gläubiger-Schuldner-Beziehungen. Die Direktoren forderten den Stab auf, seine Arbeiten an den entsprechenden analytischen Fragestellungen fortzusetzen mit dem Ziel, die mittelfristige externe Anfälligkeit von Ländern, die eine Krise überwunden haben, sowie Tempo und Umfang ihrer Rückkehr an den Markt besser bewerten zu können.

Das Direktorium machte Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Haltung hinsichtlich der Umstände, unter denen die Inanspruchnahme von IWF-Mitteln von den Bemühungen um die Einbeziehung des privaten Sektors abhängig gemacht werden sollte, obwohl Meinungsverschiedenheiten in der Frage einer formalen Verknüpfung zwischen den Zugangsmöglichkeiten zu IWF-Mitteln und einer abgestimmten Einbeziehung des privaten Sektors blieben. Alle Direktoren stimmten darin überein, dass die Maßnahmen des IWF soweit wie möglich Moral-Hazard vermeiden sollten und dass die Verfügbarkeit von IWF-Finanzmitteln begrenzt ist. Außerdem stimmten die Direktoren darin überein, dass der Rückgriff auf den katalytischen Ansatz bei hohem Zugang zu den IWF-Mitteln einer überzeugenden Begründung bedarf, und dies sowohl hinsichtlich seiner wahrscheinlichen Wirksamkeit als auch hinsichtlich der Risiken von alternativen Ansätzen.

Zahlungsmoratorium

Als Teil der Überprüfung im September 2000 diskutierten die Direktoren zudem auf vorläufiger Basis die mögliche Anwendung eines Zahlungsmoratoriums bei der Lösung von Finanzkrisen. Da es sehr wenige empirische Nachweise über die Wirkungen von Zahlungsmoratorien gibt, war die Diskussion etwas spekulativer Natur. Die Direktoren stellten fest, dass der Begriff Zahlungsmoratorium eine breite Palette von Techniken zur Reduzierung der Nettoschuldendienstzahlungen oder Nettokapitalabflüssen umfasst, die eingesetzt werden, nachdem ein Land seinen freien Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten verloren hat. Diese reichen von freiwilligen Vereinbarungen mit den Gläu-

bigern zur Begrenzung der Nettokapitalabflüsse bis zu verschiedenen anderen aufeinander abgestimmten Mitteln dieses Ziel zu erreichen.

Die Direktoren waren der Ansicht, dass freiwillige Vereinbarungen zur Begrenzung von Kapitalabflüssen möglich sein sollten, wenn die Gläubiger einigermaßen homogen sind und ein Interesse daran haben, eine langfristige Beziehung mit dem Schuldner aufrechtzuerhalten. Sie stellten jedoch fest, dass sich ein Mitgliedsland unter extremen Bedingungen, wenn es nicht möglich ist, sich über einen freiwilligen Zahlungsstillstand zu einigen, gezwungen sehen könnte, einseitig ein solches Moratorium zu verkünden. Andererseits, so betonten die Direktoren, dürfe mit dem Ansatz zur Krisenlösung nicht die Verpflichtung der Länder unterlaufen werden, ihre Verbindlichkeiten vollständig und rechtzeitig zu begleichen. Sie hoben hervor, dass die Verkündung eines Zahlungsmoratoriums durch ein systemisch wichtiges Land zu gravierenden Ansteckungseffekten bei anderen Ländern führen könne, wobei die Stärke und Dauer dieser Effekte allerdings von den Umständen abhängen. Sie stellten fest, dass die komplexen Verfahrensfragen in Verbindung mit Zahlungsmoratorien noch weiter erörtert werden müssen.

Umschuldung von internationalen Staatsanleihen

Im Januar 2001 überprüften die Exekutivdirektoren die Erfahrung, die mit der Umschuldung von internationalen Staatsanleihen von Ecuador, Pakistan und der Ukraine gemacht wurden, und gaben eine vorläufige Einschätzung zu einem vom privaten Sektor vorgelegten Vorschlag zur Anleiheumstrukturierung. Die Direktoren wiesen darauf hin, dass die Finanzmärkte jetzt allgemein anerkennen, dass internationale Staatsanleihen nicht mehr vor Umschuldungen geschützt sind, und dass, wenn Schuldner sich schweren Liquiditätskrisen gegenüber sehen, möglicherweise die Anleihegläubiger zusammen mit anderen Gläubigern zur Überwindung solcher Krisen beitragen müssen. Die Direktoren stellten außerdem fest, dass Umstrukturierungen von Staatsanleihen nach denselben Grundsätzen durchgeführt werden sollten wie die Umstrukturierung anderer Forderungen (d. h. sie sollten auf außergewöhnliche Umstände beschränkt werden, wenn der Finanzbedarf groß ist und die Aussichten des von der Krise betroffenen Mitgliedslandes, den freien Marktzugang wiederzugewinnen schlecht sind). Freiwillige Umschuldungsklauseln in Anleiheverträgen könnten einen nützlichen Beitrag zur geordneten Überwindung von Krisen spielen; ihre ausdrückliche Aufnahme in das Anleihenvertragswerk biete eine gewisse Berechenbarkeit des Umschuldungsprozesses. Ausstiegsvereinbarungen, wie sie an der Börse von Ecuador verwendet würden, böten eine innovative, wenn auch umstrittene, Möglichkeit zur Umstrukturierung internationaler Staatsanleihen, die keine Umschuldungsklauseln enthielten. Die Di-

rektoren erkannten zwar an, dass es noch zu früh ist, die Auswirkungen von unterschiedlichen Verfahren zur Umstrukturierung von internationalen Staatsanleihen zu bewerten, sie waren jedoch besorgt, dass einige Methoden schädliche Folgewirkungen haben und das effiziente Funktionieren der internationalen Kapitalmärkte beeinflussen können. Sie forderten daher diejenigen Mitgliedsländer, die ihre Anleihen umstrukturieren müssen, auf, sich mit gutem Willen um gemeinsam erarbeitete Vereinbarungen mit ihren Gläubigern zu bemühen.

Unternehmenssanierungen

Auf einem informellen Workshop im Januar 2001 erörterte das Direktorium Sanierungen im Unternehmenssektor – dabei ging es insbesondere um ihre Bedeutung für die Lösung der Verschuldungsprobleme im Unternehmenssektor im Zusammenhang mit einer Systemkrise um dazu beizutragen, die Stabilität des Finanzsektors wiederherzustellen und den Weg zur Wiedererlangung eines tragfähigen Wachstums zu bereiten. Sie erörterten zudem die Bedeutung von Sanierungsmechanismen zur Förderung der Stabilität des Finanzsystems.

Praktische Anwendung des Konzepts

Sowohl im Fall Argentiniens als auch im Fall der Türkei ging der IWF in der Frage der Einbeziehung des Privatsektors von den Erwartungen über den fortgesetzten Marktzugang dieser Länder, ihrer zugrundeliegenden Zahlungsfähigkeit und den Risiken alternativer Ansätze aus. Die einzelnen Maßnahmen zur stärkeren Unterstützung waren die Folgenden:

- Im Fall Argentiniens umfassten die Verpflichtungen des privaten Sektors im Dezember 2000: eine Vereinbarung mit den ansässigen Finanzinstituten, fällig werdende Anleihen zu verlängern und öffentliche Neuemissionen (zu Marktpreisen) in Höhe von 10 Mrd. US-\$ zu übernehmen; die Verständigung mit institutionellen Investoren über den Kauf von neuen öffentlichen Anleihen in Höhe von 3 Mrd. US-\$ sowie Passivmanagement-Operationen, die 7 Mrd. US-\$ der Gesamtschuld abdecken (sie reduzierten den Finanzierungsbedarf für 2001 den Erwartungen zufolge um 2,7 Mrd. US-\$). Mit Stand von Ende April 2001 wurden diese Verpflichtungen trotz schwieriger Marktbedingungen erfüllt.
- Im Fall der Türkei erklärten sich ausländische Banken im Dezember 2000 freiwillig bereit, die gesamten Ausleihungen in Höhe von 18 Mrd. US-\$ in Form von Interbank- und handelsbezogenen Kreditlinien gegenüber dem türkischen Bankensystem auf dem Niveau vom 11. Dezember zu halten. (Auf den Treffen in Frankfurt und New York wurden die ausländischen Banken zudem gebeten, die direkt an Nichtbanken gewährten

Handelskreditlinien aufrechtzuerhalten.) Bis Ende Januar 2001 gab es ermutigende Anzeichen dafür, dass die Bankkreditlinien aufrecht erhalten wurden, allerdings unter der Bedingung fortgesetzter stabiler Verhältnisse in der Türkei. Als sich die Krise vom Februar 2001 entwickelte, verringerten die Banken ihr Engagement um 3 Mrd. US-\$.

Zukünftige Aufgaben

Die Arbeiten zur Verbesserung der analytischen Grundlagen der Bemühungen des IWF, den privaten Sektor bei der Überwindung von Finanzkrisen stärker einzubeziehen, werden im Geschäftsjahr 2002 fortgesetzt. Das Exekutivdirektorium hat um weitere Anstrengungen zur Förderung von konstruktiven Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern und ihren Gläubigern gebeten. Zudem wird es Studien über die Verbesserung der Grundlagen erörtern, um besser beurteilen zu können, in welchem Tempo und in welchem Umfang die Krisenländer den Marktzugang wiedererlangen können. In Zusammenhang mit dem Fortgang der Arbeiten zur Umstrukturierung von Forderungen privater Gläubiger wird das Direktorium eine Untersuchung über eine vergleichbare Behandlung von Forderungen gegenüber dem Pariser Klub und dem privaten Sektor erörtern.

Weitere Bemühungen zur Stärkung der Finanzsektoren

Offshore-Finanzzentren

Im Juli 2000 erörterte das Exekutivdirektorium Fragen, die von den Offshore-Finanzzentren (OFCs) im Hinblick auf die Aktivitäten des IWF aufgeworfen wurden. Die Direktoren unterstrichen, dass die Rolle des IWF hinsichtlich der OFCs im Zusammenhang mit seiner Aufgabe gesehen werden sollte, allen Mitgliedsländern dabei zu helfen, Anfälligkeiten zu identifizieren und zu reduzieren, die aus Schwächen in den Finanzsystemen resultieren. Zwar gebe es bisher nur bedingt Anhaltspunkte dafür, dass OFCs (und Offshore-Finanzprodukte) ein direktes Risiko für das globale Finanzsystem darstellten, dennoch müsse der IWF die potentiellen Risiken für die Finanzstabilität berücksichtigen, wenn die Standards der Finanzaufsicht unangemessen seien und eine umfassende Risikoanalyse durch den Mangel an verlässlichen Daten über die Aktivitäten von OFCs erschwert werde.

Das Direktorium stimmte darin überein, dass das Augenmerk der IWF-Bewertungen von OFCs auf der Finanzaufsicht liegen und gegebenenfalls den Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor umfassen sollte. Es betonte zudem die Notwendigkeit, die Zuverlässigkeit der konsolidierten Aufsicht in den relevanten Onshore-Zentren gegenüber den in OFCs durchgeführten Geschäften zu überprüfen. Die Direktoren

unterstrichen, dass wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche für die Integrität des Finanzsystems wichtig sind, und stellten fest, dass solche Maßnahmen in den in den FSAP-Berichten enthaltenen Bewertungen des IWF- und Weltbank-Mitarbeiterstabes sowie in den Bewertungen auf Grundlage der Basler Grundsätze enthalten sind. Eine engere Zusammenarbeit zwischen dem IWF und den OFCs müsse in einer Weise erfolgen, die mit dem Mandat, den Fachkenntnissen und den Ressourcen des IWF in Einklang stünden.

Auf seiner Sitzung beauftragte das Direktorium den Stab des IWF, seine Arbeiten zu den Finanzsektoren auf die OFCs auszudehnen. Dies solle durch ein Programm freiwilliger Beurteilungen geschehen, die drei mögliche Module umfassen:

Modul 1: Selbstbewertungen relevanter Standards durch die OFCs.

Modul 2: Separate Bewertungen relevanter Aufsichtsstandards durch den IWF.

Modul 3: Umfassende Bewertungen von Risiken, Anfälligkeiten, institutionellen Voraussetzungen sowie der Einhaltung von Standards innerhalb eines dem FSAP ähnlichen Rahmens.

Als einen ersten Schritt veranstaltete der IWF Ende August und Anfang September 2000 drei Informationsveranstaltungen, in St. Kitts, Sydney und Paris, wo-ran nahezu alle OFCs teilnahmen. Der Zweck bestand darin, einen kooperativen Ansatz für die Bewertungen zu entwickeln und damit die Identifikation der OFCs mit diesem Prozess sicherzustellen.

Bis Ende März 2001 sind 17 OFC-Missionen durchgeführt worden. All diese 17 Missionen waren entweder vom Typ des Moduls 1, oder es handelte sich dabei um Informationsbesuche im Vorfeld künftiger Bewertungen. Diese Missionen sollten die Art und den Umfang der Finanzdienstleistungsbranche erkunden und Informationen über die Finanzsektorregulierung und -aufsicht sammeln. Die Missionen ergaben, dass die meisten OFCs bestrebt waren, mit einer unterstützten Selbstbewertung der relevanten Standards zu beginnen und die Möglichkeit wünschten, Änderungen in der Gesetzgebung und bei der Aufsicht vorzunehmen, bevor sie an einem vom IWF durchgeführten Beurteilungsverfahren nach dem Modul 2 oder Modul 3 teilnehmen. Mehrere OFCs baten zudem um technische Hilfe zur Stärkung ihrer Finanzsektoren.

