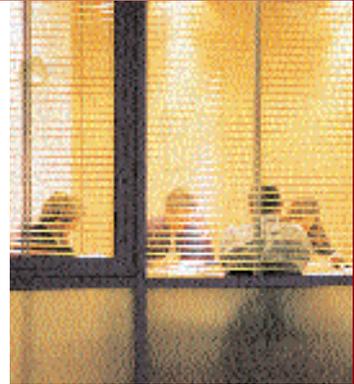


INTERNATIONALER WÄHRUNGSFONDS

JAHRESBERICHT
2004

IWF-Überwachung: Förderung von Wachstum und Stabilität



Eine der Hauptaufgaben des Internationalen Währungsfonds besteht darin, mit den Mitgliedsländern einen Dialog über die nationalen und internationalen Auswirkungen ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik zu führen. Dieser Prozess der Beobachtung und Beratung, der als Überwachung („surveillance“) bezeichnet wird, basiert auf dem in Artikel IV des IWF-Übereinkommens enthaltenen Auftrag und stellt den Kern der Bemühungen des IWF dar, Krisen zu verhindern.

Der IWF übt seine Verantwortung im Bereich der Überwachung auf verschiedene Weisen aus (siehe Kasten 1.1). Zu den Höhepunkten der Überwachungstätigkeiten im Geschäftsjahr 2004 gehören die Folgenden:

- Im August 2003 und im März 2004 führte das Exekutivdirektorium im Rahmen der Überwachung der Weltwirtschaft durch den IWF seine zweimal jährlich stattfindende umfassende Beurteilung des *Weltwirtschaftsausblicks* (World Economic Outlook) durch. Angesichts der Aussichten für eine schrittweise, wenn auch mäßige Erholung der Weltkonjunktur sprachen sich die Direktoren im August 2003 für einen weiterhin angemessenen unterstützenden wirtschaftspolitischen Kurs und für eine Verstärkung der strukturpolitischen Maßnahmen aus. Im März hatte sich der einsetzende Aufschwung gefestigt und an Breite gewonnen, und die Direktoren kamen überein, dass sich die Wirtschaftspolitik auf mittelfristige Maßnahmen konzentrieren sollte, die einen dauerhaften Aufschwung unterstützen und gleichzeitig Spielraum für Reaktionen auf mögliche zukünftige Schocks schaffen. Des Weiteren verwiesen sie auf die zentrale Herausforderung, den Übergang zu einem Umfeld mit höheren Zinssätzen zu bewerkstelligen.
- Im August 2003 und im März 2004 erörterte das Direktorium außerdem die Entwicklungen auf den

weltweiten Finanzmärkten. Es stützte sich dabei auf den vom Stab erstellten *Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems* (Global Financial Stability Report). Im August 2003 stellten die Direktoren fest, dass die Finanzmärkte trotz der andauernden Wachstumsschwäche robust geblieben sind, sie äußerten sich jedoch besorgt über mehrere Abwärtsrisiken und betonten die wirtschaftspolitischen Auswirkungen dieser Marktentwicklungen. Im März 2004 hatten sich die Aussichten für Finanzstabilität aufgehellt und die Direktoren wiesen unter anderem darauf hin, dass das relativ günstige Umfeld in den entwickelten und aufstrebenden Märkten eine gute Gelegenheit bietet, den Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik auf einige wesentliche Strukturreformen zu legen.

- Nach Maßgabe von Artikel IV des IWF-Übereinkommens führte das Direktorium 115 Konsultationen mit einzelnen Mitgliedsländern durch.
- Die Exekutivdirektoren erörterten mehrfach die regionalen Entwicklungen. Sie diskutierten dabei insbesondere über die Politikmaßnahmen im Euroraum (September 2003), die Einführung des Euro in einigen EU-Mitgliedsländern in Mitteleuropa (Februar 2004) sowie über die Entwicklungen und Politikmaßnahmen in der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (November 2003).

Länderüberwachung

Zur Durchführung der Länderüberwachung auf der Basis des Artikels IV besucht ein Mitarbeiterenteam des IWF jedes Mitgliedsland und trifft sich mit Vertretern der Regierung und der Zentralbank, um Wirtschafts- und Finanzinformationen zu sammeln und zu analysieren. Gegenstand dieser Konsultationen sind die ak-

Kasten 1.1 Formen der IWF-Überwachung

Mit seiner nahezu den ganzen Globus abdeckenden Mitgliedschaft von 184 Ländern dient der IWF den Mitgliedern als internationales Forum zur Beobachtung der wirtschaftlichen Entwicklung auf globaler, länderbezogener und regionaler Ebene. Die IWF-Überwachung hat drei Hauptformen:

- **Länderbezogene (oder bilaterale) Überwachung.** Gemäß dem Auftrag in Artikel IV des Übereinkommens führt der IWF mit jedem Mitgliedsland regelmäßig Konsultationen über dessen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie über die internationalen Auswirkungen dieser Politik durch. Im Rahmen dieser „Artikel-IV-Konsultationen“, die sich auf Berichte des Mitarbeiterstabs stützen, zielt der IWF darauf ab, Stärken und Schwachstellen der Wirtschaftspolitik festzustellen, mögliche Anfälligkeiten anzuzeigen und die Länder im Hinblick auf angemessene Korrekturen ihrer Wirtschaftspolitik zu beraten. Der IWF führt die bilaterale Überwachung außerdem im Rahmen seines Programms zur Bewertung des Finanzsektors (Financial Sector Assessment Program – FSAP) durch (siehe Kapitel 2).
- **Globale (oder multilaterale) Überwachung.** Das Exekutivdirektorium des IWF überprüft regelmäßig die wesentlichen internationalen Wirtschafts- und Finanzmarktentwicklungen. Die Überprüfungen basieren zum Teil auf den *Berichten über die weltwirtschaftlichen Aussichten und den Berichten zur Stabilität des globalen Finanzsystems*,

die jeweils zweimal jährlich vom Mitarbeiterstab des IWF erstellt werden. Darüber hinaus erörtert das Direktorium häufiger auf informeller Basis die Entwicklung der Weltwirtschaft und der internationalen Finanzmärkte. Die Tendenzen an den entwickelten und aufstrebenden Finanzmärkten werden ständig beobachtet und u. a. in einem täglichen internen Bericht des Mitarbeiterstabs dargestellt.

- **Regionale Überwachung.** Als Ergänzung zu den Länderkonsultationen untersucht der IWF auch die im Rahmen von regionalen Vereinbarungen verfolgte Wirtschaftspolitik. Es finden regelmäßig Diskussionen mit regionalen Wirtschaftsinstitutionen wie der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank, der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion, der Ostkaribischen Währungsunion und der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft statt.

Der IWF ist darüber hinaus beteiligt an wirtschaftspolitischen Diskussionen von Finanzministern, Zentralbankgouverneuren und anderen offiziellen Vertretern in verschiedenen Gruppen wie der Gruppe der sieben führenden Industrieländer, der Gruppe der 24 und dem Forum für asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit (siehe auch Kapitel 6 zu Fragen der Führung des IWF).

in dem betreffenden Land und der Inhalt der wirtschaftspolitischen Diskussionen mit den Behörden des Landes beschrieben werden und eine Bewertung der Wirtschaftspolitik vorgenommen wird. Der Bericht wird dann vom Exekutivdirektorium erörtert. Die Standpunkte der Behörden werden vom Exekutivdirektor des jeweiligen Landes vertreten. Die Äußerungen der Exekutivdirektoren während der Sitzung werden vom Vorsitzenden (oder dem amtierenden Vorsitzenden) des Direktoriums zusammengefasst und es wird ein schriftliches Resümee erstellt. Wenn das betreffende Land zustimmt, wird der gesamte Bericht über die Artikel-IV-Konsultation zusammen mit einer Öffentlichen Informationsmitteilung (PIN) veröffentlicht. Diese enthält eine schriftliche Zusammenfassung der Direktoriumsaussprache und Hintergrundmaterial. Die Behörden des Landes können die Veröffentlichung einer PIN auch dann genehmigen, wenn sie die Veröffentlichung des gesamten Berichts nicht wünschen. Im Geschäftsjahr 2004 hat das Direktorium 115 Artikel-IV-Konsultationen mit den Mitgliedsländern durchgeführt (siehe Tabelle 1.1). Alle PINs und die Berichte über Artikel-IV-Konsultationen, deren Veröffentlichung die Behörden gebilligt haben, werden auf der Webseite des IWF veröffentlicht.

tuelle Wirtschaftsentwicklung und die in dem jeweiligen Land durchgeführte Geld-, Wechselkurs- und Finanzpolitik sowie relevante Maßnahmen im Bereich der Strukturpolitik. Der für das Land zuständige Exekutivdirektor nimmt in der Regel als Beobachter teil. Das Team trifft sich im Allgemeinen auch mit anderen Gruppen wie Mitgliedern von Gremien der Legislative, Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, Wissenschaftlern und Finanzmarktteilnehmern. Das Mitarbeiterteam des IWF fertigt gewöhnlich eine abschließende Erklärung oder ein Memorandum an, in dem die Feststellungen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Mitarbeiterteams zusammengefasst werden. Diese Erklärung wird den nationalen Behörden übergeben, die die Möglichkeit haben, sie zu veröffentlichen.

Nach der Rückkehr in die Zentrale verfassen die IWF-Mitarbeiter einen Bericht, in dem die wirtschaftliche Situation

Darüber hinaus bewertet das Direktorium die Wirtschaftslage und die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer, die Finanzmittel vom IWF ausleihen. Dies erfolgt im Rahmen der Diskussionen über die Kreditvereinbarungen, mit denen die Wirtschaftsprogramme von Mitgliedsländern unterstützt werden. Das Direktorium setzt auch häufig informelle Treffen an, um die Entwicklungen in einzelnen Ländern zu erörtern.

Globale Überwachung

Die Durchführung der globalen Überwachung durch das Exekutivdirektorium stützt sich im Wesentlichen auf zwei Berichte des Mitarbeiterstabs – den *Weltwirtschaftsausblick* und den *Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems* – sowie auf regelmäßige Aussprachen über

Tabelle 1.1 Im Geschäftsjahr 2004 abgeschlossene Artikel-IV-Konsultationen

Land	Datum der Direktoriums Aussprache	PIN bekannt gegeben	Veröffentlichung des Stabsberichts
Afghanistan, Islamischer Staat	21. November 2003	22. Dezember 2003	22. Dezember 2003
Algerien	14. Januar 2004	29. Januar 2004	10. Februar 2004
Angola	25. Juli 2003	10. September 2003	10. September 2003
Antigua und Barbuda	24. Oktober 2003		
Äquatorialguinea	12. November 2003	9. Dezember 2003	9. Dezember 2003
Aserbaidschan	14. Mai 2003	4. Juni 2003	6. Juni 2003
Australien	22. Oktober 2003	29. Oktober 2003	29. Oktober 2003
Bahamas	2. Juli 2003	23. Juli 2003	23. Juli 2003
Bangladesch	20. Juni 2003	11. Juli 2003	11. Juli 2003
Belgien	13. Februar 2004	27. Februar 2004	27. Februar 2004
Belize	24. März 2004	16. April 2004	16. April 2004
Bolivien	7. Juli 2003	20. August 2003	20. August 2003
Bosnien und Herzegowina	25. Februar 2004	5. März 2004	16. März 2004
Botsuana	24. März 2004	30. Juli 2004	30. Juli 2004
Burkina Faso	11. Juni 2003	30. Juni 2003	30. Juni 2003
Burundi	23. Januar 2004	10. Februar 2004	20. Februar 2004
Chile	18. August 2003	20. August 2003	26. September 2003
China	31. Oktober 2003	18. November 2003	
Côte d'Ivoire	31. März 2004	21. April 2004	
Deutschland	3. November 2003	6. November 2003	6. November 2003
Dominikanische Republik	29. August 2003	14. Oktober 2003	
Dschibuti	7. Januar 2004	19. März 2004	19. März 2004
El Salvador	18. Juli 2003	22. Dezember 2003	
Eritrea	2. Mai 2003	1. Juli 2003	1. Juli 2003
Estland	22. Oktober 2003	27. Oktober 2003	27. Oktober 2003
Finnland	8. Oktober 2003	17. Oktober 2003	17. Oktober 2003
Frankreich	8. Oktober 2003	29. Oktober 2003	29. Oktober 2003
Gabun	10. November 2003	20. November 2003	5. Februar 2004
Gambia	8. März 2004	18. Mai 2004	18. Mai 2004
Georgien	17. Oktober 2003	7. November 2003	7. November 2003
Ghana	9. Mai 2003	16. Mai 2003	21. Mai 2003
Griechenland	16. Mai 2003	11. Juni 2003	11. Juni 2003
Guinea	16. Juli 2003	14. August 2003	14. August 2003
Honduras	5. Mai 2003		
Hongkong, SVR	16. Mai 2003	30. Mai 2003	30. Mai 2003
Indien	18. Juli 2003	21. August 2003	
Iran, Islamische Republik	25. August 2003	5. September 2003	5. September 2003
Irland	30. Juli 2003	5. August 2003	6. August 2003
Island	22. August 2003	29. August 2003	29. August 2003
Israel	19. April 2004	29. April 2004	3. Juni 2004
Italien	7. November 2003	13. November 2003	13. November 2003
Jamaika	9. Juni 2003	23. März 2004	23. März 2004
Japan	20. August 2003	5. September 2003	5. September 2003
Jemen, Republik	22. Dezember 2003		
Jordanien	2. April 2004	28. April 2004	4. Mai 2004
Kanada	18. Februar 2004	10. März 2004	10. März 2004
Kasachstan	28. Mai 2003	17. Juni 2003	18. Juli 2003
Kenia	2. Mai 2003	9. Juli 2003	9. Juli 2003
Kiribati	16. Juni 2003	7. Juli 2003	
Komoren	30. April 2004	14. Mai 2004	
Kongo, Republik	13. Juni 2003	30. Juni 2003	30. Juni 2003
Korea	20. Februar 2004	25. Februar 2004	25. Februar 2004
Kuwait	9. Februar 2004	25. Februar 2004	12. Juli 2004
Lesotho	21. Januar 2004	5. Februar 2004	5. Februar 2004
Libyen	18. August 2003	23. Oktober 2003	23. Oktober 2003
Litauen	5. September 2003	9. September 2003	11. September 2003
Luxemburg	28. April 2004	4. Mai 2004	5. Mai 2004
Malaysia	9. Februar 2004	24. März 2004	
Mali	15. Dezember 2003	12. Januar 2004	12. Januar 2004
Malta	18. August 2003	3. September 2003	3. September 2003

Tabelle 1.1 (Fortsetzung)

Land	Datum der Direktoriums aussprache	PIN bekannt gegeben	Veröffentlichung des Stabsberichts
Marshallinseln	26. Januar 2004	13. Februar 2004	
Mauretanien	18. Juli 2003	13. August 2003	10. Oktober 2003
Mauritius	30. Juni 2003	6. August 2003	14. Oktober 2003
Mexiko	15. Oktober 2003	30. Oktober 2003	
Moldau, Republik	26. Januar 2004	2. Februar 2004	18. Februar 2004
Mosambik	10. Dezember 2003	22. Dezember 2003	5. März 2004
Myanmar	17. März 2004		
Nepal	22. August 2003	5. September 2003	5. September 2003
Neuseeland	30. April 2004	5. Mai 2004	5. Mai 2004
Niederlande	30. Juli 2003	8. August 2003	8. August 2003
Niederländische Antillen	4. Juni 2003	13. Juni 2003	13. Juni 2003
Norwegen	22. März 2004	31. März 2004	2. April 2004
Oman	6. Oktober 2003	22. Oktober 2003	
Österreich	24. November 2003	26. November 2003	26. November 2003
Palau	27. Februar 2004	2. März 2004	1. April 2004
Panama	22. März 2004	26. März 2004	
Papua-Neuguinea	4. Juni 2003	25. Juni 2003	25. Juni 2003
Peru	23. Februar 2004	28. Mai 2004	28. Mai 2004
Philippinen	5. März 2004	30. März 2004	
Polen	9. Juni 2003	19. Juni 2003	25. Juni 2003
Portugal	15. März 2004	22. März 2004	22. März 2004
Russische Föderation	2. Mai 2003	9. Mai 2003	30. Mai 2003
Sambia	7. April 2004	16. Juli 2004	21. Juli 2004
Samoa	2. Juni 2003	30. Juni 2003	30. Juni 2003
São Tomé und Príncipe	17. März 2004	2. April 2004	19. Januar 2004
Saudi-Arabien	10. Oktober 2003	5. Dezember 2003	
Schweden	25. Juli 2003	5. August 2003	5. August 2003
Schweiz	23. Mai 2003	2. Juni 2003	2. Juni 2003
Seychellen	20. Februar 2004		
Simbabwe	6. Juni 2003	28. Juli 2003	28. Juli 2003
Singapur	15. März 2004	26. April 2004	26. April 2004
Slowakische Republik	23. Juli 2003	5. August 2003	5. August 2003
Spanien	19. März 2004	2. April 2004	2. April 2004
Sri Lanka	5. März 2004	12. März 2004	16. März 2004
St. Kitts und Nevis	24. Oktober 2003	4. November 2003	
Südafrika	20. August 2003	1. Juli 2004	1. Juli 2004
Sudan	31. Oktober 2003	19. Dezember 2003	19. Dezember 2003
Suriname	17. Oktober 2003	19. November 2003	19. November 2003
Swasiland	9. Februar 2004	25. Mai 2004	
Syrien, Arabische Republik	30. April 2004		
Thailand	25. August 2003	17. September 2003	
Timor-Leste	14. Juli 2003	28. Juli 2003	28. Juli 2003
Togo	28. April 2004	13. Mai 2004	
Trinidad und Tobago	23. Juni 2003	10. Juli 2003	4. August 2003
Tschad	19. März 2004	29. April 2004	29. April 2004
Tschechische Republik	22. August 2003	5. September 2003	9. Januar 2004
Tunesien	25. Juli 2003	7. August 2003	21. August 2003
Ukraine	14. Mai 2003	13. Juni 2003	19. Juni 2003
Ungarn	2. Mai 2003	9. Mai 2003	9. Mai 2003
Uruguay	11. Juli 2003	4. August 2003	7. August 2003
Usbekistan	19. Mai 2003		
Vereinigte Staaten	30. Juli 2003	5. August 2003	5. August 2003
Vereinigtes Königreich	3. März 2004	5. März 2004	5. März 2004
Vietnam	3. Oktober 2003	1. Dezember 2003	5. Dezember 2003
Zentralafrikanische Republik	2. April 2004	14. April 2004	10. Juni 2004

die Weltwirtschaft und über die Entwicklungen an den Finanzmärkten.