Der IWF plant, im Jahr 2001 Stabsdelegationen in über 25 Jurisdiktionen zu entsenden. Vorrangig sind unter anderem solche OFCs, die sich dazu bereit erklärt haben, sich einer Modul-2-Bewertung zu unterziehen, sowie solche OFCs, die sich besonders bemühen, den IWF in ihre Pläne zur Verbesserung der Standards einzubeziehen. Die Arbeit an den OFCs erfolgt in Konsultation mit anderen relevanten Stellen, wie zum Beispiel Offshore-Aufsichtsgremien und andere

nationale Aufsichtsbehörden. Diese Zusammenarbeit zielt darauf ab, die administrativen Belastungen der OFCs zu minimieren und den Zugang der IWF-geführten Missionen zu den Aufsichtsfachleuten, die teilweise auch aus den OFCs stammen, zu verbessern.

Bekämpfung der Geldwäsche

Auf Anforderung des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses erörterte das Exekutivdirektorium im April 2001 das Thema Geldwäsche sowie die Frage, wie der IWF seinen Beitrag zu den globalen Anti-Geldwäsche-Bemühungen verbessern kann. In seiner Sitzung stimmte das IWF-Direktorium darin überein, dass die Geldwäsche ein Problem von globaler Bedeutung ist, das große sowie kleinere Finanzmärkte betrifft, und dass die internationale Zusammenarbeit sich diesem Problem verstärkt widmen muss. Es herrschte ebenfalls Einvernehmen, dass der IWF eine wichtige Rolle beim Schutz der Integrität des internationalen Finanzsystems spielt, unter anderem durch Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäsche. Die Direktoren stimmten darin überein, dass die Einbindung des IWF auf diesem Gebiet strikt auf seine Kernkompetenzgebiete begrenzt ist und sich nicht auf Strafverfolgungsaktivitäten erstreckt.

Die Direktoren kamen überein, dass der IWF die folgenden Schritte zur Stärkung der internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäsche unternimmt:

- Anti-Geldwäsche-Elementen in allen wichtigen Aufsichtsgrundsätzen größere Beachtung zu widmen;
- die Zusammenarbeit mit wichtigen internationalen Anti-Geldwäsche-Gruppen zu verstärken;
- mehr technische Hilfe bereitzustellen;
- die Aspekte der Geldwäschebekämpfung in die Überwachung durch den IWF und andere operationelle Tätigkeiten einzubeziehen, soweit sie für makroökonomische Fragestellungen relevant sind; sowie
- zusätzliche Studien durchzuführen und dafür zu werben, wie wichtig es ist, dass Länder sich selbst aktiv gegen Geldwäsche schützen.

Die Bemühungen des IWF seien weiterhin auf die Grundsätze der Finanzaufsicht und dabei in verstärktem Maße auf die darin enthaltenen Anti-Geldwäsche-Elemente gerichtet, um damit sicherzustellen, dass die Finanzinstitute über die Geschäftsführungs- und Risikokontrollsysteme verfügen, die zur Abwehr der Geldwäsche notwendig sind. Im Rahmen dieses Prozesses werde ein verbessertes Verfahren zur Bewertung von für die Geldwäschebekämpfung relevanten Finanzstandards entwickelt. Diese könnten dazu benutzt werden, den Berichten für die Programme zur Bewertung des Finanzsektors einen neuen Abschnitt hinzuzufügen.

Die Direktoren stimmten allgemein darin überein, dass die 40 Empfehlungen der Aktionsgruppe zur

Bekämpfung der Geldwäsche (FATF)³ als geeigneter Standard zur Bekämpfung der Geldwäsche anerkannt werden sollten, und dass weiter daran gearbeitet werden sollte, Wege zu finden, die Empfehlungen anzupassen und für die Arbeit des IWF anzuwenden. Die Direktoren betonten, dass der FATF-Prozess mit den IWF-Berichten über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSC) in Einklang gebracht werden muss – d. h. der FATF-Standard muss einheitlich, kooperativ und auf freiwilliger Basis angewendet werden – und dass, wenn dies geschehen ist, die FATF aufgefordert werden könnte, an der Erstellung eines separaten ROSC-Moduls über Geldwäsche teilzunehmen. Sie beauftragten die Mitarbeiterstäbe von IWF und Weltbank, an der laufenden Überprüfung der 40 FATF-Empfehlungen mitzuwirken und die Grundsätze des ROSC-Verfahrens mit der FATF zu diskutieren, und dann noch einmal das Direktorium damit zu befassen und einen Bericht mit entsprechenden Vorschlägen vorzulegen.

Transparenz des IWF und seiner Mitglieder

Eine größere Offenheit und Transparenz in der Wirtschaftspolitik und bei der Veröffentlichung von Daten über wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungen sind wesentliche Elemente der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, Finanzkrisen vorzubeugen. Sie fördern das geordnete und effiziente Funktionieren der Finanzmärkte, reduzieren die Wahrscheinlichkeit von Schocks und erhöhen die Rechenschaftspflicht der Politiker. Viele Länder haben in den letzten Jahren Schritte hin zu einer erhöhten Transparenz unternommen, und der IWF hat seine Aktivitäten und Politiküberlegungen für die Öffentlichkeit zugänglicher gestaltet, wobei er gleichzeitig seine Rolle als vertrauenswürdiger Berater von Regierungen und Zentralbanken gewahrt hat. Eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Politik der Mitgliedsländer und den Beurteilungen durch den IWF fördert einen breiteren Dialog und trägt dazu bei, die Überwachung durch den IWF und die Programmentwürfe zu verbessern.

Im August 2000 überprüfte das Exekutivdirektorium die vom IWF seit Mitte 1999 eingeleiteten Transparenzinitiativen und kam überein, seine Autorisierung für die Veröffentlichung von Dokumenten zu erweitern. Das Direktorium verabschiedete formell eine Entscheidung, diese Beschlüsse im Januar 2001 umzusetzen; gleichzei-

tig beschloss es eine Erklärung über Richtlinien für die Veröffentlichungspolitik des IWF (Statement of Guiding Principles for the IMF's Publication Policy (siehe Anhang V)).

Hintergrund

Diskussionen im Jahr 1999

Das Exekutivdirektorium traf 1999 eine Reihe von Schlüsselentscheidungen, die darauf abzielten, sowohl die eigenen Aktivitäten als auch die Politiken seiner Mitgliedsländer stärker der öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen. Am bemerkenswertesten war die Entscheidung des Direktoriums, im Rahmen eines experimentellen Pilotprojektes, das gewisse Sicherungen hinsichtlich einiger von Direktoren erhobener Bedenken vorsah, die Veröffentlichung von Länder- (Artikel-IV-) Stabsberichten zu genehmigen, wenn das betreffende Land seine Zustimmung gibt. Das Direktorium ging nicht so weit, die Veröffentlichung von Stabsdokumenten über IWF-Kredite – Stabsberichte über die Verwendung von IWF-Mitteln – zu billigen, aber es kam überein, diese Frage im Lichte der Erfahrung mit der Transparenz in anderen Bereichen zu überprüfen. Es hat zudem ein neues Kommunikationsinstrument geschaffen – die Erklärung des Vorsitzenden, die als Presseveröffentlichung herausgegeben wird –, um die wesentlichen Punkte der Direktoriumsaussprachen über Kreditanträge und -überprüfungen zusammenzufassen. Außerdem bestehe die Annahme, dass die von den Mitgliedsländern erstellten Dokumente, die die beabsichtigte Politik des betreffenden Landes erläutern, die durch die Inanspruchnahme von Fondsressourcen unterstützt werden soll – Absichtserklärungen, Memoranda über die Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie andere solcher Dokumente – veröffentlicht werden.

Mit diesen Entscheidungen wurde versucht, die Rolle des IWF als vertrauenswürdiger Berater mit dem Wunsch nach zeitnaher und genauer Information der Öffentlichkeit in Einklang zu bringen. Die Exekutivdirektoren unterstrichen die Bedeutung einer größeren Transparenz für das Funktionieren der Märkte in einem Umfeld zunehmender privater Kapitalbewegungen und wachsender Integration der Mitgliedsländer in die internationalen Kapitalmärkte. Während die Direktoren im Grundsatz einhellig die Vorteile der Transparenz und einer offenen Veröffentlichungspolitik hervorhoben, wiesen sie doch außerdem darauf hin, dass die potentiellen Kosten einer solchen Politik sorgfältig abgewogen werden müssen.

³Die Empfehlungen beschäftigen sich mit der Regulierung und Überwachung des Finanzsektors sowie mit Angelegenheiten der gesetzlichen und strafrechtlichen Durchsetzung. Die grundsätzliche Federführung bei den Anti-Geldwäsche-Bemühungen liegt bei den spezialisierten Stellen, die das entsprechende Mandat und das Fachwissen besitzen. Die Aktionsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (Financial Action Task Force) und die regionalen Anti-Geldwäsche-Gruppen koordinieren die internationalen Bemühungen in der direkten Bekämpfung der Geldwäsche. Die *Task Force* besteht aus der Zehnergruppe und der EU, der Europäischen Kommission

selbst, plus Argentinien, Australien, Brasilien, dem Golf-Kooperationsrat, der SVZ Hongkong, Island, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Singapur und der Schweiz; der IWF und die Weltbank sind als Nichtmitglieder Beobachter. Interpol, nationale Finanzpolizeieinheiten, die UN und andere internationale und nationale Organisationen unternehmen ebenfalls direkte Anstrengungen, um die Geldwäsche zu bekämpfen.

Angesichts dieser Bedenken bat das Direktorium um eine Überprüfung der Erfahrung mit den neuen Initiativen, so dass die nächsten Schritte erörtert werden können.

Die Überprüfung im Jahr 2000

Die vom Direktorium erbetene Überprüfung wurde im August 2000 durchgeführt. Sie konzentrierte sich auf die Bewertung der Erfahrungen mit der Veröffentlichung von Artikel-IV-Berichten im Rahmen des Pilotprojektes. Die Überprüfung setzte sich aus mehreren Bestandteilen zusammen:

- Umfragen bei nationalen Behörden durch den IWF-Stab während der Artikel-IV-Missionen in die Mitgliedsländer;
- eine von einem Berater auf der Grundlage von Reaktionen der Exekutivdirektoren und der nationalen Behörden, der Finanzmärkte, von Wissenschaftlern, von gesellschaftlichen Gruppen und dem IWF-Stab durchgeführte Beurteilung;⁴
- Umfragen und Interviews, die der IWF-Mitarbeiterstab mit Medienvertretern und Finanzmärkten (in London, der SVZ Hongkong, New York und Tokio) sowie mit gesellschaftlichen Interessengruppen geführt hat;⁵
- eine *Website-Mailbox* auf Pilotprojekt-Basis sowie Online-Befragungen als Teil der Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit; sowie
- im Anschluss an eine Reihe von von Direktoren zum Ausdruck gebrachten Bedenken eine ausführliche Hintergrundanalyse durch den Mitarbeiterstab, darunter ein Vergleich von veröffentlichten und unveröffentlichten Berichten.

Die Überprüfung der Erfahrungen mit verschiedenen Transparenzbezogenen Initiativen durch das Direktorium unterstrich noch einmal die Vorteile der Transparenz. Die Erfahrungen im Rahmen des Pilotprojektes zur freiwilligen Veröffentlichung von Stabsberichten über die Artikel-IV-Konsultationen und über kombinierte Berichte zu Artikel IV und der Verwendung von IWF-Mitteln entkräfteten frühere Bedenken hinsichtlich der Folgen für die vertrauenswürdige Zusammenarbeit des IWF mit seinen Mitgliedsländern. In der Tat kam die Überprüfung zu dem Ergebnis, dass sich die Offenheit der Konsultationsgespräche durch die in Aus-

sicht genommene Veröffentlichung nicht wesentlich verändert hat, und in mehreren Fällen sogar geholfen hat, die Diskussionen und die analytische Qualität der Berichte zu verbessern. Angesichts der Bedenken, dass sich mit der Zeit ein Verlust an Offenheit einstellen könnte, werden jedoch weiterhin die Wirkungen der Veröffentlichung auf die Offenheit genau überwacht und regelmäßig überprüft.

Das Direktorium beschloss für einige Bereiche eine neue Veröffentlichungspolitik und für andere Bereiche die bestehenden Regelungen fortgelten zu lassen. Die Direktoren stimmten über Folgendes überein:

- über eine Politik der freiwilligen Veröffentlichung (d. h. mit dem Einverständnis des betreffenden Landes) von IWF-Stabsberichten und anderen länderbezogenen Dokumenten; dies schließt Artikel-IV-Stabsberichte, Stabsberichte über die Verwendung von IWF-Mitteln sowie kombinierte Stabsberichte über Artikel-IV-Konsultationen und die Verwendung von IWF-Mitteln ein. Die Veröffentlichung von Berichten über die Verwendung von IWF-Mitteln könne sowohl die Glaubwürdigkeit von IWF-unterstützten Programmen erhöhen als auch die katalytische Rolle des IWF bei der Mobilisierung von privatem Kapital für Länder mit Marktzugang stärken;
- innerhalb dieses Konzepts der freiwilligen Veröffentlichung weiterhin von einer Freigabe von solchen Dokumenten auszugehen, in denen die Politikabsichten der nationalen Behörden im Rahmen von IWF-unterstützten Programmen dargelegt sind. Diese Politik gelte für Absichtserklärungen, Memoranda über die Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie für technische Übereinkommen mit Politikinhalt;
- dass der Stab die Direktoriumszustimmung zu einem vorläufigen Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (I-PRSP) oder zu einem Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (PRSP) nicht empfiehlt, wenn das Dokument nicht veröffentlicht wird;
- eine Reihe von Grundsätzen zur Veröffentlichung von Länderdokumenten anzunehmen um sicher-

⁴Winston Cox, ehemaliger Gouverneur der Zentralbank von Barbados und Stellvertretender Exekutivdirektor der Weltbank, der kürzlich zum Stellvertretenden Generalsekretär des Commonwealth-Sekretariats ernannt wurde, nahm die Aufgabe des Beraters wahr. Herr Cox führte mit den Behörden, dem privaten Sektor und Medienvertretern sowie mit Mitgliedern von gesellschaftlichen Interessengruppen in 18 Ländern Interviews über die Wirkung der Veröffentlichung von Stabsberichten. Er bediente sich dabei Fragebögen, die in Zusammenarbeit mit dem IWF-Stab entworfen wurden, um den Bedenken der Exekutivdirektoren Rechnung zu tragen. Zudem befragte er sowohl Direktoren über ihre persönlichen Ansichten zu Fragen der Veröffentlichung als auch IWF-Delegationsleiter sowie andere IWF-Mitarbeiter.

⁵Die IWF-Abteilung Öffentlichkeitsarbeit führte Befragungen durch mit größeren Nachrichtenagenturen, Nichtregierungsorganisationen, Finanzmarktteilnehmern, die mit größeren US-Investmentbanken verbunden sind, Hochschullehrern aus dem Großraum Washington, D.C., die auf die Gebiete Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre und politische Wissenschaften spezialisiert sind und langjährige Erfahrungen mit IWF-Publikationen sowie Kontakte mit IWF-Mitarbeitern haben, sowie hochspezialisierten Fachleuten, die sich seit einer Reihe von Jahren mit IWF-bezogenen Fragestellungen beschäftigen. Zudem führte der Berater Interviews mit Vertretern von mehr als 15 größeren internationalen Banken, fünf lokalen Banken, nahezu 20 Zeitungen und Presseagenturen, zwei Rating-Agenturen und mit verschiedenen anderen nicht offiziellen IWF-Beobachtern in verschiedenen Teilen der Welt.

- zustellen, dass die Offenheit bei den Politikdiskussionen und der Berichterstattung aufrechterhalten wird, dass eine angemessene Balance zwischen Transparenz und Vertraulichkeit über sensible Fragestellungen beim Dialog des IWF mit seinen Mitgliedsländern erhalten bleibt sowie dass die Qualität von Stabsberichten fortlaufend verbessert wird;
- die Erwartung zu bekräftigen, dass Dokumente in Verbindung mit der Initiative für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC) und die gemeinsamen Stabsbewertungen der PRSPs veröffentlicht werden;
 - über die freiwillige Veröffentlichung von Öffentlichen Informationsmitteilungen (PINs) im Anschluss an Artikel-IV-Konsultationen und an Diskussionen des Exekutivdirektoriums über Dokumente zur regionalen Überwachung; von Abschlusserklärungen im Zusammenhang mit Artikel-IV- oder anderen IWF-Delegationsreisen, die die Ansichten der IWF-Stabsdelegationen widerspiegeln; von Hintergrunddokumentationen im Zusammenhang mit der Überwachungstätigkeit wie beispielsweise die Dokumente der Reihen „Recent Economic Developments“ und „Selected Issues“ sowie „Statistical Appendices“; von Berichten über die Einhaltung von Standards und Kodizes sowie von Stabsdokumenten und Abschlusserklärungen der Stabsdelegationen für stabsüberwachte Programme;
 - dass Streichungen in den Länderdokumenten nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen, so dass sie auf ein Minimum beschränkt und auf äußerst marktsensible Informationen begrenzt bleiben, wie insbesondere die Ansichten über Wechselkurs- und Zinsangelegenheiten. Die Anwendung dieser Grundsätze wird eng überwacht, um eine gleichmäßige und transparente Umsetzung sicherzustellen; sowie
 - im Anschluss an Aussprachen über wirtschaftspolitische Fragen stärker Gebrauch von Öffentlichen Informationsmitteilungen zu machen; sowie über ein systematischeres Verfahren zur Veröffentlichung von Politikdokumenten, um eine fundiertere öffentliche Debatte über die Politiken des IWF zu unterstützen.

Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz

Als Ausdruck der wesentlich größeren Transparenz des IWF und seiner Mitgliedsländer haben bis Ende April 2001 73 Mitgliedsländer der Veröffentlichung von 86 Artikel-IV-Stabsberichten zugestimmt, nachdem das Direktorium im Juni 1999 beschlossen hatte, ihre Veröffentlichung zuzulassen. Im Jahr 2000 wurden die Öffentlichen Informationsmitteilungen, die 1997 eingeführt wurden und die Direktoriumsdiskussion jeder Länderkonsultation zusammenfassen, für mehr als drei Viertel der IWF-Mitglieder publiziert. Zudem werden

jetzt routinemäßig folgende Dokumente veröffentlicht: Direktoriumsaussprachen über Dokumente zur regionalen Überwachung; Abschlusserklärungen von Artikel-IV- oder anderen IWF-Stabsdelegationsreisen, die die Sichtweise des IWF-Mitarbeiterstabes widerspiegeln; Hintergrundpapiere („Recent Economic Developments“, „Selected Issues“, „Statistical Appendices“), ROSCs sowie Stabspapiere und Abschlusserklärungen von IWF-Delegationen zu IWF-überwachten Programmen.

Die Transparenz hat außerdem hinsichtlich der Dokumente über die Verwendung von IWF-Mitteln zugenommen. Zwischen Januar 2001, als die Entscheidung gefällig wurde, die Veröffentlichung der Länderstabsberichte zu Kreditprogrammanträgen und -überprüfungen zu genehmigen, und Ende April 2001 wurden 23 solcher Stabsberichte veröffentlicht. Die freigegebenen Erklärungen des Vorsitzenden fassen die Ansichten des Direktoriums über alle vom IWF unterstützten Kreditprogramme für die Öffentlichkeit zusammen.

Diese Fortschritte gingen einher mit einem stärkeren Gebrauch von Öffentlichen Informationsmitteilungen im Anschluss an Diskussionen über wirtschaftspolitische Themen sowie mit einer systematischeren Veröffentlichung von Grundsatzpapieren. Während des Geschäftsjahres wurden Dokumente der Geschäftsführung und des Stabes sowie damit verbundene Direktoriumsdiskussionen unter anderem zu folgenden Themenbereichen veröffentlicht: Überprüfungen der Regierungsführung, Standards und Kodizes, das Programm zur Bewertung des Finanzsektors sowie IWF-Fazilitäten. Im Februar 2001 publizierte der IWF eine Reihe von Dokumenten über die Reform seiner Konditionalitätspraxis zur öffentlichen Kommentierung.

Weitere Bemühungen zur Erhöhung der Transparenz

Der IWF hat außerdem die Transparenz seiner eigenen finanziellen Aktivitäten weiter verbessert. Der Finanzausweis des IWF entspricht jetzt vollständig internationalen Rechnungslegungs-Standards und stellt die wichtigsten Posten der Aktiva und Passiva des IWF klar heraus. Die externe Website des IWF enthält aktuelle Informationen über die Finanzkonten des IWF, über die Finanzpositionen der Mitgliedsländer im IWF sowie über die Liquiditätsposition des Fonds. Der IWF hat zudem seine Bemühungen fortgesetzt, seine Tätigkeit besser zu erklären und seine Operationen und Grundsatzzdebatten transparenter zu gestalten.⁶

⁶Durch regelmäßige Pressegespräche und durch die Veröffentlichung folgender Dokumente: verschiedene Politikdokumente und Entscheidungen des Exekutivdirektoriums, vierteljährliche Berichte über die Finanzierung der Schwellenländer sowie IWF-Forschungsergebnisse. Zudem werden mehr öffentliche Erklärungen über operationelle Fragestellungen abgegeben, wie zum Beispiel über die Bildung einer Arbeitsgruppe für das Verfahren zur Auswahl des Geschäftsführenden Direktors des IWF.

Gleichzeitig hat sich der IWF aktiv darum bemüht, die Ansichten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, des privaten Sektors und anderer Teile der Öffentlichkeit kennen zu lernen. Im Geschäftsjahr 2001 wurden Kommentare der Öffentlichkeit zu folgenden Bereichen erbeten: die konzessionären Kreditfazilitäten des IWF; die gemeinsame IWF/Weltbank-Schuldenerlassinitiative; verschiedene transparenzbezogene Pilotprojekte; mit den Standards und Kodizes verbundene Arbeiten; neue Richtlinienentwürfe für die Verwaltung öffentlicher Schulden; sowie, wie oben erwähnt, die Konditionalitätspraxis. Zudem hat der IWF Konsultationssitzungen mit Experten aus der Wissenschaft, mit Vertretern des privaten Sektors und mit wichtigen internationalen und regionalen Organisationen veranstaltet, um Reaktionen zu seinen Arbeiten über die Bewertung der externen Anfälligkeit zu erhalten. Im November 2000 wurde eine jährliche Konferenzserie eingeführt, um ein Diskussionsforum über aktuelle Fragestellungen zu bieten (siehe Kasten 3.6). Während des Jahres erörtert der Stab weltweit auf formeller und informeller Basis – mit Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, darunter Nichtregierungs-Organisationen – die Tätigkeit des IWF und damit verbundene Fragestellungen

Als Teil dieser Bemühungen enthält die IWF-Webseite jetzt Informationen über eine breite Palette von IWF-Aktivitäten und Maßnahmen, darunter eine bemerkenswerte Materialsammlung über die IWF-Empfehlungen an die Mitgliedsländer. Über 5 Millionen „Hits“ pro Monat werden auf der IWF-Seite registriert, gegenüber weniger als 600.000 Ende 1997.

Zusammenarbeit bei Überprüfungen durch Rechnungsprüfungs-Institutionen von Mitgliedsländern

Als einen weiteren transparenzbezogenen Schritt formalisierte das Direktorium im Februar 2001 eine Reihe von Verfahren, um auf Antrag mit Behörden der Mit-

Kasten 3.6

Erste jährliche IWF-Forschungskonferenz

Namhafte Wissenschaftler, Politiker und IWF-Stabsmitglieder versammelten sich am 9. und 10. November 2000 am Hauptsitz des IWF in Washington, um an der ersten IWF-Forschungskonferenz teilzunehmen. Die Konferenz, die eingeführt wurde, um ein Diskussionsforum für aktuelle Themen aus dem Bereich der internationalen Finanzen zu bieten, befasste sich mit den Fragen, ob Leitzinssätze bei Ausbruch einer Finanzkrise gesenkt werden sollten; ob IWF-Programme zu risikoreichem Anlegerverhalten verleiten; ob die Politiken des IWF und der Weltbank Armut und Ungleichheit erhöhen; sowie welche Auswirkungen Wechselkursregime auf die makroökonomische Entwicklung haben.

Die Konferenz bot zudem zwei Sondervorlesungen. Nobelpreisträger Robert Mundell untersuchte die Geschichte des Mundell-Fleming-Modells – das immer wieder angewandte und zuverlässige Modell der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, das Mundell und J. Marcus Fleming in den 60er Jahren als Mitarbeiter in der Forschungsabteilung des IWF entwickelten. Maurice Obstfeld sprach über die Weiterentwicklung unter dem Thema „Über das Mundell-Fleming Modell hinaus“. Maurice Obstfeld hat gemeinsam mit Ken Rogoff eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der sogenannten Neuen Makroökonomie offener Volkswirtschaften gespielt.

Ausgewählte Dokumente der Konferenz wurden in die IWF-Webseite eingestellt und werden voraussichtlich in einer Sonderausgabe der *IMF Staff Papers* erscheinen. Die zweite Jahreskonferenz ist für 29. und 30. November 2001 am Hauptsitz des IWF in Washington, D.C. geplant.

gliedsländer zusammenzuarbeiten, die Berichte über den IWF und seine Aktivitäten erstellen. (Siehe Anhang III über Grundsatzentscheidungen des Exekutivdirektoriums unter dem Titel „Principal Policy Decisions of the Executive Board“.)

IWF-Kreditpolitik und Konditionalität

Der IWF bietet den Mitgliedsländern seine finanzielle Unterstützung im Rahmen einer Vielzahl von Maßnahmen und Kreditinstrumenten („Fazilitäten“; siehe Tabelle 4.1). Die meisten Finanzierungsformen des IWF werden davon abhängig gemacht, dass das Mitgliedsland Reformen durchführt, um dem Zahlungsbilanzproblem zu begegnen, das den Antrag auf IWF-Unterstützung ausgelöst hat.