Weltwirtschaftsausblick

Die zweimal pro Jahr stattfindenden Überprüfungen im Rahmen des *Weltwirtschaftsausblicks* sind integraler Bestandteil der Überwachung der Wirtschaftsentwicklung und -politik in den Mitgliedsländern sowie des Weltwirtschaftssystems durch den IWF. Diese Untersuchungen über die Aussichten und Politikmaßnahmen sind das Ergebnis einer umfassenden Überprüfung der weltwirtschaftlichen Entwicklungen und sie analysieren die kurz- und mittelfristigen Aussichten der Weltwirtschaft sowie der einzelnen Länder und Ländergruppen. Sie stützen sich im Wesentlichen auf die Informationen, die in den Stabskonsultationen mit den Mitgliedsländern gesammelt werden, und bieten einen Rahmen für die Beurteilung der Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der IWF-Mitglieder.

Im Geschäftsjahr 2004 hat das Direktorium zwei *Berichte über die weltwirtschaftlichen Aussichten* diskutiert. Dies geschah im August 2003 und im März 2004. (Siehe Kasten 1.2, der eine Chronologie von wichtigen wirtschaftlichen Entwicklungen im Geschäftsjahr 2004 enthält.)

Weltwirtschaftsausblick – August 2003

Zum Zeitpunkt der Erörterung des *Berichts über die weltwirtschaftlichen Aussichten* im August 2003 deuteten Konjunkturdaten in verschiedenen Ländern und vorausschauende Indikatoren, insbesondere an den Finanzmärkten, auf eine Stärkung des globalen Wachstums in der zweiten Jahreshälfte von 2003 und im Jahr 2004 hin. Die Exekutivdirektoren stellten fest, dass Aussichten auf einen graduellen, wenngleich moderaten Aufschwung bestünden.

Vor diesem Hintergrund sprachen sich die Direktoren für einen weiterhin angemessen unterstützenden wirtschaftspolitischen Kurs und für eine Verstärkung der strukturpolitischen Maßnahmen aus, um das Vertrauen zu verbessern und auf mittlere Sicht die Anfälligkeiten zu vermindern. Dabei solle insbesondere die Geldpolitik in den Industrieländern vorläufig akkommodierend bleiben. Die Direktoren waren zudem der Meinung, dass in den meisten Regionen angesichts des sehr moderaten Inflationsdrucks Spielraum für weitere Lockerungen vorhanden sei, falls der Aufschwung ins Stocken gerate oder der Preisanstieg die Inflationsziele deutlich unterschreite. Die geordnete Abwertung des US-Dollars wurde allgemein begrüßt. Des Weiteren stimmten die meisten Direktoren darin überein, dass der kooperative Ansatz, der zur Unterstützung des globalen Anpassungsprozesses erforderlich sei, durch Wechselkursanpassungen auf breiter Basis erleichtert würde und dass einige aufstrebende asiatische Volkswirtschaften eine größere

Wechselkursflexibilität nach oben vergleichsweise gut verkraften könnten.

Die Direktoren stimmten darin überein, dass die Fiskalpolitik über einen sehr viel kleineren Handlungsspielraum verfügt. Sie betonten, dass die automatischen Stabilisatoren zwar allgemein zur Wirkung kommen sollten, dass jedoch einer glaubwürdigen und effektiven Haushaltskonsolidierung eine höhere Priorität eingeräumt werden müsse, um der jüngsten Verschlechterung der Haushaltsperspektiven in den größten Volkswirtschaften und den bevorstehenden Belastungen durch die Alterung der Gesellschaften zu begegnen. Die Direktoren riefen ferner die Industrieländer und die aufstrebenden Volkswirtschaften dazu auf, weitere Fortschritte bei der energischen Umsetzung von laufenden Strukturreformen anzustreben.

Die Direktoren hoben die besondere Bedeutung eines erfolgreichen Abschlusses der WTO-Konferenz auf Ministerebene in Cancún im September 2003 hervor, um protektionistische Bestrebungen einzudämmen und eine weitergehende Handelsliberalisierung zu erreichen. Dies würde dazu beitragen, das Vertrauen in die wirtschaftliche Erholung zu stärken. Fortschritte bei Agrarreformen, insbesondere in den größten Industriestaaten, seien besonders wichtig, um die Wachstumsperspektiven der Entwicklungsländer zu verbessern und Fortschritte bei der Armutsverringerung zu erzielen. Die Direktoren betonten in diesem Zusammenhang ihre entschlossene Unterstützung für die Initiativen von IWF und Weltbank, die darauf abzielen, die Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Liberalisierung ihrer Handelssysteme stärker zu fördern.

Weltwirtschaftsausblick – März 2004

Zum Zeitpunkt der zweiten Aussprache des Exekutivdirektoriums über den *Weltwirtschaftsausblick* hatte der Mitte 2003 einsetzende Aufschwung begonnen sich auszuweiten. Die Direktoren begrüßten die Verstärkung und Verbreiterung der globalen Konjunkturerholung und verwiesen insbesondere auf den raschen Aufschwung in den Vereinigten Staaten und in den aufstrebenden asiatischen Volkswirtschaften, den kräftigen Anstieg der Industrieproduktion und des Welthandels, das gestärkte Vertrauen von Unternehmen und Konsumenten sowie auf das Wachstum der Investitionen in den meisten Regionen. Dieser Aufschwung werde unterstützt durch breit angelegte Kursgewinne an den Finanzmärkten, einschließlich eines Anstiegs der Aktienkurse, einen Rückgang der Anleihespreads und durch einen Wiederanstieg der privaten Kapitalströme in die aufstrebenden Märkte. Das Wachstum habe zwar zugenommen und die Erdöl- und Rohstoffpreise seien gestiegen, die weltweite Inflation bleibe jedoch verhalten. Dies sei zurückzuführen auf nach wie vor bestehende Überkapazitäten, unausgelastete Arbeitsmärkte und eine wettbewerbsorien-

Kasten 1.2 Wichtige Wirtschafts- und Finanzentwicklungen im Zeitraum Mai 2003 – April 2004

Im Verlauf des Jahres 2003 verstärkte sich die Erholung der Weltwirtschaft und das Wachstum erreichte nahezu seine langfristige Trendrate (siehe Schaubild 1.1). Durch den unterstützenden wirtschaftspolitischen Kurs in den Industrieländern und die Aufhellung des Vertrauens seit Beginn des zweiten Quartals 2003 beschleunigte und verbreiterte sich das Wachstum. Die Expansion des Welthandelsvolumens erreichte ebenfalls ein höheres Tempo, gestützt auf den zunehmenden intraregionalen Handel in Asien. Dazu trugen besonders China und Japan bei. Die Nettokapitalzuflüsse in die aufstrebenden Märkte und die Entwicklungsländer nahmen zu, da Portfolioinvestitionen wieder anstiegen und auch die ausländischen Direktinvestitionen (FDI) zulegten. Die Zinsaufschläge für Anleihen aus den aufstrebenden Märkten gingen zurück, und viele Regierungen aus diesen Ländern nutzten die angesichts der niedrigen Zinssätze günstige Gelegenheit Anleihen zu begeben.

Die Basis des Aufschwungs verbreiterte sich zwar zunehmend, es gab jedoch deutliche Unterschiede im Hinblick auf Tempo und Struktur. Im Verlauf des Geschäftsjahres fiel das Wachstum in den aufstrebenden marktwirtschaftlichen Ländern Asiens, insbesondere in China, sowie in den Vereinigten Staaten am stärksten aus. Im Eurogebiet war es am schwächsten. Die Erholung in den Vereinigten Staaten und in Japan beschleunigte sich. Dies war zurückzuführen auf eine Zunahme des privaten Verbrauchs und einen Anstieg der Unternehmensinvestitionen in den Vereinigten Staaten sowie auf eine Zunahme der Nettoexporte, der Unternehmensinvestitionen und des Verbrauchs in Japan. Das Wachstum der Beschäftigung verlief in den Vereinigten Staaten jedoch über weite Strecken des Geschäftsjahres gedämpfter als in vergleichbaren Phasen früherer Konjunkturzyklen und zog erst zum Ende des Geschäftsjahres an.

Im Eurogebiet waren erstmals im zweiten Halbjahr 2003 Anzeichen für einen Aufschwung erkennbar. Das Wachstum blieb aber deutlich unter der Potenzialrate und die Zunahme der inländischen Nachfrage war schwach. Der konjunkturbedingte Verlust von Arbeitsplätzen war im Eurogebiet zwar weniger ausgeprägt, der graduelle Aufschwung reichte jedoch nicht aus, um die Arbeitslosenquote unter den Stand von fast 9 % sinken zu lassen.

Im Geschäftsjahr 2004 verbreiterte sich die Erholung, und das Wirtschaftswachstum erhöhte sich in allen Regionen mit aufstrebenden Marktwirtschaften. In vielen Fällen wurde der Aufschwung zunächst vom Export getragen, allmählich nahm jedoch auch die inländische Nachfrage zu und trug zum Wachstum bei.

In den meisten Ländern Lateinamerikas verstärkte sich das Wachstum. In Argentinien war nach der tiefsten Rezession seit 20 Jahren eine kräftige Erholung des Wachstums zu verzeichnen. Die Expansion in Brasilien belebte sich während des Geschäftsjahres, aber in einer Reihe anderer Staaten, insbesondere in Venezuela und Bolivien, beeinträchtigten politische Unsicherheiten weiterhin das Wachstum. Zum Ende des Geschäftsjahres 2004 wurde die wirtschaftliche Entwicklung, die anfangs vom Export getragen wurde, zunehmend von der inländischen Nachfrage gestützt.

Die aufstrebenden Marktwirtschaften in Asien verzeichneten nach wie vor das stärkste Wachstum, wobei sich diejenigen Länder, die zu Beginn des Geschäftsjahres von der Epidemie des Schwere Akuten Atemwegssyndroms (Severe Acute Respiratory Syndrom – SARS) betroffen waren, rasch erholten. Der Region ist etwa die Hälfte der globalen Produktionssteigerung im Jahr 2003 zuzurechnen. Dies verdeutlicht ihre Rolle als Motor der Weltkonjunktur. In China hielt die starke Expansion an,

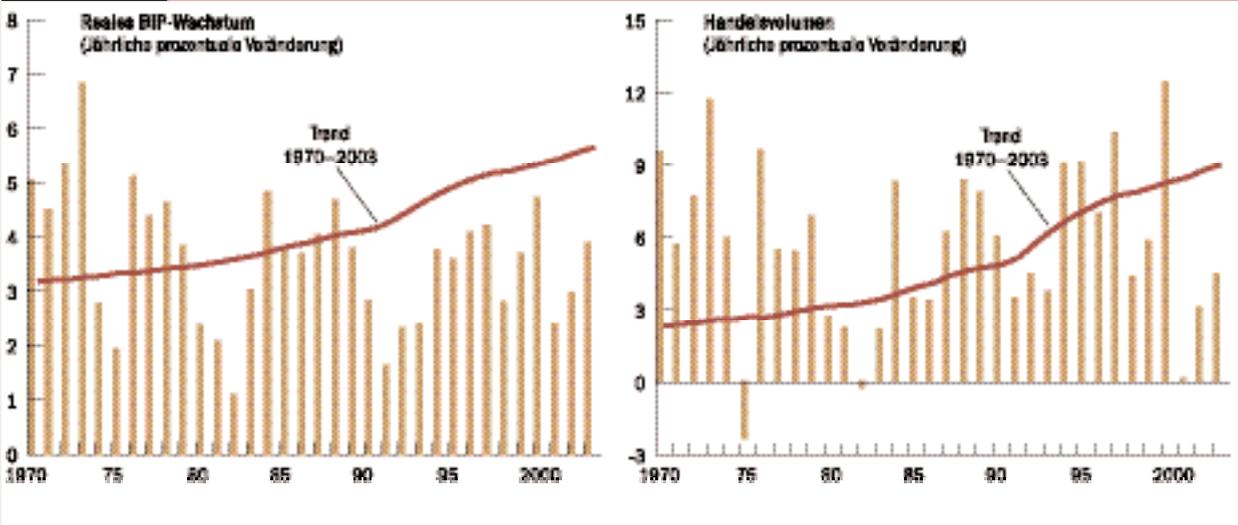
wobei zum Ende des Geschäftsjahres erste Anzeichen für eine Überhitzung erkennbar wurden. Das Wachstum in Indien beschleunigte sich, was sowohl auf konjunkturelle als auch auf strukturelle Faktoren zurückzuführen war.

Mittel- und Osteuropa verzeichnete trotz der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung des größten Handelspartners, nämlich des Euroraums, ein relativ kräftiges Wachstum. In einzelnen Ländern stiegen die Leistungsbilanzdefizite an, da ein starkes Kreditwachstum und eine expansive Haushaltspolitik die Importe stimulierten. Die Netto-FDI-Zuflüsse trugen weniger als in früheren Jahren zum Wachstum bei, die Risiken für eine Umkehr der Kapitalströme blieben jedoch in den meisten Ländern begrenzt. Die gestiegenen Weltmarktpreise für Erdöl sowie positive inländische Faktoren erhöhten das Wachstum in den Erdöl exportierenden Ländern der früheren Sowjetunion. Die Erdöl importierenden Länder in dieser Region verzeichneten ebenfalls eine starke BIP-Zunahme, hinter der eine robuste Binnennachfrage stand.

Die Länder im Nahen Osten profitierten ebenfalls von den steigenden Erdölpreisen und der erhöhten Ölförderung (einschließlich der wieder aufgebauten Produktionskapazitäten im Irak). Durch die zunehmenden Feindseligkeiten im Irak zum Ende des Geschäftsjahres verdichteten sich jedoch die Aussichten, dass es erneut zu Störungen der Erdölförderung kommen könnte.

Das Wachstum in Afrika erhöhte sich im Geschäftsjahr 2004. Es wurde von einer verbesserten Wirtschaftspolitik, günstigen Wetterbedingungen, der Verringerung von Konflikten sowie vom Schuldenabbau im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete arme Länder (HIPC) unterstützt. Höhere Preise für Erdöl und Nicht-Energie-Rohstoffe trugen ebenfalls zur Sicherung höherer Wachstumsraten in einer

Schaubild 1.1 Reales Wachstum des Welt-BIP und Handelsvolumen (Güter und Dienstleistungen)



Reihe von Rohstoff exportierenden afrikanischen Ländern bei.