Im Geschäftsjahr 2001 unternahm der IWF Schritte zur Aktualisierung seiner Kreditvergabepolitik und zur Überprüfung seiner Konditionalität. Im Einzelnen bemühte er sich:

- seine regulären Kreditfazilitäten dahingehend umzustrukturieren, dass der IWF die Bemühungen seiner Mitglieder zur Lösung von Krisen wirksamer unterstützen und Krisen aufgrund von Ansteckungseffekten vorbeugen kann, und dass eine effizientere Inanspruchnahme von IWF-Finanzmitteln sichergestellt wird;
- seine Konditionalität zu straffen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen und eine stärkere Identifizierung des Landes selbst mit den IWF-unterstützten Programmen zu fördern, sowie
- seine Rolle bei der Förderung einer guten Regierungsführung in den Mitgliedsländern zu bestätigen.

Die Kapitel 3 und 5 erörtern andere wichtige Bemühungen des IWF, die darauf gerichtet sind, seinen Aktivitäten neu zu fokussieren, um seine Wirksamkeit insgesamt zu verbessern, und Kapitel 6 beschreibt andere Entwicklungen im Bereich der IWF-Finanzoperationen und -maßnahmen während des Geschäftsjahres 2001.

Überprüfung und Reform der IWF-Fazilitäten

Während des Geschäftsjahres billigte das Exekutivdirektorium einige wichtige Änderungen bei den Kreditfazilitäten des IWF. Im März 2000 leitete das Direktorium eine allgemeine Überprüfung der IWF-Kreditfazilitäten ein. Es strich eine Reihe wenig genutzter oder überholter Fazilitäten und suchte nach Möglichkeiten, die verbleibenden Kreditinstrumente besser den Veränderungen in der Weltwirtschaft anzupassen. Im November

2000 schloss das Direktorium die Überprüfung ab und einigte sich auf mehrere Maßnahmen zur verstärkten Ausrichtung der IWF-Kredite auf die Krisenbewältigung und -vorbeugung sowie zur effizienteren Gestaltung der Inanspruchnahme von IWF-Mitteln. Neben anderen Maßnahmen beschloss das Direktorium das Folgende:

- es gestaltete die Bedingungen der Vorbeugenden Kreditlinie (CCL) für potentielle Nutzer attraktiver. Die CCL bietet Ländern mit einer soliden Wirtschaftspolitik eine vorbeugende Kreditlinie, die zügig aktiviert werden kann, um bei der Abwehr von Ansteckungseffekten zu helfen, die von Finanzkrisen in anderen Ländern ausgehen;
- es billigte Maßnahmen, die Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung von IWF-Krediten geben und von einer übermäßigen Inanspruchnahme von IWF-Mitteln abhalten sollten. Diese Maßnahmen werden den Rückgriff auf den IWF als eine langfristige Finanzierungsquelle reduzieren und Mittel für die Inanspruchnahme durch andere Mitgliedsländer freimachen;
- es verbesserte die Beobachtung der Wirtschaftspolitik der Länder im Anschluss an IWF-unterstützte Programme, insbesondere in Fällen, in denen das Volumen der ausstehenden IWF-Kredite beträchtlich ist. Dadurch wird ein größeres Maß an Sicherheit für IWF-Mittel erreicht und die Erfolge von IWF-unterstützten Programmen werden besser bewahrt.

Vorbeugende Kreditlinien (CCL)

Die CCL wurde 1999 als eine vorbeugende Verteidigungslinie geschaffen, die dazu beitragen sollte, Ländern mit einer soliden Wirtschaftspolitik im Fall eines auf die Ausbreitung von Finanzkrisen zurückzuführenden Zahlungsbilanzbedarfs beizustehen. Bei den Sitzungen im September und November 2000 erkannte das Direktorium an, dass Änderungen notwendig sind, um die CCL für potentielle Nutzer attraktiver zu gestalten. Die Direktoren stimmten den folgenden Änderungen der Fazilität zu:

- Die Überwachungs-Vereinbarungen für Mitglieder, die eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik aufweisen können und sich für die CCL qualifiziert haben, werden danach weniger intensiv sein als für Mitglieder mit anderen IWF-Vereinbarungen. Entsprechend sollte das Mitglied in seinem Antrag auf eine Zusage von CCL-Mitteln ein quantifiziertes Rahmenwerk auf Quartalsbasis präsentieren, das als Richtschnur für seine makroökonomische Politik dient und eine Basis für die Überwachung darstellt. Eine detaillierte Ausformulierung der Programmziele ist jedoch nicht notwendig. Außerdem sollten die anfänglichen Überlegungen über die CCL-Berechtigung eines Mitgliedes zwar eine Bewertung seines Strukturprogramms und der davon erwarteten Fortschritte enthalten, aber formelle strukturelle Bezugswerte sind nicht notwendig. Schließlich kann die Zwischenüberprüfung in geeigneten Fällen von Vereinbarungen mit CCL-Mitteln durch Fristablauf (ohne formelle Diskussion durch das Exekutivdirektorium des IWF) abgeschlossen werden. Zwischen den Überprüfungen stehen Mitarbeiterstab und Geschäftsführung in enger Verbindung mit dem Mitgliedsland und informieren das Direktorium, wenn es Anlass zur Sorge gibt, dass Fehlentwicklungen in dem Mitgliedsland dieses anfällig für Krisen machen können. Das Direktorium kam überein, dass der IWF weiterhin über Instrumente verfügen muss, um einem Mitglied formal die CCL aufzukündigen – vor allem durch den begrenzten (einjährigen) Bereitstellungszeitraum im Rahmen der CCL und durch die Zwischenüberprüfung.
- Ein Mitglied, das zur CCL zugelassen wird, kann jederzeit die Finanzierung beantragen, was zu einer besonderen „Aktivierungs“-Überprüfung durch das Direktorium führt. Im September 2000 kamen die Direktoren überein, die Bedingungen für den Abschluss der Aktivierungs-Überprüfung zu vereinfachen, um den Mitgliedern, die die CCL in Anspruch nehmen, einen größeren Automatismus bei der Auszahlung der Mittel zu garantieren. Die Aktivierungs-Überprüfung wird in eine „Aktivierungs“-Überprüfung und in eine „Post-Aktivierungs“-Überprüfung aufgeteilt. Die Erstere wird zügig abgeschlossen und führt zur Freigabe eines vorher festgelegten hohen Betrags an Mitteln – normalerweise ein Drittel der gesamten Zusage – und dem Mitgliedsland wird ein großer Vertrauensvorschuss hinsichtlich jeglicher erforderlichen Politikanpassung gegeben. In der Post-Aktivierungs-Überprüfung werden die Abrufstaffelung und die Konditionalität für den Zugang zu den verbleibenden Mitteln festgelegt.
- Eine formale Bedingung für den Abschluss der Aktivierungs-Überprüfung wird gestrichen. Nach

den ursprünglich geltenden Regeln musste das Direktorium bestätigen, dass „das Mitgliedsland bis zum Ausbruch der Krise erfolgreich das Wirtschaftsprogramm, das es dem Direktorium als Basis für seinen Zugang zu den CCL-Mitteln vorgelegt hat, umgesetzt hat“. Diese Bedingung sollte die Möglichkeit ausschließen, dass die Politik des Mitgliedslands selbst zum Entstehen seiner Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten beiträgt. Das Direktorium stimmte darin überein, künftig auf diese besondere Bedingung zu verzichten, da diese Möglichkeit ohnehin nicht konsistent mit der Einschätzung wäre, dass die Schwierigkeiten des Mitgliedslandes zu einem Großteil außerhalb seiner Verantwortung liegen (eine separate Bedingung für die Aktivierungs-Überprüfung).

- Der gesamte Gebührensatz und die Bereitstellungsgebühr für CCL-Mittel wurden reduziert. Der ursprüngliche Aufschlag wurde von 300 Basispunkten auf 150 Basispunkte gesenkt (das entspricht der Hälfte des Aufschlages im Rahmen der Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven bzw. der SRF). Der Aufschlag steigt dann mit der Zeit bis auf maximal 350 Basispunkte. Die Bereitstellungsgebühr für die CCL (und anderer Vereinbarungen über hohe Beträge) wurde reduziert, indem die bestehende pauschale Bereitstellungsgebühr von 25 Basispunkten durch ein neues Schema ersetzt wird – das auf alle IWF-Vereinbarungen angewandt wird –, und zwar 25 Basispunkte auf Beträge bis zu 100 % der Quote und 10 Basispunkte für Beträge, die 100 % der Quote übersteigen. Damit wird der Bedeutung der fixen Kosten, die bei der Ausformulierung einer Vereinbarung anfallen, Rechnung getragen.

Um für die revidierte Fazilität über eine ausreichende Probestufe zu verfügen, verlängerte das Direktorium die automatische Verfallklausel für die CCL bis November 2003. Das Direktorium wird seine nächste Überprüfung der CCL im November 2002 durchführen. Bis zum Ende des Geschäftsjahres 2001 hatte kein Mitglied eine Vereinbarung im Rahmen dieser Fazilität beantragt.

Die Erwartung einer vorzeitigen Rückzahlung von Krediten

Bei der Überprüfung von Möglichkeiten, die effiziente Nutzung von IWF-Mitteln sicherzustellen, stimmten die Exekutivdirektoren darin überein, dass der fortgesetzten Inanspruchnahme über den Zeitpunkt der Lösung des Zahlungsbilanzproblems hinaus durch die Einführung von zeitbezogenen Rückkaufserwartungen begegnet werden sollte. Diese sind kürzer als die normalen Rückkauf- (oder Rückzahlungs-) Verpflichtungen. Bei Bereitschaftskredit-Vereinbarungen wird künftig von den Mitgliedern erwartet, dass sie ihre Rück-

Tabelle 4.1
Finanzfazilitäten des IWF

Kreditfazilität	Ziel	Bedingungen	Abrufstaffelung und Überwachung ¹
Kreditranchen und Erweiterte Fondsfazilität⁴			
Bereitschaftskreditvereinbarungen (1952)	Kurzfristige Hilfe an Länder mit kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten	Die Annahme von Politiken, durch die die Zahlungsbilanzschwierigkeiten voraussichtlich innerhalb eines annehmbaren Zeitraums gelöst werden können	Vierteljährliche Käufe (Auszahlungen) abhängig von der Einhaltung von Leistungskriterien und sonstigen Auflagen
Erweiterte Fondsfazilität (1974)	Langfristige Hilfe zur Unterstützung der Strukturreformen der Mitglieder zur Lösung von langfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten	Verabschiedung eines 3-Jahresprogramms über strukturelle Maßnahmen mit jährlicher ausführlicher Erklärung über die Maßnahmen der kommenden 12 Monate	Vierteljährliche oder halbjährliche Käufe (Auszahlungen) abhängig von der Einhaltung von Leistungskriterien und sonstigen Auflagen
Sonderfazilitäten			
Fazilität zur Stärkung von Währungsreserven (1997)	Kurzfristige Hilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die auf Krisen im Vertrauen auf den Märkten zurückzuführen sind	Nur erhältlich im Rahmen regulärer Vereinbarungen bei einem entsprechenden Programm und gestärkten Maßnahmen zur Wiedergewinnung des Marktvertrauens	Die Fazilität steht für ein Jahr zur Verfügung; größerer Zugang zu Anfang der Periode mit wenigstens zwei Käufen (Auszahlungen)
Vorbeugende Kreditlinie (1999)	Vorbeugende Schutzvorkehrung, die bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten bereitgestellt wird, die auf Anstechungseffekte zurückzuführen sind	Zulassungskriterien: (1) es besteht kein Zahlungsbilanzbedarf, (2) positive Beurteilung der Politiken durch den IWF, (3) konstruktive Beziehungen mit privaten Gläubigern und zufriedenstellender Fortschritt beim Abbau der externen Anfälligkeit, (4) zufriedenstellendes Wirtschaftsprogramm	Die Mittel werden für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr bewilligt. Ein kleiner Betrag (5 % - 25 % der Quote) steht bei Billigung zur Verfügung, seine Ziehung ist jedoch nicht vorgesehen. Es wird erwartet, dass ein Drittel der Mittel bei der Aktivierung freigegeben wird, wobei die Abrufstaffelung des Restbetrags in einer Post-Aktivierungs-Überprüfung festgelegt wird
Fazilität zur kompensierenden Finanzierung (1963)	Mittelfristige Hilfe für vorübergehende Exporterlösausfälle oder übermäßige Ausgaben für Getreideimporte. (Eine Bestimmung für den Einsatz bei anderen Eventualfällen wurde 2000 abgeschafft)	Steht nur zur Verfügung, wenn ein Mitglied eine Vereinbarung mit den Auflagen einer oberen Kredittranche hat oder wenn seine Zahlungsbilanzposition ansonsten zufrieden stellend ist	Wird gewöhnlich für einen Mindestzeitraum von sechs Monaten mit der in der Vereinbarung vorgesehenen Abrufstaffelung ausgezahlt
Notfallhilfe	Schnelle, mittelfristige Hilfe für Zahlungsbilanzschwierigkeiten in Bezug auf:		Keine, obwohl die Hilfe nach Konflikten in außergewöhnlichen Fällen in zwei oder mehrere Käufe aufgeteilt werden kann
(1) Naturkatastrophen (1962)	(1) Finanzierungsbeitrag zum Wiederaufbau und zur Unterstützung wirtschaftlicher Anpassungsprogramme nach Naturkatastrophen	(1) Angemessene Anstrengungen zur Überwindung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten	
(2) Länder nach Konflikten (1995)	(2) Unterstützung zur Schaffung von makroökonomischer Stabilität nach inneren Unruhen, politischen Umwälzungen oder internationalen bewaffneten Konflikten	(2) Aufbau der institutionellen und administrativen Kapazitäten als Vorbereitung für eine Vereinbarung in der oberen Kredittranche oder eine PRGF	
Fazilität für einkommensschwache Mitglieder			
Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (1999) (Ersetzt die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität)	Langfristige Hilfe für tief sitzende Zahlungsbilanzschwierigkeiten struktureller Art; zielt auf nachhaltiges Wachstum mit Abbau der Armut	PRGF-unterstützte Programme stützen sich auf Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (PRSP), die von dem Land in einem partizipatorischen Prozess erstellt werden und makroökonomische Armutsbekämpfungsmaßnahmen erfassen	Halbjährliche (oder gelegentlich vierteljährliche) Auszahlungen abhängig von der Einhaltung von Leistungskriterien und sonstigen Überprüfungen

¹Die Kreditvergabe des IWF wird finanziert durch die Kapitaleinzahlungen der Mitgliedsländer; jedem Land wird eine *Quote* zugeteilt, die seine Finanzverpflichtung darstellt. Die Länder stellen einen Teil ihrer Quote in für den IWF annehmbaren Fremdwährungen - oder in SZR - bereit, den Rest in der Inlandswährung. Ein IWF-Kredit wird ausgezahlt oder gezogen, indem der Kreditnehmer mit seiner eigenen Währung Devisen-Aktiva vom IWF *kauft*. Die Rückzahlung erfolgt, indem der Kreditnehmer seine Inlandswährung mit Devisen *zurückkauft*. Siehe Kasten 6.1 über die Finanzierungs-Mechanismen des IWF.

²Der *Basissatz* der Gebühren auf Mittel, die aus dem Allgemeinen Konto ausgezahlt werden, wird als Anteil des wöchentlichen SZR-Zinssatzes festgelegt und gilt für den Tagessaldo aller ausstehenden Ziehungen aus dem Allgemeinen Konto während der einzelnen Geschäftsquartale des IWF. Zusätzlich zum Basissatz und zum Aufschlag wird eine Vorab-Bereitstellungsgebühr (25 Basispunkte auf zugesagte Beträge bis zu 100 % der Quote, 10 Basispunkte danach) auf den Betrag erhoben, der im Rahmen eines Bereitschaftskredits oder einer Erweiterten Kreditvereinbarung während der einzelnen (jährlichen) Perioden gezogen werden kann. Die Gebühr wird allerdings bei anschließenden Ziehungen im Rahmen der Vereinbarung anteilmäßig zurückerstattet. Zum Zeitpunkt der Transaktion wird auf jede Ziehung der IWF-Mittel im Allgemeinen Konto mit Ausnahme der Ziehungen aus der Reservetranche eine einmalige Bearbeitungsgebühr von 0,5 % erhoben.

Zugangsgrenze ¹	Gebühren ²	Rückkauf- (Rückzahlungs-) Bedingungen ³		
		Verpflichtungszeitplan (Jahre)	Erwartungszeitplan (Jahre)	Ratenzahlungen
Jährlich: 100 % der Quote; kumulativ: 300 % der Quote	Basissatz plus Aufschlag (100 Basispunkte bei Beträgen über 200 % der Quote; 200 Basispunkte bei Beträgen über 300 %)⁵	3¼–5	2¼–4	Vierteljährlich
Jährlich: 100 % der Quote; kumulativ: 300 % der Quote	Basissatz plus Aufschlag (100 Basispunkte bei Beträgen über 200 % der Quote; 200 Basispunkte bei Beträgen über 300 %)⁵	4½–10	4½–7	Halbjährlich
Keine Zugangsgrenzen; der Zugang gilt nur, wenn der Zugang im Rahmen einer entsprechenden regulären Vereinbarung sonst die jährliche oder kumulative Grenze überschreiten würde	Basissatz plus Aufschlag (300 Basispunkte, die ein Jahr nach der ersten Auszahlung und danach alle sechs Monate um 50 Basispunkte bis zu einem Höchstbetrag von 500 Basispunkten steigen)	2–2½	1–1½	Halbjährlich
Erwarteter Zugang: 300 %–500 % der Quote	Basissatz plus Aufschlag (150 Basispunkte, die nach Ablauf des ersten Jahres und dann alle sechs Monate jeweils um 50 Basispunkte steigen bis zu einem Höchstbetrag von 350 Basispunkten)	2–2½	1–1½	Halbjährlich
55 % der Quote	Basissatz	3¼–5	2¼–4	Vierteljährlich
Normalerweise auf 25 % der Quote begrenzt, obwohl in Ausnahmefällen größere Beträge bereit gestellt werden können	Basissatz	3¼–5	Nicht zutreffend	Vierteljährlich
Erwartet: erste Verwendung - 90 %; andere - 65 % der Quote. Höchstbetrag, 140 % der Quote; Ausnahme, 165 % der Quote	0,5 % pro Jahr	5½–10	Nicht zutreffend	Halbjährlich

³Bei Käufen, die nach dem 28. November 2000 erfolgen, wird von den Mitgliedern erwartet, die Rückkäufe (Rückzahlungen) im Einklang mit dem Erwartungszeitplan zu tätigen; der IWF kann jedoch auf Antrag eines Mitglieds den Zeitplan der Rückzahlungserwartungen ändern, wenn das Exekutivdirektorium beschließt, dass sich die externe Position des Mitglieds noch nicht ausreichend verbessert hat, um Rückkäufe zu tätigen.

⁴*Kredittranchen* beziehen sich auf die Größe der Käufe (Auszahlungen) im Verhältnis zu den Quoten der Mitglieder im IWF; so sind Auszahlungen bis zu 25 % der Quote eines Mitglieds Auszahlungen im Rahmen der *ersten* Kredittranche und verlangen von den Mitgliedern, angemessene Anstrengungen zur Überwindung ihrer Zahlungsbilanzprobleme nachzuweisen. Anträge auf Auszahlungen über 25 % der Quote werden Ziehungen in den *oberen* Kredittranchen genannt; sie erfolgen in Ratenzahlungen, wenn die Kreditnehmer bestimmte Leistungskriterien erfüllen. Diese Auszahlungen sind normalerweise verbunden mit einer Bereitschafts- oder Erweiterten Kreditvereinbarung. Der Zugang zu IWF-Mitteln außerhalb einer Kreditvereinbarung ist selten und soll es der Voraussicht nach bleiben.

⁵Der Aufschlag wurde im November 2000 eingeführt.

zahlung 2 ¼ Jahre nach jeder Ziehung beginnen und nach 4 Jahren beenden, während sich die Rückkaufverpflichtungen weiterhin auf 3 ¼ bis 5 Jahre erstrecken. Im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilität (EFF) beginnen die Mitglieder wie derzeit nach 4 ½ Jahren mit den Rückkäufen, aber es wird erwartet, dass diese nicht erst nach 10 Jahren – wie im Rahmen des obligatorischen Rückzahlungsplans –, sondern bereits nach 7 Jahren abgeschlossen sind. Die neuen vorzeitigen Rückkaufserwartungen gelten für alle Käufe in den Kredittranchen und im Rahmen der EFF, die nach dem 28. November 2000 erfolgt sind.

Bei der Ausgestaltung von IWF-unterstützten Programmen wird weiterhin darauf abgestellt, dass die Mitglieder ihre Rückkaufverpflichtungen erfüllen können. Die Fähigkeit des Mitglieds, die Rückkaufserwartungen zu erfüllen, signalisiert grundsätzlich eine stärker als erwartete Verbesserung in seiner außenwirtschaftlichen Position.

Die Mitglieder können zu jeder Zeit eine Verlängerung der Rückzahlungserwartungen beantragen. Sollte ein Mitglied einer Rückzahlungserwartung, die nicht durch das Direktorium verlängert worden ist, nicht entsprechen, wird sein Anspruch auf weitere Ziehungen, auch im Rahmen laufender Vereinbarungen, automatisch ausgesetzt.

Das Direktorium vereinbarte, die Anwendung der frühzeitigen Rückkaufserwartungen bis November 2005 zu überprüfen.

Zuschläge auf hohe Inanspruchnahme von IWF-Mitteln

Um unverhältnismäßig hohe Inanspruchnahmen von IWF-Mitteln unattraktiver zu gestalten, beschloss das Direktorium im September 2000, bei den Kredittranchen und im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilität oberhalb eines Schwellenwertes Zuschläge auf ausstehende Kredite einzuführen. Die Kreditinanspruchnahme oberhalb von 200% der Quote hat einen Zuschlag von 100 Basispunkten auf den normalen Gebührensatz zur Folge, und der Zuschlag steigt auf 200 Basispunkte an, wenn der ausstehende Kreditbetrag 300 % der Quote übersteigt.

Der betragsabhängige Zuschlag gilt nur für den Kreditbetrag oberhalb eines jeden Schwellenwertes und nicht für den Gesamtbetrag des ausstehenden Kredites. Für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung (28. November 2000) bereits herausgelegten Kredite gilt „Besitzstandswahrung“, so dass die Zuschläge darauf nicht angewandt werden. Ebenso von den neuen Zuschlägen ausgenommen sind ausstehende Kredite im Rahmen der SRF oder einer CCL, da diese Fazilitäten ihr eigenes System von abgestuften Gebühren haben (siehe Tabelle 4.1).

Notfallhilfe

Die Direktoren stimmten darin überein, dass Finanzierungen, die als Notfallhilfe für Naturkatastrophen oder nach schweren Konflikten zur Verfügung gestellt werden, weder dem betragsabhängigen Zuschlag unterliegen, noch bei der Berechnung von Zuschlägen auf andere Mittel-Inanspruchnahmen berücksichtigt werden sollten. Zudem beschlossen sie, dass mit den im Rahmen beider Arten von Notfallhilfe zur Verfügung gestellten Mitteln keine zeitabhängigen Rückzahlungserwartungen verknüpft werden sollten. Diese Beschlüsse wurden dadurch umgesetzt, dass die Notfallhilfe als besondere Maßnahme angesehen wird, die sich von den anderen allgemeinen Krediten des IWF unterscheidet.

Der IWF unternahm ferner Anstrengungen, seine Notfallhilfe für Länder nach Konflikten zu Vorzugsbedingungen zu gewähren. Diese Bemühungen wurden im Communiqué der gemeinsamen Sitzung des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses und des Entwicklungsausschusses im April 2001 gebilligt.

Fazilität zur kompensierenden Finanzierung

Die Fazilität zur kompensierenden Finanzierung (CFF) wurde Anfang 2000 überprüft und gestrafft. Im November 2000 beschlossen die Direktoren, dass Ziehungen im Rahmen der CFF denselben Rückzahlungserwartungen unterliegen sollten, die auch für Bereitschaftskredit-Vereinbarungen gelten: 2 ½ bis 4 Jahre. Allerdings unterliegen sie weder dem betragsabhängigen Zuschlag, noch werden sie ausstehenden Verpflichtungen, die diesem Zuschlag unterliegen, hinzugerechnet.

Erweiterte Fondsfazilität

Während der Überprüfung der IWF-Fazilitäten unterstrich das Direktorium, dass Vereinbarungen im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilität (EFF) nur in Fällen gebilligt werden, die vollständig den Bedingungen und dem Geist der Entscheidung von 1974, mit der die EFF geschaffen wurde, entsprechen. Dies sind Fälle, in denen realistisch erwartet werden muss, dass die Zahlungsbilanzprobleme des Mitgliedslandes relativ langfristig sind, zum Beispiel aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu privatem Kapital und des Erfordernisses eines einschneidenden Strukturprogramms zur Beseitigung hartnäckiger institutioneller und ökonomischer Schwächen. Das Direktorium kam überein, dass Erweiterte Kreditvereinbarungen im Allgemeinen nicht auf einer vorsorglichen Basis ausgestaltet werden sollten. Zwar steht die EFF weiterhin allen Mitgliedsländern zur Verfügung, die die Zugangskriterien erfüllen; jedoch wurde sie als besonders geeignet für Länder angesehen, die nach Teilnahme an der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität neu eingestuft werden, sowie für Transformationsländer, die keinen Zugang

– oder keinen ausreichenden Zugang – zu den Kapitalmärkten haben.

Überwachung nach Abschluss eines Programms

Das Direktorium beschloss, dass in bestimmten Fällen nach Abschluss eines Programms eine erweiterte Überwachung mit einer formelleren Einbindung des Direktoriums wichtig ist, um frühzeitig vor Politiken warnen zu können, die anhaltende Fortschritte des Mitgliedslandes in Richtung auf tragfähige außenwirtschaftliche Bedingungen gefährden können. Daher vereinbarten die Direktoren, dass grundsätzlich die Geschäftsleitung des Fonds dem Direktorium eine erweiterte Überprüfung der Wirtschaftsentwicklung eines Landes empfehlen sollte, wenn dessen ausstehender Kreditbetrag am Ende einer Programmvereinbarung 100 % der Quote übersteigt. Die Überprüfung sollte fortgeführt werden, bis der Kredit unter diesen Schwellenwert fällt. Die Beratungen des Direktoriums über die Dokumente zur Überwachung nach Abschluss eines Programms werden in einer Öffentlichen Informationsmitteilung (PIN) zusammengefasst, wenn das Mitglied einer solchen Veröffentlichung zustimmt. Das Mitglied kann zudem auf freiwilliger Basis der Veröffentlichung der Dokumente zur Überwachung im Anschluss an ein abgeschlossenes Programm zustimmen.