Im Gefolge des sich verstärkenden Aufschwungs zogen die Produzentenpreise und die Preise für Nicht-Energie-Rohstoffe an. Die Erdölpreise überstiegen das vor dem Irakkrieg erreichte Niveau. Ausschlaggebend dafür waren die höhere Nachfrage und Unsicherheiten hinsichtlich der Förderung auf Grund geopolitischer Risiken. Die Teuerung der Verbraucherpreise blieb relativ gering, was zum Teil auf erhebliche Überkapazitäten und moderate Lohnsteigerungen zurückzuführen war. Der US-Dollar wertete sich während des Geschäftsjahres auf handelsgewichteter Basis ab. Zum Ende des Geschäftsjahres stabilisierte sich der Dollar jedoch und der Euro fiel unter seinen Höchststand. Die Währungen der aufstrebenden Marktwirtschaften Asiens werteten ebenfalls auf handelsgewichteter Basis ab. Diese Entwicklung wurde begleitet von einem weiteren deutlichen Anstieg der offiziellen Devisenreserven in Ländern mit relativ unflexiblen Wechselkurssystemen.

Die *Geldpolitik* blieb in den meisten Ländern akkommodierend. In einzelnen Ländern, die im Konjunkturzyklus schon weiter fortgeschritten waren (einschließlich des Vereinigten Königreichs), wurden die Zinssätze jedoch erhöht, während die geldpolitischen Entscheidungsträger in anderen Ländern die Marktteilnehmer auf einen solchen Schritt vorbereiteten. Der Kurs der Fiskalpolitik war unterschiedlich. Während eine lockere Fiskalpolitik das Wachstum in den Vereinigten Staaten über weite Strecken des Jahres belebte, schränkte der Stabilitäts- und Wachstumspakt den Spielraum der Haushaltspolitik in einigen Ländern des Eurogebiets ein.

Was die Entwicklung an den *wichtigen Finanzmärkten* betrifft, so erreichten die nominalen

Anleiherenditen in den Vereinigten Staaten Mitte 2003 den tiefsten Stand seit vierzig Jahren. Die Anleger wurden durch eine reichliche globale Liquiditätsversorgung, das an Breite gewinnende Wachstum sowie die verbesserte Kreditqualität von Schuldern aus den entwickelten und aufstrebenden Marktwirtschaften dazu ermutigt, sich mehr und mehr für risikoreichere Anlageformen zu entscheiden. Infolgedessen näherten sich die Zinsaufschläge für entwickelte und aufstrebende Anleihemärkte einander an, und die Kosten für die Absicherung von Zahlungsausfällen gingen zurück. Zum Ende des Geschäftsjahres, als sich die Erwartungen auf einen Anstieg der offiziellen Zinssätze in den Vereinigten Staaten verstärkten, begannen Marktteilnehmer damit, Zinsdifferenzgeschäfte aufzulösen und Anlagerisiken zu verringern.

Die *globalen Aktienmärkte* verzeichneten auf Grund der Erwartung eines anhaltend starken globalen Wachstums und der damit einhergehenden Verbesserungen der Unternehmensgewinne sowie niedriger Zinssätze eine Kurserholung (siehe Schaubild 1.2). Der S&P 500 Index stieg um 45 % ausgehend von seinem Tiefstand im März 2003. Danach gab er einen Teil dieser Gewinne wieder ab, als sich die Zinserwartungen kurz vor dem Ende des Geschäftsjahres änderten. Die Kurse an den europäischen Aktienmärkten folgten einem ähnlichen Muster mit einem Anstieg um 50 % von ihrem Tiefstand Mitte März 2003 und einem anschließenden Verlust eines Teils dieser Kursgewinne bis zum Ende des Geschäftsjahres. In Japan zogen die Aktienkurse um nahezu 60 % an, als sich das Wachstum der japanischen Volkswirtschaft beschleunigte, bevor sie anschließend zusammen mit anderen Indizes entwickelter Märkte leicht zurückgingen.

Eine zunehmende Risikoneigung und das Stre-

ben nach hohen Renditen führten zu starken Kapitalzuflüssen in die *aufstrebenden Volkswirtschaften*. Vor dem Hintergrund verbesserter Fundamentaldaten und reichlicher Liquidität fiel der EMBI+-Spread schlagartig von 756 Basispunkten Ende Januar 2003 auf 384 Basispunkte Anfang Januar 2004, was nahezu einen Rekordtiefstand darstellt (siehe Schaubild 1.3). Die niedrige Nominalverzinsung und die starke Nachfrage von Anlegern belebten die Anleiheemission von Schuldern aus den aufstrebenden Märkten, da sich viele von ihnen die attraktiven Finanzierungskosten durch eine Vorfinanzierung des zukünftigen Finanzierungsbedarfs sichern wollten. Die Anleihebegebung von aufstrebenden Volkswirtschaften am Primärmarkt erreichte im Januar 2004 einen Monats-Rekordwert. Sie belief sich im Zeitraum Januar bis April auf etwa 40 Mrd. \$ und deckte mehr als die Hälfte des Finanzierungsbedarfs für das Kalenderjahr ab. Etwa 56 % der in diesem Zeitraum begebenen Anleihen stammten von nichtstaatlichen Schuldnern. Brasilianische Anleihen erlebten eine ihrer längsten Anstiegsphasen in der Geschichte, wobei sich die Zinsaufschläge in 15 aufeinander folgenden Monaten verringerten. In ähnlicher Weise fiel der türkische EMBI+-Teilindex, nachdem er im März 2003 mit 1100 Basispunkten einen Höchststand erreicht hatte, in weniger als einem Jahr um nahezu drei Viertel. Gegen Ende des Geschäftsjahres begannen die Zinsaufschläge für Anleihen aus den aufstrebenden Märkten jedoch wieder zu steigen, da die Anleiherenditen in den Vereinigten Staaten in Erwartung einer Zinserhöhung nach oben tendierten. Bei der erstmaligen Begebung von Aktien waren im Geschäftsjahr in den aufstrebenden Volkswirtschaften ebenfalls starke Aktivitäten zu verzeichnen. Allerdings ließ das Interesse der Anleger zum Ende des Jahres nach.

Schaubild 1.2 Entwicklung der Aktienkurse

(Mai 2003 = 100)

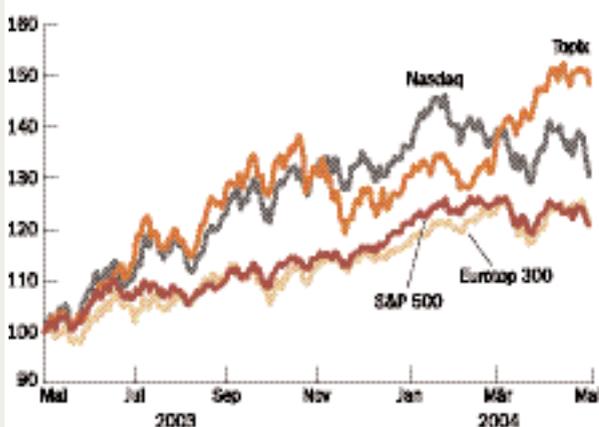
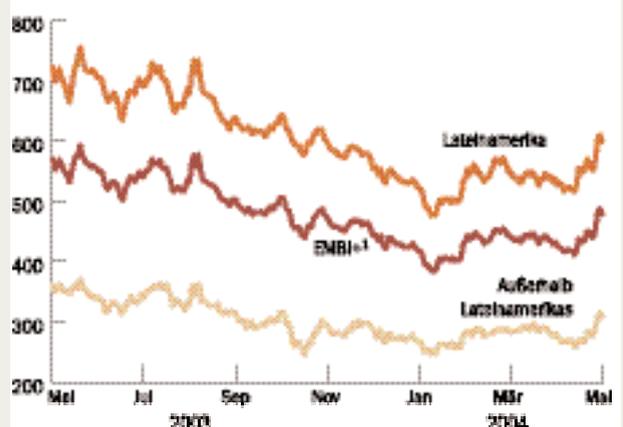


Schaubild 1.3 Aufschlag auf Staatsanleihen

(Basispunkte)



tierte Preisgestaltung auf den inländischen und globalen Märkten.

Die Direktoren nahmen die erheblichen Aufwärtskorrekturen der globalen Wachstumsprognosen für 2004 und 2005 zur Kenntnis und merkten an, dass die Stärke des laufenden Aufschwungs kurzfristig auf Aufwärtsrisiken hindeute. Sie stellten aber auch eine Reihe von Abwärtsrisiken fest. Die Terroranschläge in Madrid am 11. März 2004 und die Entwicklungen im Nahen Osten riefen in ernüchternder Weise die anhaltenden geopolitischen Unsicherheiten, die die globalen Aussichten prägen, in Erinnerung. Die jüngsten Wechselkursanpassungen wurden zwar angesichts der großen globalen Leistungsbilanz-Ungleichgewichte als hilfreich angesehen, die Mehrzahl der Direktoren riet jedoch zur Vorsicht, da diese Ungleichgewichte nach wie vor groß seien und somit Risiken potenziell ungeordneter Wechselkursentwicklungen und verstärkter protektionistischer Maßnahmen beinhalteten. Die meisten Direktoren wiesen ferner darauf hin, dass ein plötzlicher Anstieg der Zinssätze von ihrem gegenwärtig sehr niedrigen Niveau in Ländern mit einem boomenden Immobilienmarkt möglicherweise größere Volatilität an den Märkten und ungünstige Folgen für den privaten Verbrauch hervorrufen könne.

Vor dem Hintergrund der verbesserten globalen Aussichten stimmten die Direktoren darin überein, dass sich die Wirtschaftspolitik auf mittelfristige Maßnahmen konzentrieren sollte, die einen dauerhaften Aufschwung unterstützen und gleichzeitig Spielraum für Reaktionen auf mögliche zukünftige Schocks schaffen. In den meisten Ländern, in denen sich das Wachstum verstärkte, liege eine zentrale Herausforderung für die Geldpolitik in der nächsten Zeit darin, den Übergang zu einem Umfeld mit höheren Zinssätzen zu bewerkstelligen. Auch wenn sich die Lage in den einzelnen Ländern vermutlich je nach Tempo und Struktur des Aufschwungs merklich unterscheide, sei doch zu erwarten, so die Direktoren, dass die Zinssätze in den meisten Staaten mit zunehmender Dauer des Aufschwungs in Richtung eines neutraleren Niveaus steigen müssten. In diesem Zusammenhang sei es besonders wichtig, dass die Zentralbanken den Finanzmärkten ihre geldpolitischen Absichten deutlich mitteilten, um das Risiko plötzlicher Erwartungsänderungen zu reduzieren. Ebenso wichtig sei es, dass Zinserhöhungen, wenn sie vorgenommen würden, die Fundamentalfakten reflektierten.

Die Direktoren riefen die Mitgliedsländer zur Verfolgung einer glaubwürdigen und kooperativen Strategie auf, die mittelfristig eine Nachfrageanpassung zwischen den Ländern und Regionen erleichtert, um einen geordneten Abbau der globalen Ungleichgewichte bei sich fortsetzendem Wachstum der Weltwirtschaft zu unterstützen. Wesentliche Elemente dieser Strategie seien eine glaubwürdige mittelfristige Haushaltskonsolidierung in den Vereinigten Staaten, eine

Beschleunigung der Strukturreformen im Eurogebiet, weitere Banken- und Unternehmensreformen in Japan sowie ein gradueller Übergang zu einer größeren Wechselkursflexibilität in Verbindung mit zusätzlichen Strukturreformen zur Anregung der Binnennachfrage in den meisten aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens. Die Direktoren bekräftigten die außerordentliche Bedeutung freier Märkte zur Unterstützung eines breit basierten globalen Wirtschaftswachstums und der Verringerung der Armut in einkommensschwachen Ländern und sprachen sich für eine frühzeitige Wiederaufnahme und einen erfolgreichen Abschluss der multilateralen Handelsgespräche im Rahmen der Doha-Runde aus.

Die Direktoren hoben hervor, dass die relativ günstigen wirtschaftlichen Aussichten eine vorteilhafte Gelegenheit zur Beseitigung von Schwachstellen darstellten. So sollten insbesondere tatkräftig Maßnahmen umgesetzt werden, um auf mittlere Sicht wieder eine tragfähige Haushaltsposition zu erreichen. Dies setze in den meisten Industrieländern neben einer zeitgerechten Haushaltskonsolidierung auch glaubwürdige und effiziente Maßnahmen zur Reform der Renten- und Gesundheitssysteme voraus. Aufstrebende Volkswirtschaften und andere Entwicklungsländer sollten außerdem vorrangig Steuerreformen zur Reduzierung der Volatilität der Einnahmen durchführen, Schritte zur Stärkung der fiskalischen Institutionen vornehmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Schuldenstruktur ergreifen, um noch bestehende Besorgnisse hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu beseitigen.

Die großen Währungsgebiete

Die Direktoren begrüßten das zuletzt starke Wachstum in den *Vereinigten Staaten*. Sie vertraten die Auffassung, dass die Tragfähigkeit des Aufschwungs angesichts der langsam ausklingenden Impulse früherer fiskal- und geldpolitischer Stimuli nun zunehmend von einem anhaltend starken Investitions- und Produktivitätswachstum und einem Anstieg der Beschäftigung, der bis dahin recht zögerlich gewesen sei, abhängt. In Anbetracht des schwach ausgelasteten Arbeitsmarkts und der niedrigen Inflation unterstützten die Direktoren die Entscheidung der US-Notenbank, weiterhin einen stark akkommodierenden geldpolitischen Kurs zu verfolgen. Künftig solle jedoch, so die Direktoren, mehr und mehr der Boden für einen Schritt hin zu einem neutraleren geldpolitischen Kurs bereitet werden. Die Direktoren erkannten an, dass die von der US-Regierung betriebene expansive Finanzpolitik in den vergangenen Jahren das Wachstum in den USA unterstützt und positive Auswirkungen auf die globale Produktion gezeigt habe. Sie betonten jedoch, dass künftig einer dauerhaften Haushaltskonsolidierung Priorität eingeräumt werden sollte. Auf der Basis der Untersuchungen des IWF-Mitarbeiterstabs über die weltweiten Wirkungen der US-Finanzpolitik unterstützten die

meisten Direktoren die Schlussfolgerung, dass ein ehrgeiziger finanzpolitischer Konsolidierungspfad als derzeit vorgesehen erhebliche Vorteile bringen würde, insbesondere durch die Begrenzung des Risikos der Verdrängung produktiver Investitionen durch höhere Realzinsen. Deshalb forderten die Direktoren die US-Behörden auf, einen tragfähigen Rahmen für den Haushalt zu erstellen mit dem Ziel, auf mittlere Sicht zu einem ausgeglichenen Budget (ohne staatliche Rentenversicherung) zurückzukehren und Reformen zur Stärkung der Finanzlage der staatlichen Rentenversicherung und der Unterstützungsprogramme im Gesundheitswesen durchzuführen.

Der Aufschwung im *Eurogebiet* blieb verhalten. Die Aussichten für ein stärker von der Binnennachfrage getragenes Wachstum würden zwar durch den erwarteten Anstieg der Anlageinvestitionen gestützt, die Direktoren verwiesen jedoch auf verschiedene Faktoren, die diese Aussichten trüben könnten. Hierzu zählten die Folgen der Euro-Aufwertung, die anhaltenden Bilanzanpassungen sowie mögliche Auswirkungen der Bombenanschläge von Madrid auf das Vertrauen. Angesichts dieses fragilen Umfelds plädierten die Direktoren für die Beibehaltung des derzeitigen geldpolitischen Kurses bis eindeutige Anzeichen für einen selbsttragenden Aufschwung der inländischen Nachfrage vorlägen. Im Hinblick auf die Fiskalpolitik sollten Länder mit einer schwachen Haushaltsposition eine dauerhafte Anpassung der zu Grunde liegenden Ungleichgewichte anstreben, um eine Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erreichen. Die Direktoren begrüßten die jüngsten Fortschritte bei Strukturreformen, einschließlich der Agenda-2010-Initiative in Deutschland und der Rentenreform in Frankreich. Sie vertraten jedoch die Ansicht, dass mehr getan werden müsse, um den langfristigen Wachstumspfad zu erhöhen und die Schockanpassungsfähigkeit des Eurogebiets zu stärken. Insbesondere sollten, so die Direktoren, angesichts der zukünftigen demographischen Veränderungen die Funktionsweise der Arbeits- und Gütermärkte weiter verbessert sowie die Erwerbsbeteiligung und das Produktivitätswachstum gesteigert werden.

In *Japan* hat die Stärke des Aufschwungs die Erwartungen erneut deutlich übertroffen. Dabei gab es willkommene Anzeichen, dass eine Erholung des privaten Verbrauchs eine Ergänzung zu den wichtigsten Wachstumsmotoren, Exporte und Unternehmensinvestitionen, darstellt. Die deflationären Spannungen sind ebenfalls schwächer geworden, und die Behörden haben Fortschritte bei der Stärkung des Banken- und Unternehmenssektors erzielt. Die Direktoren ermutigten die japanischen Behörden, mit weiteren durchgreifenden Maßnahmen zur Sicherung des Aufschwungs auf diesen Erfolgen aufzubauen. Sie empfahlen in diesem Zusammenhang die Fortsetzung der lockeren quantitativen Geldpolitik, um der Deflation entschlossen ein Ende zu set-

zen, die Verabschiedung eines klar umrissenen Plans zur Haushaltskonsolidierung, um die sehr schwierige Lage der öffentlichen Finanzen anzugehen, sowie weitere Reformen des Finanz- und Unternehmenssektors mit Schwerpunkt auf den kleineren Banken und Unternehmen.

Die Direktoren erörterten die Untersuchungen des IWF-Mitarbeiterstabs über die Erfahrungen der Industrieländer mit Strukturreformen, die nützliche Einsichten für das weitere Vorgehen zeitigten. Die Reformen hätten im Allgemeinen in den Bereichen die schnellsten Fortschritte gemacht, in denen sich rasch Erfolge gezeigt hätten. Die Erfahrungen der vergangenen beiden Jahrzehnte deuteten jedoch darauf hin, dass das Ende einer längeren Periode mit schwachem Wachstum besonders günstige Bedingungen biete, um schwierigere Reformen in Angriff zu nehmen. In einem solchen Umfeld hätten Politiker und Wähler vor Augen, welche Kosten ein schwaches Wachstum verursache, und gleichzeitig mildere der beginnende wirtschaftliche Aufschwung die kurzfristigen Anpassungskosten. Die Direktoren ermutigten deshalb die verantwortlichen Politiker, den Aufschwung zu nutzen, die Umsetzung ihrer Agenden für Strukturreformen fortzusetzen und dabei sorgfältig auf komplementäre Beziehungen zwischen den verschiedenen Reformbereichen zu achten.

Aufstrebende Länder und andere Entwicklungsländer

Die Direktoren begrüßten den Aufschwung in den *aufstrebenden Volkswirtschaften und den anderen Entwicklungsländern*, der von verbesserten Fundamentalfaktoren, starken privaten Kapitalzuflüssen und historisch niedrigen Zinsaufschlägen begünstigt worden sei. Es sei zu erwarten, dass sich das BIP-Wachstum in den meisten Regionen verstärke, wenngleich die Aussichten, insbesondere für Länder mit einem nach wie vor hohen Schuldenstand, durch eine Verschlechterung der externen Finanzierungsbedingungen, beispielsweise als Folge eines abrupten oder unerwarteten Anstiegs der Zinssätze, beeinträchtigt werden könnten. Die Direktoren wiesen anerkennend darauf hin, dass der Rückgang der Zinsaufschläge für Anleihen der aufstrebenden Volkswirtschaften – abgesehen von der reichlichen Liquidität an den globalen Finanzmärkten – auch auf erhebliche Fortschritte vieler Länder bei der Stärkung ihrer Fundamentalfaktoren und der Verbesserung der Struktur der Staatsschulden zurückzuführen sei.

Das Direktorium zeigte sich ermutigt von den günstigeren Aussichten für Lateinamerika, da die stärkere inländische Nachfrage mehr und mehr zu dem anfangs nur exportgestützten Aufschwung beitrage. Um die Aussichten für eine weitere Stärkung des Aufschwungs zu erhalten, müssten die Länder weiterhin entschlossene Maßnahmen zum Abbau ihrer Anfälligkeit bei einer möglichen Verschlechterung der Bedingungen an den globalen Finanzmärkten und zur

Irak



Irak war eines der Gründungsmitglieder des Internationalen Währungsfonds im Jahre 1946. Von 1980 bis 2002 hatte der IWF jedoch aufgrund interner politischer Entwicklungen, dreier Kriege und internationaler Sanktionen nur wenige offizielle Kontakte mit der Regierung Iraks. Nach dem Fall von Saddam Husseins Regierung im März 2003 nahm der Fonds wieder Kontakte mit irakischen Amtsträgern auf, die mit dem Regierungsrat Iraks zusammenarbeiteten. Einige Delegationsreisen nach Bagdad wurden durchgeführt, bis der Bombenanschlag gegen das UN-Gebäude im August 2003 zur Aussetzung aller IWF-Dienstreisen in den Irak führte. Seit diesem Zeitpunkt wird der Dialog zwischen dem Fonds und dem Irak an Orten außerhalb des Irak fortgesetzt. Der IWF-Mitarbeiterstab konzentriert sich bei seiner Arbeit auf zwei Bereiche: (1) Entwicklung eines makroökonomischen Rahmens und (2) Bereitstellung technischer Hilfe. Außerdem ist der Geschäftsführende Direktor im Internationalen Überwachungsbeirat (International Advisory and Monitoring Board – IAMB) vertreten, der nach den Richtlinien des UN-Sicherheitsrats eingesetzt wurde, um die Rechnungsprüfung des Entwicklungsfonds für Irak und der Ölexporteinnahmen, die in den Entwicklungsfonds fließen, sowie die Finanzkontrollen in den einzelnen Ministerien zu überwachen.

Die ersten Arbeiten am makroökonomischen Rahmen dienten als Beitrag zur Bedarfsprüfung, die für die Geberkonferenz in Madrid im Oktober 2003 erstellt wurde. Auf dieser Konferenz, an der Vertreter von 73 Ländern und 20 internationalen Organisationen teilnahmen, wurden Zusagen in Höhe von etwa 33 Mrd. \$ an Zuschüssen und Darlehen zur Unterstützung des Wiederaufbaus im Irak für den Zeit-

raum 2003-07 gemacht. Im April 2004 nahm der Fonds an einer Tagung im US-Finanzministerium in Washington teil, auf der die Kerngruppe von Gebern und Institutionen mit den Vorbereitungen für die Internationale Fazilität der Treuhandfonds für den Wiederaufbau Iraks begann.

In Konsultation mit irakischen Amtsträgern und Vertretern der Provisorischen Behörde der Koalition (Coalition Provisional Authority – CPA) erstellte der IWF-Mitarbeiterstab eine Schuldentragfähigkeitsanalyse. Nach Rücksprache mit 50 Ländern, die nicht Mitglied des Pariser Clubs sind, hinsichtlich der ausstehenden Kredite an den Irak schätzte der IWF die Schulden gegenüber den Gläubigern außerhalb des Pariser Clubs auf 60 bis 65 Mrd. \$ ein, im Vergleich zu etwa 42 Mrd. \$ gegenüber den Gläubigern des Pariser Clubs und 15 Mrd. \$ gegenüber kommerziellen Gläubigern. Ende Mai 2004 wurde diese Analyse dem Pariser Club zur Prüfung einer möglichen Schuldenerleichterung für Irak vorgelegt. Der G8-Gipfel im Juni ließ verlauten, dass nach Konsultation innerhalb der G-8, innerhalb des Pariser Clubs und mit Gläubigern außerhalb des Pariser Clubs auf Basis der Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF bis Ende 2004 ein Abkommen über Schuldenerleichterung erreicht werden sollte.

Am 8. Juni 2004 billigte der UN-Sicherheitsrat die Bildung der Interimsregierung Iraks, die nach der Auflösung der CPA am 28. Juni die Regierungsverantwortung übernahm. Die Interimsregierung soll ihr Mandat ausüben, bis eine gewählte Übergangsregierung ihr Amt antritt, was bis zum 31. Dezember 2004 oder spätestens bis zum 31. Januar 2005 geschehen soll. Die UN-Bestätigung soll den Weg für eine internationale Anerkennung der Übergangsregierung ebnen und eine Normalisierung der Beziehungen Iraks mit dem IWF ermöglichen.

Der IWF ist seit Sommer 2003 führend bei der Bereitstellung von technischer Hilfe an den Irak. Er hat in mehreren Bereichen umfangreiche technische Hilfe geleistet. Dazu gehören die Einführung einer neuen Währung, Zentralbank- und Geschäftsbankgesetze, das Zahlungssystem, Haushaltsvollzug und Verwaltung der öffentlichen Ausgaben, Steuerpolitik, die Verwaltung der öffentlichen Einnahmen sowie die Zusammenstellung und Veröffentlichung von volkswirtschaftlichen statistischen Daten. Des Weiteren wurden Ausbildungsprogramme für irakische Beamte im makroökonomischen, fiskalischen, monetären und statistischen Bereich durchgeführt.

Stärkung des Vertrauens der Anleger ergreifen. Eine Reihe von Ländern in der Region steht vor der Herausforderung, bei einem unverändert hohen öffentlichen Schuldenstand auf dringende soziale Bedürfnisse einzugehen. In diesem Zusammenhang wiesen die Direktoren auf die Bedeutung von breit angelegten Reformstrategien hin, die auf ein starkes und dauerhaftes Wachstum ausgerichtet sind. Diese Strategien sollten von zielgerichteten Sozialprogrammen und -investitionen begleitet werden.

Die Direktoren hoben das außergewöhnlich hohe Wachstum in den *aufstrebenden asiatischen Volkswirtschaften* hervor, das von einer akkommodierenden makroökonomi-

schen Politik, einer wachsenden inländischen Nachfrage, wettbewerbsfähigen Wechselkursen sowie einer Belebung des Informationstechnologiesektors getragen werde. Die Wirtschaftsaktivitäten in der Region profitierten vom lebhaften Wachstum in China. Vor dem Hintergrund der sich beschleunigenden Expansion und vereinzelt auftretender finanzieller Ungleichgewichte stünden viele Länder in der Region vor der Notwendigkeit, ihre makroökonomische Politik im Zeitraum 2004–05 allmählich zu straffen. In einer Reihe von Ländern seien eine beschleunigte Haushaltskonsolidierung und eine Stärkung der Aufsicht über das Bankensystem wünschenswert um sicherzustellen, dass Kreditgeber die Risiken angemessen bewerten und steuern. Die

meisten Direktoren vertraten die Auffassung, dass zeitgerechte graduelle Schritte hin zu einer größeren Wechselkursflexibilität – in Verbindung mit Fortschritten bei der Entwicklung des Devisenmarktes und einer Stärkung des Bankensektors – in China auf längere Sicht zur Preisstabilität beitragen würden, da dadurch der ständige Anstieg der Devisenreserven eingedämmt würde. Derartige Schritte würden auch anderen Ländern in der Region, die mit der Notwendigkeit einer geldpolitischen Straffung konfrontiert seien, ähnliche Maßnahmen erleichtern und die Region als Ganzes in die Lage versetzen, einen Beitrag zu einem ausgewogeneren globalen Wachstum zu leisten. Die Direktoren erörterten die Auswirkungen des raschen Wachstums und der schnellen Integration Chinas auf die Weltwirtschaft. Sie stellten dabei fest, dass China selbst eindeutig am meisten von diesem Prozess profitiere. Aber auch die übrige Welt werde weiterhin langfristige Vorteile vom wirtschaftlichen Aufstieg Chinas haben, wie die dynamischen Produktivitätssteigerungen bereits zeigten. Um den größtmöglichen Nutzen aus dieser Entwicklung ziehen zu können, so betonten die Direktoren in diesem Zusammenhang, seien in allen Ländern anhaltende Anstrengungen zur Erhöhung der Flexibilität der jeweiligen Volkswirtschaft wichtig, um die Mobilität der Ressourcen zwischen den Sektoren zu steigern.

Die Direktoren begrüßten die robuste Wirtschaftsentwicklung in den meisten anderen aufstrebenden Ländern. Die Aussichten für ein anhaltend starkes Wachstum seien in allen Regionen günstig, sofern weiterhin rechtzeitig Maßnahmen ergriffen würden, um Schwachstellen zu beseitigen und die Grundlagen für ein vom Privatsektor getragenes Wachstum zu stärken. Für viele Länder in *Mittel- und Osteuropa* sei es wichtig, die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben, insbesondere in Ländern, in denen ein starker Anstieg des Leistungsbilanzdefizits entschlossene Maßnahmen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin nahe lege. In den Ländern der *Gemeinschaft unabhängiger Staaten* (GUS) sollten Reformen zur Verbesserung des Investitionsstandorts, zur Stärkung des Banken- und Rechtssystems sowie zum Abbau von intraregionalen Handelshemmnissen weiterhin Priorität haben. Die Direktoren hoben die Bedeutung einer Haushaltskonsolidierung in den meisten Erdöl exportierenden Ländern im *Nahen Osten* hervor, um ihre Anfälligkeit im Hinblick auf Ölpreisschwankungen zu verringern. Für die Region insgesamt seien eine stabilere Sicherheitslage und verringerte geopolitische Spannungen sowie beschäftigungsfördernde Reformen von entscheidender Bedeutung, um das mittelfristige Wachstum zu beschleunigen.

Die Direktoren untersuchten außerdem die Frage übermäßig starker Kreditexpansionen in aufstrebenden Volkswirtschaften und dabei insbesondere das Risiko, dass solche Entwicklungen Vorläufer eines starken wirtschaftlichen Abschwungs und von Finanzkrisen sein könnten. Übermäßige

Kreditexpansionen sind schwer vorherzusehen. Daher müssen die Behörden wachsam sein, insbesondere wenn rasches Kreditwachstum einhergeht mit anderen Anzeichen für makroökonomische Ungleichgewichte, wie beispielsweise Leistungsbilanzungleichgewichte, starke Investitionszuwächse oder ein Anstieg der relativen Preise von nichthandelbaren Gütern. Eine Begrenzung übermäßig starker Kreditexpansionen erfordert üblicherweise eine verstärkte Überwachung des Bankensystems und eine genaue Untersuchung der Kreditaufnahme von Unternehmen in Phasen starken Wachstums.

Die Direktoren zeigten sich ermutigt durch die weitere Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung *Afrikas* und die Erwartungen, dass sich das Wachstum im nächsten Geschäftsjahr weiter beschleunigen wird. Ungeachtet dessen sind zusätzliche dauerhafte Maßnahmen vordringlich, um das Wachstum zu verstärken und das Millennium-Entwicklungsziel der Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Hierzu sind stärkere wirtschaftliche Aktivitäten und Investitionen des Privatsektors, die Verringerung der Anfälligkeit für externe Schocks, die Entwicklung der Infrastruktur sowie die Stärkung von Institutionen, Regierungsführung und Transparenz erforderlich. Ferner sind entschlossene Maßnahmen notwendig, um ein erneutes Auftreten von Konflikten zu verhindern. Die Direktoren begrüßten die jüngsten regionalen Initiativen zur Beschleunigung des Fortschritts in diesen Bereichen, einschließlich des Mechanismus der afrikanischen Staaten zur gleichberechtigten gegenseitigen Beurteilung (African Peer Review Mechanism) und der Verabschiedung einer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption durch die Afrikanische Union. Sie betonten außerdem, dass zusätzliche Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung *Afrikas* sei und forderten die Ausweitung der Entwicklungshilfe, weitere Schuldenerleichterungen und, als wichtigstes Element, einen besseren Zugang zu den Märkten der Industrieländer.

Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems

Der *Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems* (GFSR) ist ein weiteres zentrales Instrument zur Beobachtung der globalen Entwicklungen und wird ebenso wie der *Weltwirtschaftsausblick* zweimal im Jahr veröffentlicht. Der GFSR stellt die Finanzmärkte der Welt in den Mittelpunkt, enthält Berichte über die Entwicklungen an den fortgeschrittenen und aufstrebenden Märkten und analysiert relevante strukturelle Fragestellungen hinsichtlich des globalen Finanzsystems. Der Bericht zielt darauf, potenzielle Schwachstellen im globalen Finanzsystem zu entdecken, um damit einen Beitrag zur Vermeidung von Systemkrisen zu leisten. Das

Exekutivdirektorium erörterte zwei Berichte, einen im August 2003 und einen weiteren im März 2004.

Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems – August 2003

Bei ihrer Aussprache im August stellten die Direktoren fest, dass sich die Finanzmärkte im ersten Halbjahr 2003 ungeachtet des anhaltend schwachen Wachstums, der geopolitischen Unsicherheiten und einer hohen Volatilität an den Märkten als widerstandsfähig erwiesen hätten. Es gab jedoch noch Bedenken in Bezug auf die Risiken für die weitere wirtschaftliche Entwicklung, den Anstieg der langfristigen Anleiherenditen, die Möglichkeit niedriger Unternehmensgewinne und die Anfälligkeit der Anleihemärkte der aufstrebenden Volkswirtschaften gegenüber einer Marktkorrektur.