Überprüfung der Konditionalität bei IWF-unterstützten Programmen

Der IWF gewährt einem Mitgliedsland das in Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten geraten ist, Finanzierungshilfen unter der Bedingung, dass das Land geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des externen Zahlungsproblems ergriffen hat. Durch die Konditionalität wird sichergestellt, dass das Land so lange IWF-Finanzierungen erhält, wie es diese Anpassungsmaßnahmen umsetzt oder die Ergebnisse erreicht, die mit dem Programm erzielt werden sollen. Gleichzeitig wird durch die Konditionalität der Umlaufcharakter der IWF-Mittel sichergestellt, indem die Finanzierung nur dann gewährt wird, wenn sich das betreffende Land zu Anpassungsmaßnahmen verpflichtet, die es über die Verbesserung der externen Position in die Lage versetzen, die IWF-Mittel zurückzuzahlen.

Die Konditionalität hat sich im Laufe der IWF-Geschichte entwickelt. Bis in die achtziger Jahre waren die wirtschaftspolitischen Bedingungen meist auf makroökonomische Variablen beschränkt, aber in den späten achtziger Jahren begann sich das Spektrum der Konditionalität zu verbreitern. Diese Entwicklung spiegelt zum Teil die steigende Bedeutung des Wirtschaftswachstums als Ziel der IWF-unterstützten Programme wider, aber auch das wachsende Engagement des IWF in Ländern, wo schwer wiegende strukturelle Probleme einer tragfähigen Zahlungsbilanzposition im Wege standen.

Das breitere Spektrum der Konditionalität hat zu Bedenken Anlass gegeben, dass übermäßig umfassende und detaillierte wirtschaftspolitische Bedingungen die Identifizierung des betroffenen Landes mit dem Anpassungsprogramm, die für die erfolgreiche Umsetzung der Korrekturmaßnahmen unerlässlich ist, beeinträchtigen können. Darüber hinaus kann eine allzu umfangreiche Konditionalität die administrativen Kapazitäten des Landes stark beanspruchen und so möglicherweise verhindern, dass die wirklich entscheidenden Maßnahmen ergriffen werden. Diese Bedenken veranlassten den Geschäftsführenden Direktor des IWF, nachdrücklich darauf hinzuwirken, die IWF-Konditionalität zu straffen und klarer auszurichten und die Reformbereitschaft der betroffenen Länder zu stärken. Im September 2000 gab er dem IWF-Stab eine *Interimsrichtlinie zur Straffung der strukturellen Konditionalität bei IWF-unterstützten Programmen* (siehe Kasten 4.1), die allgemeine Grundsätze enthält und 2001 unter Berücksichtigung der bis dahin gemachten Erfahrungen und der Diskussionen im Direktorium überarbeitet werden soll.

Im März 2001 überarbeitete das Exekutivdirektorium die allgemeinen Grundsätze und Fragen, die für Konditionalität relevant sind. Die Direktoren stimmten darin überein, dass Konditionalität unerlässlich bleibt, dass sie aber begrenzt und fokussiert werden muss, um der Identifizierung eines Landes mit dem Reformprogramm breiteren Raum zu geben. Zugleich muss sie sicherstellen, dass die wesentlichen Ziele von IWF-unterstützten Programmen – einschließlich der Sicherung der finanziellen Mittel des IWF und ihres Umlaufcharakters – erreicht werden.

Konsens-Bereiche

Die Direktoren stimmten darin überein, dass das breitere Spektrum der Konditionalität in den letzten Jahren zum Teil die steigende Bedeutung des Wirtschaftswachstums als Ziel der Maßnahmen widerspiegelt. Dieser Ansatz stützt sich auf die Ansicht, dass Nachfragesteuerung allein die akuten wirtschaftlichen Probleme der Mitgliedsländer nicht beheben kann. Darüber hinaus hat der IWF verstärkt Ländern in zunehmend unterschiedlichen Wirtschaftslagen Hilfe gewährt – darunter einkommensschwache Länder und Transformationsländer – in denen eine Korrektur der zum Teil schwer wiegenden strukturellen Verzerrungen und der Schwachpunkte bei der Regierungsführung als Voraussetzung dafür angesehen wurde, den makroökonomischen und externen Ungleichgewichten zu begegnen. In letzter Zeit hat der IWF Programme unterstützt, um Kapitalbilanzkrisen zu bewältigen, die zum großen Teil aus strukturellen Schwächen im Finanzsektor der betreffenden Länder entstanden sind. Diese Schwachstellen zu beheben, war ein wesentlicher Teil der wirtschaftspolitischen Reaktion, die darauf abzielte, sowohl eine

Kasten 4.1

Interimsrichtlinie: Straffung der strukturellen Konditionalität bei IWF-unterstützten Programmen, September 2000

1. Diese Richtlinie wurde von einer abteilungsübergreifenden IWF-Arbeitsgruppe zur Straffung der strukturellen Konditionalität bei IWF-unterstützten Programmen ausgearbeitet. Die allgemeinen Grundsätze haben noch vorläufigen Charakter und werden Anfang 2001 unter Berücksichtigung der ersten Erfahrungen und der Beratung im Exekutivdirektorium zu den in Kürze erscheinenden Dokumenten zu den Themen „Erfahrungen mit struktureller Konditionalität bei IWF-unterstützten Programmen“ sowie „Reformbereitschaft, Konditionalität und Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen“ überprüft werden.
2. Die Reform-Arbeitsgruppe empfiehlt in ihrem Interimsbericht über „Die zukünftige Rolle des Fonds“, dass bei der Formulierung von IWF-Programmen künftig davon ausgegangen werden sollte, „dass die strukturelle Konditionalität auf einen Kernbereich wichtiger Maßnahmen begrenzt wird, die makroökonomisch relevant sind und in den Hauptverantwortungsbereich des Fonds fallen. Ein breiterer Ansatz muss durch die besondere Situation des Landes gerechtfertigt werden“.¹ Der Bericht stellt weiter fest, dass „der Fonds in einigen Fällen im Bereich der Strukturreformen weiterhin auf einer breiteren Basis beratend tätig werden kann, dies im Allgemeinen aber nicht Teil der Konditionalität ist.“
3. Diese Richtlinie umreißt einige Grundsätze, die dem Stab dabei helfen sollen, die angemessene Breite der strukturellen Konditionalität sowohl bei Fonds-Vereinbarungen unter dem Allgemeinen Konto als auch bei Vereinbarungen unter der PRGF festzulegen. Diese Grundsätze sind zwangsläufig recht allgemein gehalten und müssen umsichtig von Fall zu Fall angewandt werden. Sie sollten jedoch so verstanden werden, dass mit ihnen die Grundposition festgelegt wird, nach der die strukturelle Konditionalität in Fonds-unterstützten Programmen selektiv und durch die übergeordneten makroökonomischen Programmziele gerechtfertigt sein sollte. Dadurch sollte die Qualität Fonds-unterstützter Programme nicht gemindert werden, vielmehr soll dazu beigetragen werden, dass die Konditionalität und die Reformbereitschaft auf Gebieten, die entscheidend für den Programmerfolg sind, gestärkt werden.
4. Die Selbstverpflichtung der Behörden auf die Umsetzung der strukturellen Anpassungsmaßnahmen sind in der Absichtserklärung oder dem Memorandum über die Wirtschafts- und Finanzpolitik (MEFP) des Mitgliedslandes niedergelegt. Die Durchführung dieser Maßnahmen wird durch Erfüllungskriterien, strukturelle Bezugswerte, Vorabmaßnahmen oder im Rahmen von Programmüberprüfungen überwacht. Die Art der Überwachung hängt sowohl von der Bedeutung bestimmter Strukturreformen für das Programmziel ab als auch von der Art der eingesetzten Maßnahmen. Die Anwendung von Erfüllungskriterien verlangt, dass die einzelnen Maßnahmen klar und unwidersprüchlich definiert werden und dass diese Maßnahmen an sich wichtig genug sind, um zu rechtfertigen, dass die Vereinbarung im Fall der Nichtbeachtung angehalten wird. Strukturelle Bezugswerte werden ebenfalls auf einzelne, wohl definierte Maßnahmen angewandt, aber sie messen diesen Maßnahmen nicht dieselbe Bedeutung zu wie Erfüllungskriterien. Vielmehr dienen sie als Messlatte, um den Fortschritt bei der Durchführung von Reformen in einem bestimmten Bereich zu bewerten. Überprüfungen schließlich bilden den Rahmen für die Bewertung von Strukturreformen vor dem Hintergrund anerkannter Bezugswerte oder für Reformen, die entweder von nicht ganz so kritischer Bedeutung sind oder durch eine Reihe kleinerer Schritte gekennzeichnet sind, von denen jeder für sich von geringer Bedeutung ist und die eine kritische Masse erreichen müssen, um einen Fortschritt erkennbar zu machen. Überprüfungen bieten einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum und damit Flexibilität für den Fonds, aber sie enthalten weniger klar definierte Zusicherungen für das kreditnehmende Land über die Bedingungen, unter denen die Ziehungen weiterlaufen könnten.
5. Manchmal sind die Behörden und/oder der Stab der Ansicht, dass die Absichtserklärung ein nützliches Mittel ist, der nationalen oder internationalen Öffentlichkeit den breiteren Maßnahmenkatalog der Behörden vorzustellen. Dann ist es möglich, dass nur ein Teil der Absichtserklärung im Rahmen des Programms eine verbindliche Verpflichtung zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in Form von Erfüllungskriterien oder Bezugswerten enthält. In solchen Fällen müssen Überprüfungsklauseln klar diejenigen Bereiche ausweisen, die von der Programmüberprüfung abgedeckt werden sollen. Die in den folgenden Abschnitten skizzierten Grundsätze konzentrieren sich auf Strukturreformen, die insofern Verpflichtungen zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen darstellen, als sie in irgendeiner Weise Gegenstand der Programmüberwachung sind. Fragen, die sich auf die breitere Abdeckung von Strukturmaßnahmen in Absichtserklärungen oder MEFPs beziehen, werden kurz in Abschnitt 12 erörtert.
6. *Die Fonds-Konditionalität sollte nur die Strukturreformen einbeziehen, die für die makroökonomischen Programmziele relevant sind.* Es gibt jedoch keine klaren Regeln, nach denen Strukturreformen entsprechend ihrer makroökonomischen Relevanz eingeteilt werden könnten. Während alle Fonds-unterstützten Programme letztlich die externe Zahlungsfähigkeit auf mittlere Sicht zusammen mit starkem und nachhaltigem Wachstum anstreben, variieren bei den einzelnen Programmen die Bedingungen beträchtlich. Zum Beispiel bestand bei den jüngsten Finanzkrisen das ausschlaggebende Ziel der Fonds-unterstützten Programme darin, das Marktvertrauen wieder herzustellen, eine geordnete außenwirtschaftliche Anpassung zu gewährleisten, die Schwachpunkte anzugehen, durch die das Land für eine Krise anfällig wurde, und wachstumsfördernde Bedingungen wiederzuerlangen. In den Transformationsländern bestand die zentrale Herausforderung darin, den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft zu vollenden und gleichzeitig stabile makroökonomische Bedingungen wieder herzu-

¹Hauptverantwortungsbereiche sind „makroökonomische Stabilisierung, Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik, einschließlich der zugrunde liegenden institutionellen Vorkehrungen und der damit eng verbundenen strukturellen Maßnahmen; sowie Fragen des Finanzsektors, einschließlich der Funktionsweise der inländischen und internationalen Finanzmärkte.“

stellen oder zu erhalten. PRGF-Vereinbarungen sollen die Armutsbekämpfung unterstützen, indem sie Hindernisse für starkes nachhaltiges Wachstum und eine tragfähige Außenposition beseitigen. Obgleich über die makroökonomische Relevanz von Fall zu Fall entschieden werden muss, ist es wichtig, diese Bewertung in den Programmdokumenten explizit zum Ausdruck zu bringen.