Die Direktoriumsmitglieder verwiesen auf verschiedene wirtschaftspolitische Implikationen der Entwicklungen an den Finanzmärkten. Sie forderten die Behörden in den führenden Finanzplätzen auf, Reformen zur Stärkung der Marktgrundlagen unbeirrt fortzusetzen. Dazu gehören die Verbesserung der Unternehmensführung zur Rückgewinnung des Anlegervertrauens, der Ausbau der Regulierung und der Aufsicht für Versicherungsunternehmen sowie eine Verbesserung der Rechnungslegungsvorschriften und -praktiken für Pensionsfonds mit festen Leistungszusagen.

Die externen Finanzierungsbedingungen für die aufstrebenden Länder haben sich im Jahr 2003 zwar etwas verbessert, die Direktoren warnten jedoch, dass die öffentliche Verschuldung in diesen Ländern nach wie vor hoch sei und dass es keinen Grund zur Selbstzufriedenheit bei den Kreditnehmern gebe. Sie forderten die Länder dringend dazu auf, den verbesserten Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu nutzen, um die Umsetzung einer soliden Wirtschaftspolitik voranzutreiben und die Struktur ihrer Verbindlichkeiten zu verbessern, einschließlich der Verlängerung der Fälligkeitsfristen und der Verringerung der Abhängigkeit von der an den US-Dollar gekoppelten Verschuldung. Die Direktoren stellten fest, dass mehrere Länder bereits erfolgreiche Maßnahmen zur Umstrukturierung ihrer Verbindlichkeiten unternommen hätten. Sie zeigten sich zudem erfreut über den in letzter Zeit verstärkt auftretenden Einsatz von Kollektivklauseln (collective action clauses – CACs) bei der Begebung von staatlichen Anleihen.

Die Direktoriumsmitglieder begrüßten die Erörterung der Volatilität von Kapitalströmen in die aufstrebenden Märkte im *Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems* und stimmten darin überein, dass ausländische Direktinvestitionen angeregt werden sollten. Die Direktoren wiesen aber darauf hin, dass die Länder durch eine solide Wirtschaftspolitik und Transparenz zu einer größeren Stabilität der Kapitalströme beitragen könnten, selbst wenn Kapitalströme

zwangsläufig etwas volatil seien. Darüber hinaus gebe es viele Möglichkeiten für aufstrebende Volkswirtschaften, sich selbst gegen die Folgen der Volatilität zu „versichern“. Hierzu zählten das Management von Forderungen und Verbindlichkeiten, die Anpassung des Wechselkursregimes an den Grad der Offenheit der Kapitalbilanz, eine Stärkung der heimischen Finanzinstitutionen, eine Verbesserung von Aufsicht und Regulierung sowie die Entwicklung lokaler Wertpapiermärkte. Die Direktoren wiesen darauf hin, dass die Erschließung effizienter und stabiler lokaler Finanzierungsquellen an Bedeutung gewonnen habe, nachdem sich die aufstrebenden Märkte als Gruppe in den letzten Jahren zum Nettokapitalexporteur gewandelt hätten. Das Direktorium erörterte ferner die Auswirkungen der gestiegenen internationalen Reserven in einzelnen Ländern.

Bericht zur Stabilität des globalen Finanzsystems – März 2004

Die Bedingungen an den Finanzmärkten hatten sich bis zur Erörterung des GFSR durch das Exekutivdirektorium im März 2004 aufgehellt und die Aussichten für die globale Finanzstabilität erschienen günstiger. Die Direktoren stellten fest, dass die verbesserten Aussichten durch eine Verstärkung der globalen Konjunkturerholung, steigende Unternehmensgewinne und eine Verbesserung der Unternehmensbilanzen unterstützt werden. Die Kreditnehmer aus den aufstrebenden Volkswirtschaften, von denen viele Maßnahmen eingeleitet hätten, um ihre öffentlichen Finanzen auf eine solidere Grundlage zu stellen und die Struktur ihrer internen und externen Verschuldung zu verbessern, profitierten von der gestiegenen Exportnachfrage und den höheren Rohstoffpreisen.

Überwachung der globalen Finanzmärkte

Die Direktoren stellten fest, dass es im Jahr 2003 an den globalen Finanzmärkten als Reaktion auf die günstigeren Aussichten und die außergewöhnlich niedrigen kurzfristigen Zinssätze eine breit angelegte Kursrallye gegeben habe. Die niedrigen kurzfristigen Zinssätze beeinflussten zwar weiterhin das Verhalten der Anleger und führten in manchen Fällen auch zu einer größeren Risikoübernahme beim Streben nach höheren Renditen, die meisten Indizes für fortgeschrittene und aufstrebende Märkte schienen jedoch auf eine Konsolidierungsphase hinzudeuten, in der sich die Anleger wieder vorsichtiger verhielten und stärker nach Risiken unterschieden.

Die verbesserten Aussichten für die Finanzstabilität seien, so die Direktoren, nicht ohne Risiken, die nicht zuletzt wegen ihrer gegenseitigen Verflechtungen eine aufmerksame Beobachtung erforderten. Eine erste Gruppe von Risiken resultiere aus dem Umfeld anhaltend niedriger Zinssätze und reichlicher Liquidität. Unter diesen Bedingungen können

die Werte von Vermögentiteln über die fundamental gerechtfertigten Niveaus hinaus steigen und schließlich in den fortgeschrittenen Märkten einen Übergang zu höheren Zinssätzen erforderlich machen. Ein solches Ergebnis kann größere Auswirkungen haben, einschließlich einer höheren Volatilität an den Anleihemärkten, wenn sich Anleger plötzlich veranlasst sehen, ihre Zinsvorausschätzungen zu ändern – wie es während der Verkaufswelle an den Anleihemärkten im Jahr 1994 der Fall war – oder wenn die Bewertungen von Vermögentiteln, die auf der Basis von ungewöhnlich niedrigen Niveaus risikofreier Zinssätze vorgenommen wurden, plötzlich korrigiert werden. Um sich vor diesen Risiken zu schützen, empfahlen die Direktoren den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern, zeitnahe und vorausschauende Kommunikationsstrategien zu entwickeln, die die Anleger dazu anregen, ihre Entscheidungen primär auf Fundamentaldaten zu stützen und nicht auf die Erwartung, dass die Zinssätze dauerhaft auf sehr niedrigem Niveau gehalten werden. Die Direktoren stellten fest, dass die potenziellen Folgen höherer Zinssätze für die aufstrebenden Volkswirtschaften gemildert würden, da viele dieser Länder Fortschritte bei der Reduzierung ihrer Anfälligkeiten erzielt hätten. Gleichzeitig werde auch das stärkere globale Wachstum dazu beitragen, die Auswirkungen von höheren Zinssätzen auszugleichen.

Das Direktorium diskutierte auch über die Möglichkeit, dass die großen globalen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu einer höheren Volatilität der Märkte führen, einschließlich der Gefahr, dass ungünstige Entwicklungen an den Devisenmärkten auf andere Finanzmärkte ausstrahlen. Die Abwertung des US-Dollar gegenüber anderen bedeutenden Währungen sei bislang geordnet verlaufen. Die meisten Direktoren vertraten die Ansicht, dass das Risiko einer starken Währungsabwertung, die möglicherweise höhere Zinssätze in den USA und eine Korrektur der Bewertung der Vermögentitel nach sich zieht, angesichts der erheblichen Kapitalzuflüsse, die die US-Volkswirtschaft weiterhin anziehen muss dennoch nicht ausgeschlossen werden kann. Entschlossene und dauerhafte gemeinsame Bemühungen mit dem Ziel, auf mittlere Sicht eine reibungslose Anpassung der globalen Ungleichgewichte zu gewährleisten, seien für die internationale Gemeinschaft weiterhin von hoher Dringlichkeit.

Im Bezug auf die verbesserten externen Finanzierungsbedingungen für Kreditnehmer in den aufstrebenden Volkswirtschaften wiesen die Direktoren darauf hin, dass die verbesserte Kreditqualität vieler Kreditnehmer in den aufstrebenden Märkten und niedrige Zinssätze in den bedeutenden Finanzzentren zu der im Jahr 2003 festzustellenden eindrucksvollen Verringerung der Zinsaufschläge für Anleihen aus diesen Ländern beigetragen haben. Die Direktoren sprachen vielen aufstrebenden Märkten ihre Anerkennung für die Schritte aus, die sie unter den derzeit günstigen Be-

dingungen zur Deckung eines erheblichen Teils ihres Finanzierungsbedarfs, zur Verbesserung ihrer Verschuldungsstruktur und zur Verlängerung der Fälligkeitsfristen unternommen haben. Die im Jahr 2004 erfolgte Korrektur der im Jahr 2003 in vielen lateinamerikanischen Ländern festzustellenden überzogenen Abwertungen gibt Anlass zu der Erwartung, dass sich die Schuldentragfähigkeit dieser Länder verbessern wird. Die Direktoren begrüßten außerdem die Tendenz, bei der Begebung von staatlichen Anleihen standardmäßig Kollektivklauseln in die Anleihebedingungen aufzunehmen. Ungeachtet der ermutigenden wirtschaftlichen Entwicklung der Region insgesamt hat es den Anschein, dass einzelne Länder ihre haushalts- und strukturellen Reformanstrengungen gelockert haben. Falls dies nicht rechtzeitig korrigiert wird, besteht den Direktoren zufolge für diese Länder das erhöhte Risiko, dass ihre fundamentalen Schwachstellen bei einer Änderung der derzeit günstigen externen Finanzierungsbedingungen offen zu Tage treten.

Die Direktoriumsmitglieder begrüßten die im Laufe des Jahres 2003 festzustellende fortschreitende Verbesserung der Bilanzstrukturen bei den privaten Haushalten, den Unternehmen und im Bankensektor. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Unternehmen und Haushalte weiter Liquiditätsreserven aufgebaut hätten und der Anstieg der Vermögenswerte das Eigenkapital ausgeweitet habe. Ungeachtet dessen können steigende Zinssätze die Schuldendienstbelastung vergrößern, insbesondere in einer Reihe europäischer Länder, in denen das Verschuldungsniveau des Unternehmenssektors hoch ist. Die Direktoren stellten fest, dass der Rückgang der langfristigen Renditen die Refinanzierungsaktivitäten am US-Hypothekenmarkt erhöht habe, was neue Möglichkeiten für Hedging-Aktivitäten eröffne, die die Renditebewegungen verstärken könnten. Sie begrüßten in diesem Zusammenhang Vorschläge, die Regulierung der Hypothekenagenturen in den USA zu stärken und sich mit der diesbezüglichen impliziten Regierungsgarantie auseinanderzusetzen.

Die Direktoren betonten, dass die insgesamt relativ günstigen Bedingungen in den fortgeschrittenen und aufstrebenden Märkten eine gute Gelegenheit darstellen, in der Wirtschaftspolitik die Aufmerksamkeit auf besonders wichtige Strukturreformen zu richten, um die Finanzstabilität auf längere Sicht zu stärken. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften unterstrichen Skandale in der Investmentfondsbranche und in einzelnen Unternehmen, wie beispielsweise bei Parmalat, erneut die Notwendigkeit, die Anstrengungen zur Stärkung der Unternehmensführung und der Marktmechanismen fortzusetzen. Die Direktoren riefen insbesondere dazu auf, Schritte zu unternehmen, die eine bessere Einsichtnahme von Anlegern und Regulierungsbehörden in Unternehmen mit einer komplexen Eigentümer- und Finanzierungsstruktur ermöglichen und die öffentliche Auf-

Japan



Im Geschäftsjahr 2004 konzentrierte sich der Politikdialog des IWF mit den japanischen Behörden auf Initiativen, die mittelfristig Impulse für hohes und dauerhaftes Wachstum geben können. In der jüngsten Artikel-IV-Konsultation betonte der Fonds die Notwendigkeit, den Unternehmens- und Finanzsektor neu zu beleben, die Deflation zu bekämpfen, den Saldo der öffentlichen Finanzen auf eine solide mittelfristige Grundlage zu stellen und ordnungspolitische Reformen durchzuführen, um die Reallokation von Ressourcen zu erleichtern.

Die Behörden teilten die Auffassung des IWF und haben Maßnahmen ergriffen, diese Probleme anzugehen. Sie haben ein Regelwerk für die Sanierung des Unternehmensbereichs geschaffen, die Bankenaufsicht und -regulierung gestärkt, geldpolitische Schritte unternommen, um der Deflation entgegenzuwirken, die Ausgaben für öffentliche Projekte gesenkt und die Mittelzuteilung effizienter gestaltet und eine Deregulierung wichtiger Sektoren eingeleitet.

Japan hat außerdem am Programm zur Bewertung des Finanzsektors teilgenommen. Die Behörden werden die in der Bewertung aufgeworfenen Fragen weiterhin angehen. Besonders betont wurde in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, die Bankenreformen fortzusetzen und das Engagement der Regierung im japanischen Bankensektor mittelfristig zu reduzieren.

Zusammenarbeit zwischen Japan und IWF im GJ 2004

August 2003	Abschluss der Artikel-IV-Konsultation im Exekutivdirektorium des IWF
September 2003	Veröffentlichung der Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems (FSSA) zusammen mit Zusatzinformationen
Februar 2004	Besuch des Geschäftsführenden Direktors Horst Köhler

sicht über die Praktiken von Wirtschaftsprüfern verstärken. Die Agenda der aufstrebenden Länder sollte die folgenden Schwerpunkte setzen: eine weitere Verringerung des Niveaus und der Anfälligkeit der öffentlichen Verschuldung, die Entwicklung von lokalen Kapitalmärkten sowie weitere entschlossene Maßnahmen zur Verbesserung des Umfelds für ausländische Direktinvestitionen, die trotz des generellen Anstiegs der Kapitalströme auf einem enttäuschend niedrigen Niveau geblieben seien.

Risikotransfer und Versicherungsbranche

Das Direktorium erörterte eine Reihe von Fragen zur Regulierung und Offenlegung von Informationen in Bezug auf den Risikotransfer von Banken an Nichtbanken in den fortgeschrittenen Märkten, einschließlich der Hedgefondsbranche, in der trotz der genaueren Überprüfung der Gegenparteien und der Anleger anscheinend eine größere und systematischer angelegte Transparenz der Engagements und Praktiken notwendig ist. Die Direktoren hielten fest, dass sich der Mitarbeiterstab künftig intensiver mit der Hedgefonds- und Pensionsfondsbranche beschäftigen wird.

Die Direktoren vertraten die Ansicht, dass die Verlagerung von Kreditrisiken hin zum Versicherungssektor sowie Verbesserungen im Risikomanagement des Sektors anscheinend zu einer insgesamt höheren Finanzstabilität beigetragen haben. Darüber hinaus verfügen viele Lebensversicherungs-Gesellschaften durch die Anlage eines größeren Anteils ihres Portfolios in Kreditforderungen über eine besser vorhersehbare Einnahmestruktur. Die Anlage in Kreditforderungen seitens der Versicherungsunternehmen verdient Unterstützung, es ist jedoch wichtig, so die Direktoren, dass diese Entwicklung Hand in Hand mit dauerhaften Anstrengungen zur Verbesserung des Risikomanagements und der regulatorischen Beaufsichtigung des Sektors geht. Zu den empfohlenen Verbesserungen zählen eine verstärkte Anwendung von risikobasierten Eigenkapitalstandards durch die Regulierungsbehörden, die Ausweitung der Ressourcen für die Aufsicht in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften, ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden sowie verstärkte Offenlegungspflichten. Die Direktoren begrüßten die laufende Diskussion über die internationalen Rechnungslegungsstandards für Versicherungsunternehmen und sprachen sich aus für die Entwicklung von konvergierenden Standards, die eine genaue Darstellung der Finanzpositionen von Versicherungsunternehmen gewährleisten. Die Direktoren wiesen darauf hin, dass die Offenlegungspflichten umfassend sein und auch Informationen über Anfälligkeiten und Risiken berücksichtigen sollten. Rating-Agenturen spielen bei der Verbreitung von Informationen über Risiken zwar eine hilfreiche Rolle, die Direktoren warnten jedoch davor, sie als Ersatz für eine angemessene Aufsicht anzusehen.

Institutionelle Anleger in aufstrebenden Märkten

Im Bezug auf die Gruppe der institutionellen Anleger mit Forderungen gegenüber aufstrebenden Märkten vertraten die Direktoren die Ansicht, dass eine stabile Investorengruppe von zentraler Bedeutung für die Verringerung der Volatilität der Kapitalströme in die aufstrebenden Volkswirtschaften ist. Die zurzeit stattfindenden Veränderungen trügen zwar zu einer willkommenen Verbreiterung und Diversifizierung der Anlegerbasis bei, der Rückgang der auf diese Märkte spezialisierten Anleger – im Vergleich zu den die Märkte wechselnden Investoren – könne jedoch auch zu einer Erhöhung der Volatilität der Kapitalströme geführt haben. Eine weitere Ursache für eine potenzielle Volatilität sei auf die Tatsache zurückzuführen, dass selbst kleine Änderungen der Portfoliopositionen von institutionellen Anlegern angesichts der Größe der verwalteten Vermögen große Auswirkungen auf die aufstrebenden Märkte haben können. Die Direktoren stimmten darin überein, dass es erforderlich ist, die Faktoren, die die Veränderung der Anlegerbasis beeinflussen und ihre wirtschaftspolitischen Implikationen, einschließlich der Politik und Praxis des Schuldenmanagements in den aufstrebenden Märkten, einer sorgfältigen Untersuchung zu unterziehen. Sie betonten die Bedeutung einer angemessenen Transparenz und Offenlegung von Informationen über wirtschaftspolitische Maßnahmen der Regierung und Entwicklungen im Unternehmenssektor, wobei Programme zur Pflege der Beziehungen zu den Investoren als besonders nützlich anzusehen seien. Die Direktoren stellten darüber hinaus fest, dass die Entwicklung einer effizienten Marktinfrastruktur in aufstrebenden Volkswirtschaften hilfreich ist, um institutionelle Anleger aus fortgeschrittenen und aufstrebenden Volkswirtschaften anzuziehen.

Die Direktoren gingen auch ein auf die Folgen der wachsenden Portfolios von nicht dem Bankensektor angehörenden institutionellen Anlegern, insbesondere der rasch expandierenden Pensionsfonds, auf die Bankenaufsicht und -regulierung in den aufstrebenden Volkswirtschaften. Angesichts des zunehmenden Ungleichgewichts zwischen den von diesen Fonds verwalteten Vermögen und den verfügbaren Wertpapieren sei eine enge Abstimmung zwischen Änderungen des regulatorischen Rahmens, der Entwicklung der lokalen Kapitalmärkte und der graduellen Lockerung von Obergrenzen für Auslandsanlagen von Pensionsfonds zur Erweiterung ihrer Möglichkeiten zur Portfoliodiversifizierung erforderlich. Die Direktoren maßen der Entwicklung von lokalen Wertpapiermärkten eine zentrale Bedeutung bei, um ein ordnungsgemäßes Risikomanagement der Versicherungsbranche zu gewährleisten. Die Direktoren erklärten, dass es angesichts des zügigen Wachstums und der zunehmenden Differenziertheit der Aktivitäten von lokalen institutionellen Anlegern, die sowohl auf den lokalen als auch auf den internationalen Märkten tätig sind, ebenfalls

bedeutsam ist, weiterhin große Anstrengungen zu unternehmen, um die Fähigkeiten von Anlegern und Regulierungsbehörden im Hinblick auf das Risikomanagement zu verbessern.

Regionale Überwachung

Wirtschaftspolitik im Eurogebiet

Das Exekutivdirektorium diskutierte im September 2003 über die Wirtschafts- und Handelspolitik der Europäischen Union (EU).

Die Direktoren stellten fest, dass die Behörden des Eurogebiets mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert sind. Hier sei insbesondere zu erwähnen, dass das Wachstum im vierten Quartal des Jahres 2002 fast zum Stillstand gekommen ist, dass der Außenbeitrag und die Investitionen rückläufig sind und dass die Arbeitslosigkeit zugenommen hat. Darüber hinaus zeichneten sich weitere Herausforderungen ab, da die alternde Bevölkerung und der langsamere Anstieg der Erwerbspersonenzahl zu einer steigenden Belastung für das Potenzialwachstum, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die Sicherheit der Alterseinkünfte führe. Die EU-Erweiterung bringe zwar Vorteile für alle Beteiligten, schaffe aber neue Herausforderungen. Die Direktoren erklärten hierzu, dass ein dauerhafter Übergang zu einer stärker vorausschauenden Wirtschaftspolitik und eine entschlossene Umsetzung von Strukturreformen erforderlich sind, um alle diese Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Zwar habe nun der Druck der Verhältnisse zur Einleitung solcher vorausschauender Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Strukturreformen, beigetragen, doch sei es wichtig, so das Direktorium, diese viel versprechenden Schritte fortzusetzen, wenn die derzeitigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten nachließen.

Die Direktoren vertraten die Ansicht, dass die wirtschaftliche Schwäche im Euroraum auf eine Reihe von Schocks sowie auf strukturelle Hemmnisse und wirtschaftspolitische Fehler zurückzuführen ist. Zu den Schocks zähle das Platzen der Blase an den Aktienmärkten, das geringe Vertrauen der Unternehmen und Verbraucher, die gedrückte externe Nachfrage, die Korrektur des Euro-Wechselkurses hin zu einem längerfristigen Gleichgewichtsniveau sowie geopolitische Unsicherheiten. Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten und ein geringeres Maß an marktbasierter Finanzierung hätten bis zu einem gewissen Grade die Auswirkungen dieser Schocks begrenzt. Sie hätten aber auch die durch das Platzen der Blase bedingten und die innerhalb des Eurogebiets erforderlichen Anpassungen verlangsamt. Deshalb sei zu erwarten, dass die Stagnation im Euroraum nur allmählich überwunden werde, wobei das Wachstum bis in das

Jahr 2004 hinein unterdurchschnittlich bleiben werde. Die Direktoriumsmitglieder zeigten sich jedoch ermutigt durch die Verbesserungen der Umfrageergebnisse und der Vertrauensindikatoren, die auf eine graduelle Zunahme des Wachstums in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 hindeuteten. Sie waren der Meinung, dass die Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung ausgewogener sind als zuvor.

Trotz der möglichen Folgen der jüngsten Aufwertung des Euro für die kurzfristigen Perspektiven des Eurogebiets beurteilten die Direktoren die Aufwertung insgesamt als vorteilhaft. Sie habe zur Verringerung der Inflation beigetragen und dazu geführt, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Eurogebiets wieder ihrem langfristigen Durchschnitt entspreche. Die meisten Direktoren stimmten darin überein, dass das Eurogebiet einen überproportional großen Teil der durch den schwächeren US-Dollar herbeigeführten Anpassungslast getragen hat und sie sprachen sich für eine gleichmäßigere globale Verteilung von zukünftigen Anpassungslasten aus, um die Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft zu verringern und ein ausgewogenes Wachstum in den großen Währungsgebieten zu erreichen.

Die Direktoren hatten den Eindruck, dass die Geldpolitik einen guten Beitrag geleistet und ihre Glaubwürdigkeit gefestigt hat. Die Geldpolitik habe im Einklang mit der Preis- und Produktionsentwicklung gestanden und das geldpolitische Instrumentarium sei in angemessener Weise auf der Grundlage der in den zurückliegenden fünf Jahren gesammelten Erfahrungen modifiziert worden. Insbesondere sei hervorzuheben, dass die Europäische Zentralbank (EZB) durch die Festlegung der Zielvorgabe für die Preisentwicklung auf „unter aber nahe an 2 %“ den Spielraum für mögliche Missverständnisse erheblich reduziert und einen stabilen Anker für die langfristigen Inflationserwartungen bereitgestellt hat. Die meisten Direktoren wiesen darauf hin, dass das Anstreben einer solchen Preisentwicklung auf mittlere Sicht einen Spielraum für Inflationsdifferenzen zwischen den Mitgliedsländern und einen Puffer gegen Schocks darstellt, die sonst zu einer Deflation im Euroraum führen könnten. Die Direktoren begrüßten ebenfalls die Klarstellung der Rolle der langfristigen monetären Analyse und der kurzfristigen ökonomischen Analyse im Rahmen der Strategie der EZB zur Inflationsbekämpfung.

Die Direktoren stimmten darin überein, dass die EZB Vorkehrungen gegen die Abwärtsrisiken bei der Preisentwicklung treffen sollte, da der Inflationsdruck nachgelassen habe. Die Abwärtsrisiken hätten sich zwar auf Grund der Gegenbewegung beim Euro-Wechselkurs etwas vermindert, doch werde der Gesamteffekt aus dem geringen Wachstum, den sich weiterhin abschwächenden Arbeitsmärkten und der vorangegangenen kräftigen Aufwertung des Euro die Inflationsrate bis Ende 2004 deutlich unter 2 % drücken. Die Direktoren waren der Ansicht, dass die Kosten einer Unter-

schreitung der Inflationsvorgabe größer sind als die Kosten eines Überschreitens. Eine niedrige Inflation sei bei der Bereinigung der Bilanzen nicht hilfreich und biete weniger Spielraum für die erforderliche Anpassung der relativen Preise im Eurogebiet und erhöhe dadurch ihre Kosten. Diese Überlegungen, so die Direktoren, sowie das Risiko einer Euro-Aufwertung sprächen dafür, dass die Geldpolitik ihren akkommodierenden Kurs beibehalten sollte, um das Vertrauen zu stärken, bis ein selbsttragender Aufschwung der inländischen Nachfrage in Gang gekommen sei.

Es bestehe die Notwendigkeit einer vorausschauenden Fiskalpolitik, um die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern und ihre langfristige Tragfähigkeit vor dem Hintergrund der potenziellen fiskalischen Belastungen auf Grund der alternden Bevölkerung zu sichern. Das Direktorium wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Entwicklung der öffentlichen Finanzen nicht positiv ist. Dies gelte insbesondere für die drei größten Volkswirtschaften, wo die meisten Maßnahmen kurzfristig orientiert seien und eine zu großzügige Haushaltspolitik in der Hochkonjunkturphase zu den Schwierigkeiten bei der Einhaltung der nominalen Defizitobergrenzen beigetragen habe. Die Direktoren stimmten darin überein, dass diese Entwicklungen die Notwendigkeit eines finanzpolitischen Rahmens in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) unterstreichen. Die Direktoren vertraten die Auffassung, dass die grundlegenden Bestimmungen des EU-Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) aus langfristiger Perspektive im Großen und Ganzen angemessen sind. Hinsichtlich der im Mittelpunkt stehenden Verletzungen der Defizitobergrenze von 3 % betonten die Direktoren, dass frühere Vernachlässigungen der Haushaltsdisziplin – und nicht der finanzpolitische Rahmen selbst – für den begrenzten haushaltspolitischen Spielraum der drei größten Volkswirtschaften des Eurogebiets verantwortlich waren. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft erfordere in den meisten Ländern des Eurogebiets Maßnahmen, um sich zumindest auf mittlere Sicht zu einem ausgeglichenen strukturellen Haushalt hin zu bewegen. Wenn dies geschehe, sei Spielraum vorhanden, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Die Defizitobergrenze von 3 % stelle dann nur bei außergewöhnlichen Umständen ein Problem dar, und der Vertrag sehe dafür Sonderregelungen vor.

Es gebe einen möglichen Konflikt zwischen einem kurzfristigen Bedarf an finanzpolitischen Stimuli zur Anregung des Wirtschaftswachstums und der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung, um das Vertrauen in den SWP zurückzugewinnen und einen tragfähigen Haushalt zu erreichen. Die Direktoren gingen jedoch davon aus, dass eine stärker vorausschauende Finanzpolitik der langfristigen Tragfähigkeit diene und gleichzeitig eine größere Flexibilität auf kurze Sicht ermöglichen kann. Der SWP solle sowohl auf Wachs-

tum als auch auf Stabilität abzielen, aber zur Steigerung des Wachstums seien in erster Linie Strukturreformen und weniger eine kurzfristige Nachfragesteuerung erforderlich. Die meisten Direktoren räumten ein, dass es in einem solchen Rahmen möglich ist, eine kurzfristige Haushaltskonsolidierung durch glaubwürdige mehrjährige Verpflichtungen zur Durchführung von wachstums- und konsolidierungsorientierten Strukturreformen zu ersetzen, insbesondere durch Ausgabenkürzungen und verbesserte Anreize anstelle von Steuererhöhungen. Die Direktoren erkannten zwar durchaus an, dass ein solches Vorgehen Risiken für die Glaubwürdigkeit des SWP mit sich bringt, da es weitere Verletzungen der Drei-Prozent-Obergrenze impliziert, die Grundforderung an Länder mit einer schwachen strukturellen Haushaltsposition, nämlich diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen zu ergreifen, um eine strukturelle Konsolidierung des Haushalts um 0,5 Prozentpunkte des BIP pro Jahr zu erreichen, bleibt jedoch bestehen. Viele Direktoren vertraten jedoch die Ansicht, dass Verzögerungen, die die Grundforderung, d. h. eine Anpassung um 1,5 Prozentpunkte des BIP, bei kumulativer Betrachtung über den Zeitraum 2004-06 erfüllen, ebenfalls eine angemessene Balance zwischen lang- und kurzfristigen Zielen sichern können, sofern diese Maßnahmen durch beträchtliche Fortschritte bei den langfristigen strukturpolitischen und makroökonomischen Aufgaben untermauert werden. Eine Reihe von Direktoren wandte sich jedoch gegen Abweichungen von der Verpflichtung, die strukturellen Haushaltsdefizite stetig um 0,5 % des BIP pro Jahr anzupassen.

Die Direktoriumsmitglieder sprachen sich für eine stetigere und tatkräftigere Umsetzung von Strukturreformen aus. Sie wiesen darauf hin, dass die niedrigen Wachstumsraten zwar zu großen Teilen auf das langsame Bevölkerungswachstum zurückzuführen sind, dass es aber auch einen erheblichen Spielraum gibt für die Erhöhung der Erwerbsquote sowie für eine Steigerung des technologischen Fortschritts und der Innovationstätigkeit. Lange Verzögerungen bei der Umsetzung einer höheren Erwerbsbeteiligung machten frühzeitige abgestimmte Maßnahmen erforderlich, um die alterungsbedingte Verringerung des potenziellen Pro-Kopf-Wachstums und die Verschlechterung der öffentlichen Haushalte zu verlangsamen, wenn nicht sogar umzukehren. Die Direktoren hoben in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Arbeitsmarkt- und Rentenreformen hervor. Der Verlust des Wechselkurses als Anpassungsmechanismus in der Währungsunion, insbesondere bei einer begrenzten Arbeitsmobilität, mache eine größere Flexibilität der Güter- und Arbeitsmärkte notwendig.

Die Direktoren begrüßten die viel versprechenden von einzelnen Ländern in jüngster Zeit unternommen Reformschritte, betonten aber auch, dass noch viel mehr getan werden muss, um die vom Europäischen Rat im Jahr 2000 beschlossenen Ziele der Lissabon-Agenda zu erreichen. Die

Direktoren zeigten sich besonders ermutigt durch die Fortschritte bei der Schaffung eines einheitlichen Marktes für Finanzdienstleistungen. Darüber hinaus sei der Reformprozess in den größeren Ländern, insbesondere im Hinblick auf Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme, neu belebt worden. In einzelnen Fällen übertrafen die Fortschritte frühere Erwartungen. Man habe auch mehr und mehr erkannt, dass die noch größtenteils unausgeschöpften Synergieeffekte zwischen Strukturreformen, einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung und der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen genutzt werden können. Diese Synergieeffekte versprächen eine Verbesserung der mittelfristigen Wachstumsaussichten und eine Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des SWP. Die Direktoren stellten jedoch fest, dass die Agenda der erforderlichen Reformen lang sei und in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfalle, während die Widerstände gegen die Reformen nach wie vor stark seien und sich mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation vermutlich noch vergrößern würden. Es sei daher wichtig, dass der neue Reformwille nicht nur eine Reaktion auf ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen darstelle, sondern eine Reihe von Jahren durchgehalten werde. Die Direktoren begrüßten daher die von der Kommission unternommenen und vom Ecofin-Rat bestätigten Schritte, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowohl zielorientierter als auch vorausschauender zu gestalten und die Überwachung dadurch zu verstärken.

Die Direktoren befürworteten die jüngste Entscheidung zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und stellten fest, dass die vereinbarte „Abkoppelung“ der Hilfen für die Landwirtschaft von der Produktion den Abwärtsdruck auf die Weltmarktpreise vermindern wird. Viele Direktoren wiesen darauf hin, dass eine stärkere Verpflichtung zur Öffnung der Märkte in der EU wichtig ist, um die Ziele der Doha-Runde im Rahmen der multilateralen Handelsgespräche zu erreichen. Außerdem seien mehr Konzessionen der EU und anderer fortgeschrittener Volkswirtschaften an die Entwicklungsländer erforderlich, um ein der wirtschaftlichen Entwicklung und der Reduzierung der Armut förderliches Umfeld für den multilateralen Handel zu schaffen.

Einführung des Euro in Mitteleuropa

Die Exekutivdirektoren erörterten im Februar 2004 die Herausforderungen, vor denen die fünf früheren mitteleuropäischen Reformländer (MEL) – Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn – sowie die baltischen Staaten, Malta und Zypern auf ihrem Weg zur Einführung des Euro stehen.