7. *Nicht alle Strukturereformen, denen makroökonomische Relevanz beigemessen werden kann, sind üblicherweise Gegenstand der Programmkonditionalität.* Um festzulegen, welche Reformen abgedeckt werden sollen, ist es nützlich, zwischen Strukturereformen zu unterscheiden, die grundlegend oder entscheidend für das makroökonomische Programmziel sind und solchen, die makroökonomisch relevant, aber nicht in gleichem Maß wichtig sind. Dies ist offensichtlich eine Einschätzungssache. Dazu kann man sich beispielsweise die folgende Frage stellen: Würden die makroökonomischen Programmziele, einschließlich der Wiederherstellung nachhaltigen Wachstums, ernsthaft gefährdet, wenn die fraglichen Reformen nicht ausgeführt würden unabhängig von Fortschritten auf anderen Gebieten? Lautet die Antwort nein, kann die folgende Reform zwar makroökonomisch relevant sein, aber wahrscheinlich ist sie nicht entscheidend.
8. *Strukturereformen, die entscheidend für das Erreichen der makroökonomischen Programmziele sind, müssen in der Regel durch die Fonds-Konditionalität abgedeckt werden.* Wenn bestimmte, klar abgegrenzte und überwachbare Maßnahmen identifiziert werden können, die zugleich wichtige Schritte für den gesamten Reformprozess kennzeichnen, werden sie wahrscheinlich Gegenstand von Erfüllungskriterien oder Vorabmaßnahmen. Bei Strukturereformen, die für die makroökonomischen Programmziele entscheidend sind, aber durch eine Vielzahl einzelner kleiner Schritte, die eine kritische Masse erreichen müssen, gekennzeichnet sind, beruht die Überwachung üblicherweise auf Bezugswerten und/oder Programmüberprüfungen, wobei Überprüfungsklauseln die relevanten Bereiche hervorheben.

9. *Wenn bestimmte Strukturereformen entscheidend für den Programmserfolg sind, aber außerhalb des Kernverantwortungsbereichs des Fonds liegen, muss der Fonds die Weltbank oder eine andere Institution hinzuziehen,* die bei den Reformmaßnahmen behilflich ist und, falls nötig, dem Land bei der Ausführung mit technischer Beratung zur Seite steht. In diesen Fällen nimmt der Fonds diese Maßnahmen trotzdem in seine eigene Konditionalität auf und entscheidet auf Grundlage der Bewertung der Weltbank oder anderer relevanter Institutionen über die angemessene Ausführung.²
10. *Strukturereformen, die relevant - aber nicht entscheidend - für die makroökonomischen Programmziele sind und in den Kernverantwortungsbereich des Fonds fallen, können der Konditionalität unterliegen.* Ob solche Reformen einbezogen werden und in welcher Form sie überwacht werden sollen, ist eine Frage der Beurteilung und hängt von ihrer relativen Bedeutung für die Programmziele und der Art und Weise der betreffenden Maßnahmen ab. Jedoch ist davon auszugehen, dass strukturelle Erfüllungskriterien in diesen Fällen nicht zur Anwendung kommen und dass Vorabmaßnahmen und strukturelle Bezugswerte sparsam eingesetzt werden und gerechtfertigt werden müssen. In den meisten Fällen werden

²Bei PRGF-unterstützten Vereinbarungen werden die jeweiligen Verantwortungsbereiche von IWF und Weltbank im PRSP abgegrenzt. Es ist beabsichtigt, dass der IWF „Konditionalität nicht außerhalb des Mandats und der Zuständigkeit des Fonds anwendet; Ausnahmen davon sind möglich, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die entscheidend für die fiskalischen und/oder außenwirtschaftlichen Ziele eines Landes sind“ (siehe *Key Features of PRGF-Supported Programs* (SM/00/193, 8/17/00, Paragraph 18)). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es von Veränderungen bei der Weltbank – insbesondere der Entwicklung des Kredits zu Unterstützung der Armutsbekämpfung – und der Art der momentanen Kreditvergabe der Weltbank in einzelnen Ländern abhängt, wie schnell es möglich sein wird, in diese Richtung zu gehen. In der Zwischenzeit kann die PRGF-Konditionalität zusätzliche Maßnahmen abdecken, die wichtig für die Programmziele sind.

strukturpolitische Verpflichtungen gegenüber dem Fonds, die in diese Kategorie fallen, im Zusammenhang mit Überprüfungen im Rahmen einer Gesamtbewertung des Programmfortschritts überwacht.

11. *Wenn Strukturereformen als makroökonomisch relevant gelten, aber weder entscheidend sind noch in den Kernverantwortungsbereich des Fonds fallen, wird die Fonds-Konditionalität im Allgemeinen nicht angewandt.* Wenn diese Maßnahmen von der Weltbank abgedeckt werden, kann der Fonds auf die Bewertung der Bank hinsichtlich des Fortschritts bei der Umsetzung der Reformen zurückgreifen, um sich ein Urteil über die Anpassungsanstrengungen des Landes zu bilden.³
12. Die oben ausgeführten allgemeinen Grundsätze konzentrieren sich auf die strukturelle Konditionalität, die Gegenstand einer Programmüberwachung ist. Wie in Abschnitt 4 angedeutet wurde, können Absichtserklärungen oder MEFPs jedoch den breiteren Maßnahmenkatalog der Behörden enthalten. In diesen Fällen müssen Überprüfungsklauseln die Bereiche beschreiben, die durch Fonds-Konditionalität abgedeckt werden, und zwar über jene Bereiche hinaus, denen ausdrücklich durch Erfüllungskriterien Rechnung getragen wird. Sowohl die Breite als auch die Detailtiefe der in den Absichtserklärungen und MEFPs behandelten Maßnahmen sollten sich weiterhin danach richten, was im Zusammenhang mit dem jeweiligen Land am nützlichsten ist. Trotzdem haben in einigen Fällen Memoranden mit breit angelegten und detaillierten Maßnahmematrizen zu Bedenken hinsichtlich einer übermäßigen Einmischung der Fonds-Konditionalität geführt. Derart detaillierte Matrizen sollten vermieden werden, es sei denn sie werden von den Behörden als notwendig erachtet, um ihre Maßnahmenverpflichtung deutlich zu machen, oder vom Mitarbeiterstab, um die Einführung der Maßnahmen zu überwachen.

³Bei PRGF-Vereinbarungen ist vorgesehen, dass der Fonds die Bewertung der Weltbank in all den Bereichen berücksichtigt, für die die Bank laut PRSP (oder vorläufigem PRSP) verantwortlich ist.

solide mittelfristige Position zu erlangen als auch dazu beizutragen, das Marktvertrauen wiederherzustellen.

Die Erweiterung der IWF-unterstützten Programme ging mit Veränderungen in der Art der Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen durch den IWF einher. Hervorzuheben ist dabei, dass der IWF sich immer stärker auf Programmüberprüfungen verlässt, um die Durchführung der Maßnahmen zu überwachen. Strukturelle Bezugswerte werden immer stärker eingesetzt, um die Schritte bei der Einführung einzelner Strukturmaßnahmen darzulegen. Vorabmaßnahmen – Maßnahmen, die von den Behörden vor der Genehmigung einer IWF-Vereinbarung oder vor Abschluss einer Programmüberprüfung ergriffen werden – wurden bei der Programmüberwachung ebenfalls immer wichtiger.

Bei der Erörterung der zunehmenden Breite und Detailliertheit der strukturellen Konditionalität, hatten einige Direktoren den Eindruck, dass sich die Konditionalität im Allgemeinen innerhalb ihres Kernverantwortungsbereiches bewegt hat, während andere Direktoren anmerkten, dass die gelegentliche Ausdehnung der Konditionalität über diesen Bereich hinaus zu Befürchtungen geführt hat, dass der IWF die Grenzen seines Mandats und seiner Kompetenz überschreitet. Sie äußerten auch Bedenken, dass IWF-unterstützte Programme manchmal in unerwünschter Weise den nationalen Entscheidungsprozess unterbrochen haben, und dass es versäumt wurde, sowohl den Behörden genügend Gelegenheit zu geben, sich der Unterstützung für die vorgesehenen Maßnahmen durch die Öffentlichkeit zu versichern, als auch ihre administrativen Möglichkeiten zur Ausführung dieser Maßnahmen ausreichend in Betracht zu ziehen. Die Direktoren waren sich bewusst, dass die Einsicht der betroffenen Länder in die Notwendigkeit der Reformen wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen und nachhaltigen Umsetzung eines wirtschaftspolitischen Programms ist, und unterstrichen, wie wichtig es ist, nicht ausreichend am Ziel ausgerichtete oder übermäßig in die inneren Angelegenheiten eines Landes eindringende Konditionalität zu vermeiden, da dies die nationale Bereitschaft zur Durchführung von Reformen verringern kann. Ferner wurden Bedenken geäußert, dass die Konditionalität nicht immer in Einklang mit den bestehenden Richtlinien des IWF, einschließlich des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Mitglieder stehen könnte. Darüber hinaus würden die Grenzen der Konditionalität immer stärker verschwimmen, da strukturelle Bezugswerte und Absichtserklärungen, die die Einzelheiten des gesamten Reformprogramms eines Landes darlegen, in zunehmendem Maße verwendet würden. Dadurch sei es sowohl für den IWF als auch für Außenstehende immer schwieriger geworden, genau festzustellen, an welche Auflagen die jeweilige Finanzierung des IWF geknüpft war.

Die Direktoren stimmten darin überein, dass es das Ziel sein sollte, den Ländern den größtmöglichen Raum

für ihre eigene Wahl der Politikmaßnahmen zu lassen, aber gleichzeitig sicherzustellen, dass die Finanzierung durch den IWF nur erfolgt, wenn die für die Zielsetzung des IWF wesentlichen Maßnahmen fortgeführt werden.

Die Direktoren unterstützen daher den breiten Ansatz der Interimsrichtlinie des Geschäftsführenden Direktors zur Straffung der strukturellen Konditionalität. Darin wird darauf hingewiesen, dass Strukturreformen, die entscheidend für das Erreichen makroökonomischer Programmziele sind, im Allgemeinen durch IWF-Konditionalität abgedeckt werden müssen. Eine noch stärker auf das Ziel ausgerichtete und reduziertere Anwendung von Konditionalität ist für Strukturreformen vorgesehen, die relevant – aber nicht entscheidend – für die makroökonomischen Programmziele sind. Obgleich diese Grundsätze sorgfältig von Fall zu Fall interpretiert werden müssen, so bedeuten sie doch eine gewisse Gewichtsverschiebung von der Vorstellung einer umfassenden zu einer sparsamen Abdeckung – und sie vergrößern damit die Beweislast für die Notwendigkeit der Einbeziehung besonderer struktureller Maßnahmen als Bedingungen im Rahmen einer Vereinbarung, insbesondere wenn diese Maßnahmen außerhalb des IWF-Kernbereichs liegen. Die Direktoren stimmten auch darin überein, dass sich angemessene Abdeckung und angemessener Inhalt der Konditionalität je nach den Umständen der Länder sowie auch bei den einzelnen durch unterschiedliche IWF-Fazilitäten unterstützten Programmen unterscheiden können.

Eine klare Arbeitsteilung und verstärkte Kooperation mit anderen internationalen Institutionen – insbesondere der Weltbank – sei ein wichtiger Bestandteil der Straffung. Die Direktoren begrüßten die Fortschritte, die in dieser Richtung bei den einkommensschwachen, durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität unterstützten Ländern gemacht wurden.

Das Exekutivdirektorium bestätigte die während der letzten zwei Jahrzehnte durchgeführten Veränderungen in der Bedeutung von Programmüberprüfungen. Diese Überprüfungen würden heute sowohl für vorausschauende als auch rückwärts gerichtete Bewertungen der Wirtschaftspolitik der Länder verwendet. Sie spiegelten erstens die gestiegene Unsicherheit über die makroökonomischen Beziehungen in einer Welt volatiler globaler Kapitalmärkte wider, durch die es immer schwieriger werde, makroökonomische Erfüllungskriterien für mehr als eine kurze Periode im Voraus festzulegen. Zweitens schlage sich in den Überprüfungen die zunehmende Verbreitung struktureller Maßnahmen nieder, die weniger anhand einfacher quantifizierbarer Erfüllungskriterien beurteilt werden könnten. Gleichzeitig unterstrichen die Direktoren, wie wichtig es ist zu vermeiden, dass durch die gestiegene Verbreitung von Überprüfungen bei den Mitgliedsländern übermäßige Unklarheiten über die Konditionen aufkommen, unter denen sie weiterhin Zugang zu IWF-Mitteln haben.

Die Direktoren stimmten darin überein, dass strukturelle Bezugswerte, die ein immer wichtigeres Instrument der Konditionalität geworden sind, sich eignen, um den Fortschritt bei der Einführung von solchen Strukturreformen zu dokumentieren, die Zeit brauchen, um Früchte zu tragen. Allerdings bildeten Bezugswerte keine formalen Bedingungen für Finanzierungen durch den IWF, sondern sie seien ein Instrument der Programmüberwachung. Zugleich sahen die Direktoren die Notwendigkeit, strukturelle Bezugswerte sparsamer einzusetzen, indem jede Benchmark auf einen wichtigen und repräsentativen Schritt in Richtung des gewünschten Ergebnisses begrenzt wird. Dadurch werde auch der Eindruck des Mikromanagements vermieden.

Bezüglich der Absichtserklärungen teilten die Direktoren die Ansicht, dass in ihnen der Unterschied zwischen dem gesamten Wirtschaftsprogramm der Behörden und dem Teil des Programms, der Gegenstand der IWF-Konditionalität ist, stärker zum Ausdruck kommen sollte. Sie stimmten überein, dass die Absichtserklärung entweder nur auf Aspekte der Maßnahmen fokussiert sein sollte, die durch die Konditionalität abgedeckt sind, oder, falls die Behörden in der Absichtserklärung ihren umfassenderen Maßnahmenkatalog vorstellen möchten, deutlich herausgestellt werden sollte, welche Bestandteile des Programms die IWF-Konditionalität ausmachen.