Die Diskussion konzentrierte sich auf zwei grundsätzliche Fragen: Zu welchem Zeitpunkt sollte der Euro eingeführt werden und wie kann man sich am besten darauf vorbereiten? Die Direktoren wiesen darauf hin, dass zwar alle Bei-

trittsstaaten zur Europäischen Union mit Herausforderungen konfrontiert sind, dass jedoch die makroökonomischen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einführung des Euro für die MEL auf Grund ihrer flexiblen Wechselkursysteme besonders komplex sind. Diese Fragestellungen, so die Direktoren, erforderten eine sorgfältige einzelfallbezogene Bewertung. Außerdem unterschieden sich angesichts der spezifischen Verhältnisse in den einzelnen Ländern der Pfad und das Tempo der Euro-Einführung.

Die Direktoren vertraten die Ansicht, dass die Einführung des Euro den MEL auf lange Sicht erhebliche Vorteile bringen kann. Voraussetzung dafür sei allerdings eine solide Wirtschaftspolitik. Die Vorteile basierten auf dem Wegfall des Wechselkursrisikos, niedrigeren Transaktionskosten, einer verbesserten wirtschaftspolitischen Disziplin, niedrigeren Realzinsen und einer größeren Preistransparenz. Wenn gleich eine Quantifizierung schwierig sei, zeigten sich die Gewinne in erster Linie in der Expansion des Außenhandels und der Investitionen sowie in einem stärkeren Produktivitäts- und Einkommenswachstum. Um diese Gewinne auszuschöpfen, sei es wichtig, so die Direktoren, solide makroökonomische und strukturelle Rahmenbedingungen zu gewährleisten und die Entwicklung des privaten Sektors zu fördern. Dabei sollten insbesondere die Güter- und Faktormärkte flexibel sein und die öffentlichen Finanzen sollten auf einen tragfähigen Pfad mit möglichst geringen Starrheiten von Seiten der nichtdiskretionären Ausgaben gebracht werden. Die Direktoren stellten fest, dass die wirtschaftspolitischen Strategien der MEL bereits in vielen Bereichen auf einem viel versprechenden Kurs zur Erfüllung dieser Bedingungen sind.

Die Direktoren wiesen darauf hin, dass die Einführung des Euro auch Kosten mit sich bringt. Diese resultierten aus dem Verlust der Geldpolitik als Instrument, das bei der Abfederung asymmetrischer Nachfrageschocks eine Rolle spielen und einen vorhandenen Nachfragedruck dämpfen könne. Die weitere Konvergenz der Konjunkturzyklen werde zwar dazu beitragen, das Risiko von asymmetrischen Schocks zu vermindern, doch seien die Länder gut beraten, eine hohe Flexibilität der Wirtschaftspolitik zu schaffen, um jeglichen sonstigen Schocks vor der Einführung des Euro begegnen zu können. Der Beitritt zum Eurogebiet werde im Endergebnis das hohe Maß an Wechselkursvolatilität beseitigen, denen die MEL ausgesetzt seien.

Der Weg zur Einführung des Euro beinhaltet die Teilnahme am Wechselkursmechanismus (WKM II) und die Einhaltung der Maastricht-Kriterien. In der Diskussion des Exekutivdirektoriums wurde bestätigt, dass die Entscheidungen über die zeitliche Gestaltung dieser Schritte für jeden einzelnen Fall unter umfassender Berücksichtigung sämtlicher wirtschaftspolitischer Aspekte separat getroffen werden müssen. Drei Überlegungen sind hier von besonderer Be-

deutung um sicherzustellen, dass die Kandidaten gut auf eine erfolgreiche Teilnahme an der EWU vorbereitet sind:

- Vor der Einführung des Euro sollte die Harmonisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere die Korrelation der Konjunkturzyklen und der Handelsbeziehungen, weit fortgeschritten sein. Es ist zwar davon auszugehen, dass die Konjunkturzyklen nach der Einführung des Euro noch synchroner verlaufen werden, ein ausreichendes Maß an konjunktureller Konvergenz vor der Einführung des Euro würde jedoch dazu beitragen, die Aussichten auf eine erfolgreiche Entwicklung im Eurogebiet zu verbessern.
- Anpassungsmechanismen, d. h. Lohn- und Preisflexibilität sowie der Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik, sollten vorhanden sein um sicherzustellen, dass asymmetrische Schocks ohne das Instrument der Geldpolitik in wirksamer Weise absorbiert werden können.
- Die Kandidaten für die Einführung des Euro müssen ein angemessenes Maß an nomineller Konvergenz erreichen. Die Direktoren wiesen darauf hin, dass die Frage, wie die Eignung der Standards für die nominelle Konvergenz am besten beurteilt werden kann, noch weiterer Überlegungen bedarf. Mehrere Direktoren sprachen sich für den Vorschlag aus, bei der Festlegung der im Maastricht-Vertrag vorgesehenen Inflationsobergrenze das Inflationsziel der EZB als Grundlage für die Definition des „besten Ergebnisses auf dem Gebiet der Preisstabilität“ zu verwenden. Ein solcher Ansatz würde gewährleisten, dass die in den Beitrittsländern herrschenden Verhältnisse in angemessener Weise in Betracht gezogen werden. Andere Direktoren rieten jedoch zur Vorsicht gegenüber einer Interpretation der Kriterien des Maastricht-Vertrags, die die Frage der Ungleichbehandlung von neuen und alten EU-Mitgliedsländern aufwerfen könnte.

Um diese Bedingungen zu erfüllen, seien weitere Anstrengungen erforderlich, so die Direktoren. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass die MEL in vielerlei Hinsicht, insbesondere hinsichtlich der Integration des Außenhandels, bereits mindestens so weit fortgeschritten sind wie einige der derzeitigen EWU-Mitgliedsländer im gleichen Stadium ihres Beitrittsprozesses.

In der Aussprache wurde auf verschiedene Ursachen für Anfälligkeiten aufmerksam gemacht, die sorgfältig behandelt werden sollten. Die Direktoren wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die MEL weiterhin Kapitalzuflüsse anziehen werden, die allein auf Grund ihrer Größe und ihrer Beeinflussbarkeit durch Spekulationen über den Zeitpunkt und die Bedingungen der Euro-Einführung volatil sein können. Sie stellten zudem fest, dass die Aussichten auf ein rasches Wachstum der Kreditvergabe auf der Basis des gegenwärtig niedrigen Ausgangsniveaus der Banken-

Intermediation mögliche Risiken für eine Überhitzung und eine Preisblase bei den Vermögenswerten mit sich bringen. Die Direktoren gaben zu bedenken, dass eine solide und konsistente Wirtschaftspolitik sowie eine starke und wirksame Bankenaufsicht von zentraler Bedeutung sind, um diese Anfälligkeiten zu mindern und die MEL in eine günstige Ausgangsposition für eine erfolgreiche Beteiligung am WKM II und für die ersten Jahre im Eurogebiet zu bringen. Es wurde zwar anerkannt, dass temporäre Beschränkungen der Kapitalzuflüsse unter ganz bestimmten Umständen als begleitende Maßnahmen eine Rolle spielen können, es wurde jedoch auch angemerkt, dass diese Option dem Ziel einer stärkeren Integration widerspricht.

Die Direktoren stimmten darin überein, dass weitere Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich die größte Herausforderung für die MEL bei der Vorbereitung auf die Einführung des Euro darstellen. Sie wiesen darauf hin, dass zur Haushaltskonsolidierung sowohl die Aufstellung von glaubwürdigen und auf einem breiten Konsens beruhenden Plänen für die mittelfristige Haushaltsanpassung als auch der Nachweis von stetigen Fortschritten bei der Einhaltung dieser Anpassungsziele erforderlich sind. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, dass die MEL bereit sein sollten, im Falle eines sehr starken Wachstums der Bankkredite das Tempo der Haushaltskonsolidierung zu beschleunigen. Die Direktoren räumten zwar ein, dass dieses Ziel eine große Herausforderung darstellt, sie sahen aber große Vorteile in einer mittelfristigen Strategie, mit der das strukturelle Haushaltsdefizit bis zum Zeitpunkt der Einführung des Euro deutlich unter das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrags von 3 % des BIP gesenkt würde. Dies erlaube im Falle einer ungünstigen Konjunkturlage in vollem Umfang den Einsatz der automatischen Stabilisatoren. Geringere Haushaltsdefizite würden es den MEL außerdem erleichtern, öffentliche Verschuldungsquoten zu erreichen, die angesichts der volatilen Haushaltseinnahmen und der Starrheiten bei den Ausgaben hinreichend solide sind. Die Notwendigkeit, die öffentlichen Investitionen zur Förderung der realen Konvergenz auf hohem Niveau zu halten, unterstreicht gleichzeitig die Bedeutung qualitativ anspruchsvoller Haushaltsanpassungen, die auf eine Kürzung wenig produktiver Ausgaben, wie sozialpolitisch motivierter Transfers und Subventionen, abzielen.

In der Diskussion wurden mehrere für die Einführung des Euro wichtige Aspekte des WKM II angesprochen. Bei den Entscheidungen über die Leitkurse für den Beitritt der MEL zum Wechselkursmechanismus, seien schwierige und heikle Abwägungen zu der Frage vorzunehmen, wie die Parität vor dem Hintergrund der Unsicherheiten über den Gleichgewichtswechselkurs festgesetzt werden sollte. In jedem Fall müssten die Mitglieder der EWU der Parität und den Umrechnungskursen zustimmen.

Die Teilnahme am WKM II erfordere außerdem eine durchdachte wirtschaftspolitische Strategie der MEL. In diesem Zusammenhang fand die Ansicht Unterstützung, dass die Länder erst dann dem WKM II beitreten sollten, wenn sie erhebliche Fortschritte hin zu einer niedrigen Inflation, der Korrektur von Haushaltsungleichgewichten und der Umsetzung von Strukturreformen gemacht haben. Dadurch würde es möglich, die Teilnahme am WKM II auf die Mindestperiode von zwei Jahren zu beschränken. Es wurde aber auch die Auffassung vertreten, dass der WKM II den teilnehmenden Ländern einen nützlichen und flexiblen Rahmen bietet, einerseits die Konsistenz ihrer Wirtschaftspolitik und die Angemessenheit ihres Leitkurses zu testen und andererseits ihre Wirtschaftspolitik an dem Ziel der dauerhaften Konvergenz und der Verminderung der Wechselkursvolatilität auszurichten. Aus diesem Blickwinkel gibt es gute Argumente gegen eine Tendenz, die Dauer der Teilnahme am WKM II, die in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ausfallen kann, zu verkürzen. Gleichzeitig wurde in der Diskussion betont, dass die Einführung des Euro in Ländern mit soliden Fundamentaldaten und einer Wirtschaftspolitik, die mit einem uneingeschränkten Beitritt zum Eurogebiet vereinbar ist, auf Grund der potenziellen Risiken spekulativer Störungen bei einer übermäßig langen Teilnahme am WKM II nicht unnötig lange hinausgeschoben werden sollte. Außerdem bestehe im Rahmen des Maastricht-Vertrags die Verpflichtung, den Euro einzuführen, sobald alle Konvergenzkriterien erfüllt seien.

Die Direktoren verwiesen auf die Bedeutung eines eindeutig definierten geldpolitischen Rahmens während der Teilnahme am WKM II. Das Ziel sollte sein, mit Unterstützung einer soliden Wirtschaftspolitik ein Rahmenwerk einzurichten, das die stabilisierenden Effekte eines angemessenen Leitkurses verstärkt, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Kriterien für Wechselkursstabilität und Inflation erreicht werden, und einen Schutz gegen spekulative Störungen bietet. Die Direktoren erörterten eine Reihe möglicher Regelwerke, rieten aber zur Vorsicht, da ein einzelnes geldpolitisches Regime nicht den Anforderungen in allen Ländern gerecht werden könne. Dementsprechend betonten sie die konstruktive Rolle, die der IWF-Stab und regionale Institutionen dabei spielen könnten, die nationalen Behörden in den Beitrittsländern zu ermutigen, Entscheidungen über ihr jeweiliges geldpolitisches Regime unter voller Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile und der möglichen Risiken zu treffen. Wichtig sei es auch, so die Direktoren, dass das jeweilige Regelwerk den Finanzmärkten deutlich mache, in welcher Weise die Geldpolitik auf verschiedene Arten von möglichen Schocks reagieren würde.

Das Direktorium wies abschließend darauf hin, dass jedes Land angesichts der erheblichen wirtschaftspolitischen Herausforderungen großen Wert darauf legen sollte, eine brei-

Mosambik



Mosambik hat im Zeitraum 1987-2003 vier IWF-gestützte Programme abgeschlossen. Diese Programme haben dem Land geholfen, weit reichende Strukturreformen durchzuführen – im Übergang von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft –, makroökonomische Stabilität zu erreichen und die Schuldenlast beträchtlich zu reduzieren. Das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum lag während des Zeitraums bei fast 7 %. Das Land hat den Bestand an Devisenreserven erhöht und der Nettogegenwartswert der öffentlichen Auslandsschulden von Mosambik fiel von über 500 % der Exporte Ende 1998 auf unter 100 % Ende 2003. Der Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, ist seit 1997, als er bei 70 % lag, um etwa 15 Prozentpunkte zurückgegangen.

Das Regierungsprogramm für das Kalenderjahr 2004 zielt auf die Förderung eines breiten und dauerhaften Wachstums durch die Fortsetzung einer umsichtigen makroökonomischen Steuerung und die Umsetzung der umfangreichen Agenda eingeleiteter Reformen zur Beschleunigung der Entwicklung des Privatsektors.

Der Fonds bietet in enger Zusammenarbeit mit Entwicklungspartnern, die auch Finanzhilfe gewähren, ein beträchtliches Volumen an technischer Hilfe im finanziellen und fiskalischen Bereich. Diese Hilfe hat Mosambik dazu in die Lage versetzt, große Fortschritte bei der Verbesserung der öffentlichen Finanzen, einschließlich Zoll- und Steuerverwaltung, zu erzielen.

Zusammenarbeit zwischen Mosambik und IWF im GJ 2004

Juni 2003	Abschluss der fünften Überprüfung von Mosambiks Erfolgsbilanz im Rahmen des PRGF-gestützten Programms des Landes
Juli 2003	Besuch des Geschäftsführenden Direktors Horst Köhler, der auch an der zweiten Tagung der Staatschefs der Afrikanischen Union in Maputo teilnahm
November 2003	Mosambik begann mit der Teilnahme am Allgemeinen Datenveröffentlichungssystem des Fonds; Veröffentlichung der Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems (FSSA) durch IWF und Weltbank
Dezember 2003	Abschluss der Artikel-IV-Konsultation und der Ex-post-Beurteilung der Erfolgsbilanz Mosambiks unter den IWF-gestützten Programmen im Exekutivdirektorium des IWF

te gesellschaftliche Unterstützung für seine Strategie zur Einführung des Euro zu sichern. Eine eindeutige und zeitnahe Kommunikation mit den Marktteilnehmern sowie zwischen den MEL, der Europäischen Kommission und der EZB ist dabei hilfreich. Dabei können auch Unsicherheiten bezüglich der Kriterien, anhand derer die Einhaltung der Bedingungen für die Einführung des Euro beurteilt werden, vermindert und gleichzeitig ein Interpretationsspielraum für die abschließende Bewertung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien gewährleistet werden.

Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft

Das Exekutivdirektorium erörterte im November 2003 die Entwicklung sowie regionale wirtschaftspolitische Fragen in der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (CAEMC), deren Mitglieder Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, die Republik Kongo, der Tschad und die Zentralafrikanische Republik sind.

Die makroökonomische Entwicklung in der CAEMC-Region sei im Jahr 2002 im Großen und Ganzen zufrieden stellend verlaufen. Das Wachstum sei lebhaft und die Inflation moderat gewesen. Zudem hätten die offiziellen Währungsreserven zugenommen. Die Region sei jedoch nach wie vor übermäßig stark vom Erdölsektor abhängig und die Indikatoren für die menschliche Entwicklung hätten sich trotz der reichen Ausstattung der Region mit natürlichen Rohstoffen nur wenig verbessert. Die Direktoren vertraten die Ansicht, dass generell eine stärkere Konvergenz der Finanz-, Geld- und Handelspolitik der Mitglieder der CAEMC helfen würde, das Potenzial der wirtschaftlichen Integration voll auszuschöpfen.