Fragen, die weiterer Beratung bedürfen

Das Exekutivdirektorium stimmte überein, dass die folgenden Fragen in Zukunft noch einmal überprüft werden müssen:

- Der Ansatz zur Straffung, der in der Interimsrichtlinie zur Straffung der strukturellen Konditionalität vorgeschlagen wurde, lässt die Frage offen, wo die Grenze zwischen Maßnahmen zu ziehen ist, die wesentlich für die Programmziele sind und solchen, die relevant aber nicht wesentlich sind. Die meisten Direktoren zogen es vor dieses Kriterium eher eng zu interpretieren, während jene, die eine breitere Interpretation bevorzugten, befürchteten, dass einige Programme der letzten Zeit hinsichtlich der Straffung der Konditionalität eventuell zu weit gegangen sind, indem sie wichtige Bestandteile von Strukturreformen gestrichen haben.
- Die meisten Direktoren gaben zu bedenken, dass jegliche Anwendung von Konditionalität außerhalb des Kernverantwortungsbereichs und der Kompetenz des IWF auf solche Maßnahmen beschränkt werden sollte, die für das Erreichen der makroökonomischen Programmziele wesentlich sind. Andere waren jedoch der Meinung, dass auch solche Maßnahmen, die für diese Ziele relevant sind, einbezogen werden können. Das Direktorium stimmte überein, dass sichergestellt

werden muss, dass die Behörden ausreichend – von der Weltbank oder anderen Institutionen – beraten werden, um die Implementierung von Maßnahmen zu steuern, die außerhalb der IWF-Kernbereiche liegen, aber in der IWF-Konditionalität enthalten sein sollen. Die Konditionalität des IWF auf seine Kernbereiche zu begrenzen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die für das Programmziel wesentlichen Maßnahmen ausgeführt werden, erfordere außerdem weitere Fortschritte bei der Entwicklung eines Systems zur Koordinierung mit der Weltbank und anderen Institutionen.

- Bei der Programmgestaltung sahen die Direktoren weiteren Beratungsbedarf bezüglich des Tempos und der Abfolge von Strukturreformen sowie die Notwendigkeit weiterer Bemühungen, um die Konditionalität besser an die Implementierungsfähigkeiten des Landes anzupassen.
- Bei der Erörterung der Frage, inwieweit der IWF bei den Finanzhilfen im Rahmen von Programmen, die von dem betreffenden Land nicht hinreichend unterstützt werden, selektiver vorgehen kann und soll, stimmten die Direktoren überein, dass der IWF seine Finanzierungen in solchen Fällen begrenzen sollte, da Konditionalität eine mangelnde Bereitschaft zur Durchführung von Reformen nicht ausgleichen könne. Eine Reihe von Direktoren bemerkten jedoch, dass es schwierig sei, diesen Grundsatz anzuwenden, da die Kosten für das Land hoch sein könnten, wenn der IWF seine Unterstützung zurückhalte, und da es schwierig sei, Niveau und Ausmaß der Bereitschaft zur Durchführung von Reformen zu bewerten. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, dass Vorabmaßnahmen ein nützliches Instrument sein können, um die Bereitschaft eines Landes zur Durchführung von Reformen zu prüfen, insbesondere in Fällen, bei denen in der Vergangenheit das Ergebnis schlecht ausfiel. Die Direktoren betonten außerdem, dass sich der IWF weiterhin an den Anstrengungen der Mitgliedsländer beim Aufbau der erforderlichen Institutionen beteiligen sollte, einschließlich der Bereitstellung technischer Hilfe.
- Die Direktoren äußerten verschiedene Auffassungen zu der Möglichkeit, stärker von „ergebnisgestützter“ Konditionalität Gebrauch zu machen. Danach würden IWF-Finanzierungen erst dann bereitgestellt, wenn bereits bestimmte wesentliche Ergebnisse erreicht wurden. Eine Reihe von Direktoren glaubte, dass dieser Ansatz den Ländern mehr Flexibilität bei der Wahl des besten Wegs zum Erreichen der gewünschten Resultate bieten würde. Zugleich wurde festgestellt, dass ein umfassender Schritt in Richtung „ergebnisgestützter“ Konditionalität in einem Spannungsbereich

verhältnis zur Notwendigkeit stünde, die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen mit der IWF-Finanzierung zu synchronisieren, es sei denn, die Finanzierung würde wesentlich stärker am Ende einer Periode erfolgen.

Bezüglich des letzten Punktes erörterten die Direktoren die Rolle, die Standards und Kodizes spielen können, um die gewünschten wirtschaftspolitischen Ergebnisse bei IWF-unterstützten Programmen näher zu spezifizieren. Standards und Kodizes können nützliche Elemente der Programmgestaltung sein, und die Einhaltung beispielhafter Verfahrensweisen in verschiedenen Bereichen durch die Mitgliedsländer kann die Notwendigkeit besonderer Konditionalität zur Absicherung der Programmziele begrenzen. Die Anwendung von Standards und Kodizes in IWF-unterstützten Programmen muss jedoch ihren freiwilligen Charakter berücksichtigen.

Nächste Schritte

Bei seiner Sitzung im April 2001 bestätigte der Internationale Währungs- und Finanzausschuss, dass das Hauptziel der Straffung darin besteht, die Konditionalität effizienter, wirksamer und zielgerichteter zu gestalten, ohne sie zu schwächen, und er begrüßte den bisherigen Fortschritt. Der Prozess der Straffung der Konditionalität wird in den kommenden Monaten fortgesetzt und durch Vorschläge von außerhalb des IWF bereichert. Diese externen Vorschläge gehen als Kommentare der Öffentlichkeit zu einer Reihe von Dokumenten über die Konditionalität (die im Februar auf der IWF-Webseite veröffentlicht wurden) ein. Sie stammen ferner aus Seminaren, die im Sommer 2001 stattfinden und auf denen Vertreter der Länder sowie Experten aus der Wissenschaft und Vertreter anderer Organisationen ihre Meinung zur IWF-Konditionalität äußern. Außerdem wird das Direktorium die Überlegungen des Mitarbeiterstabs zu den bisher bei der Anwendung der Interimsrichtlinie zur Straffung der strukturellen Konditionalität gemachten Erfahrungen berücksichtigen.

Dadurch soll sichergestellt werden, dass die IWF-Richtlinien zur Konditionalität die veränderte Realität widerspiegeln und die Notwendigkeit zur Straffung ausreichend betonen. Die Direktoren stimmten überein, dass bis zur Fertigstellung dieser Überprüfung weiterhin die Interimsrichtlinie gilt.

Überprüfung der Erfahrungen mit Fragen der Regierungsführung

Im Juli 1997 genehmigte das Exekutivdirektorium die Richtlinie zur Rolle des IWF bei Fragen der Regierungsführung. Die Richtlinie wurde angesichts der Bedeutung guter Regierungsführung für ökonomische Effizienz und Wachstum herausgegeben. Darin wird der IWF dazu aufgerufen, den Fragen bezüglich der

Regierungsführung, wie z. B. der Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung sowie der Transparenz und Stabilität des wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Umfelds, größere Bedeutung beizumessen.

Nach der Überprüfung der Erfahrungen des IWF mit Fragen der Regierungsführung im Februar 2001 kam das Direktorium überein, dass die Richtlinie von 1997 im Allgemeinen weiterhin zutrifft. Die Direktoren begrüßten die vorausschauende Rolle, die der IWF, und auch die Weltbank, übernommen haben, indem sie der Regierungsführung als Kernelement zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung verstärkt Beachtung schenken. Dieses verstärkte Engagement wurde durch den zunehmenden Konsens in der internationalen Gemeinschaft über die Bedeutung einer guten Regierungsführung auf nationaler Ebene gefördert.

Die Direktoren versicherten nochmals, dass sich die Beteiligung des IWF bei Fragen der Regierungsführung aus seinem Mandat ergibt, makroökonomische Stabilität und nachhaltiges nicht-inflationäres Wachstum durch Überwachung, durch Programme mit finanzieller Unterstützung sowie durch technische Hilfe zu fördern. Die Direktoren betonten, dass der IWF bei seinem Vorgehen Urteils- und Einfühlungsvermögen zeigen und bedenken sollte, dass Ausgewogenheit und die Reformbereitschaft der betreffenden Länder notwendig sind, um die Regierungsführung zu verbessern. Die Beteiligung des IWF sollte auf die ökonomischen Aspekte der Regierungsführung beschränkt sein, die beträchtliche makroökonomische Auswirkungen haben. In diesem Zusammenhang forderten viele Direktoren, die makroökonomische Relevanz ausdrücklicher zu überprüfen, und sie ermutigten die Stabsmitarbeiter, weitere Analyse- und Forschungsarbeiten zu der Frage zu leisten, wie dies am zweckmäßigsten in den verschiedenen IWF-Mitgliedsländern geschehen kann.

Die Direktoren unterstützten die IWF-Initiative, eine gute Regierungsführung in allen Mitgliedsländern zu fördern, darunter auch die besonderen Maßnahmen, um in einzelnen Fällen schlechter Regierungsführung und Korruption entgegenzuwirken. Es bestand Einigkeit bei den Direktoren, dass die Vorbeugung im Zentrum der IWF-Strategie zur Regierungsführung stehen sollte. Sie zeigten sich ermutigt durch die Fortschritte, die der IWF bei der Entwicklung und Anwendung seiner Instrumente zur Förderung guter Regierungsführung gemacht hat – wirtschaftspolitische Beratung, technische Hilfe und die Veröffentlichung von Kodizes und guten Praktiken zur Stärkung der Institutionen und Systeme sowie der Funktionsfähigkeit der Märkte. Die Direktoren stimmten überein, dass der IWF weiterhin die freiwillige Teilnahme der Mitgliedsländer in vielen Bereichen respektieren sollte, einschließlich der Standards und Kodizes. Sie betonten in diesem Zusammenhang die herausragende Bedeutung einer zeitnahen und zielgerichteten technischen Hilfe zur Über-

brückung von Engpässen im Bereich der institutionellen Kapazitäten.

Die Direktoren stimmten überein, dass der IWF in einigen Fällen besondere Korrekturmaßnahmen ergreifen muss, um die makroökonomischen Ziele des Reformprogramms eines Mitgliedslandes zu erreichen und die IWF-Mittel abzusichern. Fragen der Regierungsführung mit makroökonomischer Bedeutung sollten auch weiterhin im Kontext der IWF-Überwachung angesprochen werden.

Viele Direktoriumsmitglieder betrachteten den IWF-Ansatz, einen relativ breiten Beurteilungsspielraum zugrunde zu legen, als vorteilhaft. Dieser Ansatz erlaube es dem IWF, sich auch in solchen Fällen angemessen zu engagieren, die bei präziseren Vorgaben ausgeschlossen wären. Eine Reihe von Direktoren zog es jedoch vor, in besonderen Fällen von schlechter Regierungsführung engere Grenzen für eine Beteiligung zu setzen, um das Risiko der schleichenden Ausweitung der Zuständigkeiten einzugrenzen und die Konzentration auf die Kernbereiche der IWF-Kompetenz sicherzustellen. Die Direktoren stimmten grundsätzlich überein, dass es nötig ist, ein gewisses Maß an Flexibilität und Beurteilungsspielraum beizubehalten und betonten, dass die Begründung für ein solches Vorgehen dem Direktorium in jedem einzelnen Fall zur Überprüfung klar dargelegt werden sollte.

Fragen der Regierungsführung außerhalb des Kernverantwortungsbereichs des IWF anzusprechen, sei ein komplexes Thema. In einigen Fällen seien mit der Regierungsführung zusammenhängende ergänzende

Maßnahmen entscheidend, und die Direktoren unterstrichen, dass es wichtig ist, andere internationale Organisationen mit der entsprechenden Sachkenntnis zu beteiligen und eng mit ihnen zusammenzuarbeiten. Sollte die betreffende multilaterale Organisation mit der entsprechenden Erfahrung und Kompetenz nicht in der Lage sein, diesen Beitrag zu leisten, könne es nach dem bestehenden Verfahren notwendig werden, für kurze Zeit den IWF-Stab zu beteiligen. Einige Direktoren gaben jedoch zu bedenken, dass der IWF es angesichts seiner eng bemessenen Mittel und möglicherweise fehlender Sachkenntnis bei diesen Fragen vermeiden sollte, in diese Bereiche hineingezogen zu werden.

Im Großen und Ganzen waren die Direktoren der Meinung, dass der IWF Wege finden sollte, dem zweiseitigen Gesicht der Korruption ein stärkeres Augenmerk zu schenken, wie etwa dadurch, dass auch Überprüfungen zum Stand der von der OECD geführten Initiativen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Beamter und zu ähnlichen Initiativen in die Länderkonsultationen mit aufgenommen werden.

Die Direktoren betonten, dass der Ansatz der Konditionalität in mit der Regierungsführung zusammenhängenden Bereichen konsistent mit den allgemeinen Grundsätzen der Konditionalität sein sollte. Sie stimmten auch überein, dass die weiteren Erfahrungen des IWF mit Fragen der Regierungsführung in zukünftigen Überprüfungen der Überwachung, der technischen Hilfe und der Konditionalität mit berücksichtigt werden sollten.