Vor diesem Hintergrund bedauerten die Direktoren die langsamen Fortschritte bei der makroökonomischen Konvergenz und plädierten dafür, sich wirtschaftspolitisch stärker auf den Überwachungsprozess zu konzentrieren und diesen zu intensivieren. Sie begrüßten die Einführung verbesserter Konvergenzkriterien und regten an, den Prozess der gleichberechtigten gegenseitigen Beurteilung zu verstärken. Angesichts der Volatilität der Öleinnahmen machten sie den CAEMC-Behörden den Vorschlag, das Kriterium für den Primärsaldo des Haushalts durch eine Haushaltsregel zu modifizieren und eine größere Transparenz bei der Verwaltung der Erdölressourcen im Einklang mit international anerkannten Praktiken einzuführen. Die Direktoren begrüßten die Pläne, die Verwaltung der nationalen Stabilisierungsfonds und der „Fonds für zukünftige Generationen“ zu flexibilisieren und regten an, über Möglichkeiten nachzudenken, wie diese Mittel bei der Bank der zentralafrikanischen Staaten (BEAC) besser angelegt werden könnten.

Die Direktoren vertraten die Ansicht, dass die BEAC im Jahr 2002 einen im Wesentlichen umsichtigen geldpolitischen Kurs verfolgt hat und dass die geldpolitische Strategie im Jahr 2003 im Großen und Ganzen im Einklang mit dem regionalen Inflationsziel war. Die Direktoren wiesen aber auch darauf hin, dass größere Fortschritte bei der Beseitigung der schon lange bestehenden strukturellen Schwächen, die eine wirksame Umsetzung der Geldpolitik in der Region behindern, erforderlich sind. Die Direktoren rieten den CAEMC-Behörden nachdrücklich dazu, den Übergang von der monetären Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch die BEAC zu einer Begebung von Staatsanleihen nicht weiter zu verzögern. Sie ermutigten die BEAC in diesem Zusammenhang, über die Emission eigener handelbarer Einlagezertifikate nachzudenken. Dadurch könnten die Möglichkeiten der Liquiditätssteuerung verbessert werden, bis Regierungsanleihen in größerem Umfang verfügbar seien. Die Direktoren wiesen auch darauf hin, dass die länderspezifischen Mindestreservebestimmungen zu Verwerfungen an den Finanzmärkten in der Region führen können, die ihrerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter von Finanzdienstleistungen in einzelnen Mitgliedsländern einschränken können, und sie plädierten deshalb für eine Angleichung. Die Direktoriumsmitglieder sprachen sich außerdem für zusätzliche Maßnahmen aus, wie die Freigabe der Zinssätze, die Verbesserung der Zahlungsverkehrssysteme und die Vereinfachung der Verfahren für Offenmarktgeschäfte, um die Funktionsweise des Interbankenmarkts zu verbessern.

Dauerhafte Anstrengungen seien erforderlich, um das Bankensystem, das trotz der Umstrukturierung in Bedrängnis geratener Banken anfällig geblieben sei, zu stärken. Die Direktoren betonten in diesem Zusammenhang die Aufgabe der Zentralafrikanischen Bankenkommission (COBAC), die Einhaltung der Aufsichtsnormen durch die Banken zu gewährleisten. Sie empfahlen, die COBAC als allein verantwortliche Behörde für die Ausgabe und Einziehung von Banklizenzen einzusetzen und die gemeinsamen Regeln für die Lizenzvergabe an Banken zu überarbeiten, um die Eröffnung von Bankfilialen in der ganzen Region zu erleichtern. Die Direktoren begrüßten die Pläne der COBAC, die Mindesteigenkapitalquoten schrittweise anzuheben, betonten aber auch die Notwendigkeit, die Eigenkapitalanforderungen an die in den Volkswirtschaften der CAEMC bestehenden und auf ihre wenig diversifizierte Wirtschaftsstruktur zurückzuführenden hohen operationellen Risiken anzupassen.

Die Direktoren rieten den CAEMC-Behörden dazu, andere Reformen des Finanzsektors, darunter die frühzeitige und wirksame Umsetzung neuer Regelungen für den Mikrofinanzsektor, voranzutreiben. Sie begrüßten die Verabschiedung von Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche, merkten aber an, dass noch weitere Schritte notwendig sind, um diese voll wirksam werden zu lassen. Vor dem Hinter-

grund der sehr geringen Größe des Privatsektors in den CAEMC-Ländern äußerten die Direktoren ihre Präferenz für eine Vereinigung der im Aufbau befindlichen regionalen Aktienbörsen in Libreville mit der bestehenden Börse in Douala. Zudem solle die jüngst umorganisierte regionale Entwicklungsbank (CASDB) bei der Geschäftspolitik einen vorsichtigen Kurs steuern und im Einklang mit soliden Finanzierungskriterien die Höhe der Kreditvergabe auf ein Refinanzierungsvolumen begrenzen, das sich auf die eigenen Mittel und die am regionalen Markt langfristig geliehenen Mittel stütze.

Die Direktoren äußerten ihr Bedauern darüber, dass die Mitgliedsländer weiterhin die Vorgaben für die gemeinsamen Außenzollsätze (CET) nicht einheitlich anwenden und sahen die Beschleunigung der Integration des Handels zwischen den CAEMC-Ländern als dringlich an. Noch bestehende nichttarifäre Handelshemmnisse sollten beseitigt, Zollverfahren, Zollwertermittlung und Zollbefreiungen harmonisiert und der CET überarbeitet werden, wobei der höchste Zollsatz von 30 % gesenkt werden sollte. Die Direktoren ermutigten die Behörden, auch in anderen Bereichen eine Steuerharmonisierung vorzunehmen sowie die Eintreibung von regionalen Steuern auf Importe zu verbessern, um die Finanzierung der regionalen Institutionen und der regionalen Integrationsfonds zu gewährleisten.

Die Direktoren stellten fest, dass ein Teil der durch die Abwertung des CFA-Franc im Jahre 1994 herbeigeführten Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit mittlerweile aufgezehrt ist. Um die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Region und die Position auf den Exportmärkten zu erhalten, sei es erforderlich, so die Direktoren, wirtschaftspolitische Maßnahmen mit dem Ziel der Verbreiterung der produktiven Basis und der Diversifizierung der Volkswirtschaften zu ergreifen, einschließlich einer Beschleunigung von Strukturreformen, einer Verbesserung der grundlegenden Infrastruktur und der Verabschiedung einer gemeinsamen sektoralen Wirtschaftspolitik.

Die Direktoren riefen die Behörden dazu auf, die Qualität, die Harmonisierung und die Verteilung von Wirtschaftsdaten der CAEMC, insbesondere im Hinblick auf Preisindizes, den realwirtschaftlichen Bereich und die öffentlichen Finanzen, zu verbessern. Angesichts der weit verbreiteten Armut in der Region sei die Erhebung von Sozialstatistiken sehr wichtig, um Fortschritte bei der Verringerung der Armut und bei den Indikatoren für die menschliche Entwicklung überprüfen zu können. Die Direktoren sprachen sich dafür aus, die regionalen Diskussionen über wirtschaftliche Entwicklungen und Maßnahmen auf die Ebene einer förmlichen regionalen Überwachung CAEMC-weiter Aspekte im Rahmen der Artikel-IV-Konsultationen mit den Mitgliedsländern zu verlagern.

Strukturreformen und Wachstum

Ein immer wiederkehrendes Thema in vielen Diskussionen des Exekutivdirektoriums während des Geschäftsjahres war die in vielen Ländern bestehende Notwendigkeit, größere Anstrengungen bei Strukturreformen zu zeigen, um damit insbesondere das Wachstum zu stärken. Diese Thematik tauchte in ganz verschiedenen Zusammenhängen auf: nicht nur bei Diskussionen im Rahmen der Überwachung auf länderbezogener, regionaler oder globaler Ebene, sondern auch bei Diskussionen über wirtschaftspolitische Programme, die durch Finanzmittel des IWF unterstützt werden.

Viele wirtschaftliche Probleme basieren auf einer eingeschränkten Funktionsweise von Märkten und weniger auf Ressourcenknappheiten oder einem Überschuss beziehungsweise einem Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Es gibt eine breite Übereinstimmung, dass beim Vorliegen solcher Probleme Strukturreformen, d. h. wirtschaftspolitische Maßnahmen, die den institutionellen und regulatorischen Rahmen für das Verhalten der Märkte verändern, zu einer effizienteren Allokation und Verwendung von Ressourcen und stärkeren Anreizen für Innovationen führen können. Dadurch erhöhen sich nicht nur die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch das langfristige Wachstum. Strukturreformen können das Wachstum auch auf kurze Sicht fördern, wenn sie die Renditen von Investitionen steigern und der Wirtschaftspolitik den Spielraum gewähren, die Volkswirtschaft mit einer höheren Kapazitätsauslastung arbeiten zu lassen, ohne dass Inflationsdruck entsteht. Leider führen viele Strukturreformen auf kurze Sicht jedoch zu Belastungen für einzelne Personen oder soziale Gruppen, und diejenigen, die sich als mögliche Verlierer betrachten, wehren sich häufig erfolgreich gegen Reformen.

Ein IWF-Mitarbeitersteam untersuchte für den *Bericht über die weltwirtschaftlichen Aussichten* vom April 2004 Strukturreformen in Industrieländern, um Lehren aus den Erfahrungen der vergangenen drei Jahrzehnte zu ziehen. Dabei wurde insbesondere untersucht, welche Hindernisse für Reformen bestehen und wie sie überwunden werden können. Die Untersuchungen ließen darauf schließen, dass verschiedene Überlegungen den Erfolg von Reformen beeinflussen können:

1. Die Phase der Erholung nach einem wirtschaftlichen Abschwung ist ein guter Zeitpunkt Reformen zu starten. Schwierige wirtschaftliche Verhältnisse bringen die Notwendigkeit von Reformen oft deutlicher zum Vorschein. Dadurch werden traditionell starke Interessengruppen geschwächt.
2. Es ist vorteilhaft, mit Reformen zu beginnen, die zu schnellen und deutlich sichtbaren Vorteilen führen. Handels- und Finanzmarktrefor-men bringen zum Beispiel

kurzfristig Vorteile. Wenn diese Reformen erfolgreich sind, demonstrieren sie nicht nur die positive Wirkung von Reformen, sondern erhöhen auch den Wettbewerbsdruck und erleichtern weitere Reformen.

3. Eine starke Haushaltsposition versetzt Länder in die Lage, den Menschen, die von Reformen am stärksten belastet werden, eine Kompensation anzubieten. Daraus lässt sich schließen, dass Länder danach streben sollten, ihre Haushaltslage zu verbessern, um damit Spielraum für eine derartige Unterstützung von Reformen zu gewinnen.
4. Eine Unterstützung von außen für Reformen kann sich als hilfreich erweisen. Die Unterzeichnung einer internationalen Vereinbarung oder der Beitritt zu einer internationalen Institution kann einen von außen kommenden disziplinierenden Druck erzeugen, der das Tempo von Reformen beschleunigt. So fördert beispielsweise die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation die Liberalisierung des Außenhandels. Die Mitgliedschaft im IWF ist ein weiteres Beispiel.

Das Exekutivdirektorium setzte sich auch im zurückliegenden Geschäftsjahr im Rahmen der durch den IWF bereitgestellten Überwachung, finanziellen Unterstützung und technischen Hilfe in vielen Ländern für Strukturreformen ein und hob die Erfolge von früheren Reformen hervor.

Im Rahmen der Überwachung der Wirtschaftspolitik in den Industrieländern, d. h. bei den Diskussionen über den *Weltwirtschaftsausblick* und bei den entsprechenden Länderüberwachungen, stellte das Exekutivdirektorium fest, dass wachstumsfördernde Strukturreformen sowohl für das Eurogebiet als auch für Japan besonders wichtig sind, da diese Länder in den vergangenen Jahren unter einem geringen Wachstum gelitten haben und da angesichts des niedrigen Niveaus der Zinssätze sowie wegen der gegenwärtigen und prognostizierten Haushaltsdefizite der Spielraum für eine Lockerung der Wirtschaftspolitik fehlt. Strukturreformen im Eurogebiet und in Japan seien deshalb ein bedeutendes Element einer für die Verringerung der globalen Wachstumsdifferenzen und den Abbau der Zahlungsbilanz-Ungleichgewichte erforderlichen Wirtschaftspolitik. Das Direktorium hob außerdem hervor, dass in vielen Ländern Europas Arbeitsmarktrefor-men notwendig sind, um die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden.

Für viele Schwellenländer sei es wichtig, so das Direktorium, die öffentlichen Finanzen und den Finanzsektor zu reformieren, um ein stabileres Wachstum zu erreichen. Die drei baltischen Staaten, Estland, Lettland und Litauen, seien Beispiele für erfolgreiche Reformen, bei denen der IWF eine wichtige Rolle bei der Beratung der Behörden vor schwierigen Entscheidungen gespielt habe. Diese drei Länder haben in den letzten Jahren trotz eines schwierigen globalen Umfelds Wachstumsraten von 6 bis 9 % pro Jahr bei einer nied-

rigen Inflationsrate erzielt – eine bemerkenswerte Erholung von der durch die Finanzkrise in Russland im Jahr 1998 ausgelösten Rezession. Dieser Aufschwung gründe sich in starkem Maße sowohl auf eine solide Wirtschaftspolitik als auch auf schmerzhafteste Strukturreformen im Vorgriff auf den Beitritt zur Europäischen Union im Mai 2004.

Für viele einkommensschwache Länder bestehe, so das Direktorium, vor allem ein Bedarf an Reformen zur Verbesserung der Regierungsführung und anderer das Investitionsklima beeinflussender Faktoren. Dies hänge mit der Bedeutung eines attraktiven Standorts, der private Investi-

tionen auch aus dem Ausland anziehe, und einer Stärkung der inländischen Ersparnisbildung für das Wachstum und die Verringerung der Armut zusammen.

In vielen Artikel-IV-Konsultationen auf Länderebene und im Rahmen der multilateralen und regionalen Überwachung wurde über spezielle Reformagenden für den Finanzsektor, für Handels- und Steuersysteme sowie für Güter- und Arbeitsmärkte diskutiert. Dieser Bericht enthält viele Beispiele dafür, wie verschiedene Länder von der Unterstützung des IWF bei Strukturreformen und von seiner Beratung in wirtschaftspolitischen Fragen profitiert haben.



Stärkung des internationalen Finanzsystems

In den vergangenen Jahrzehnten hat die zunehmende Integration der Weltwirtschaft den Mitgliedsländern des IWF erhebliche Vorteile gebracht, sie hat durch gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten aber auch neue Herausforderungen geschaffen, wie die Krisen der 80er und 90er Jahre gezeigt haben. Der IWF reagierte auf diese Herausforderungen u. a. mit einer Stärkung des Rahmenwerks und verbesserten Inhalten für die Überwachung – seinem wichtigsten Instrument zur Krisenvermeidung. Die Überwachung ermöglicht es dem Fonds, in Zusammenarbeit mit seinen Mitgliedsländern die Stärken und Schwächen der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Anfälligkeiten, die zu Krisen führen können, zu erkennen und Politikmaßnahmen zur Stabilitätssicherung zu formulieren. Da nationale Krisen in einer globalisierten Wirtschaft auf andere Länder überspringen können, bietet die Überwachung dem Fonds ein Mittel, sein Mandat, die Förderung der internationalen Wirtschafts- und Finanzstabilität, zu erfüllen.

Der Fonds richtete seinen Blick im Geschäftsjahr 2004 verstärkt auf globale Ungleichgewichte, Anfälligkeiten und strukturelle Starrheiten, welche das Wirtschaftswachstum behindern und die Widerstandsfähigkeit der Weltwirtschaft beeinträchtigen, sowie auf Instrumente wie die Beurteilung der Schulden tragfähigkeit und die Analyse von Bilanzschwächen. Darüber hinaus verstärkte der Fonds weiterhin die Überwachung des Finanzsektors durch Mechanismen wie das Programm zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP), die Indikatoren für die Solidität des Finanzsektors (Financial Soundness Indicators – FSIs), die Bewertung von Offshore-Finanzzentren (Offshore Financial Centers – OFCs) und die Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Anti-Money-Laundering/Combating the Financing of Terrorism – AML/CFT). Weitere Verbesserungen am Überwachungsrahmen,

darunter Empfehlungen des Unabhängigen Evaluierungsbüros (Independent Evaluation Office – IEO) (siehe Kapitel 3), befinden sich in der Umsetzung. Darüber hinaus verbessert der Fonds die Modalitäten seiner Beziehungen zu den Mitgliedsländern, um eine möglichst wirksame Überwachung zu erreichen. Im Rahmen der nächsten zweijährlichen Überprüfung der Überwachungsaktivitäten Mitte 2004 wird das Direktorium diese und andere Aspekte weiter erörtern.

Angesichts der Bedeutung rechtzeitiger, genauer und umfassender Daten für eine effektive Überwachung führte das Exekutivdirektorium des Fonds im Lauf des Geschäftsjahres Überprüfungen zu Qualität und Zeitnähe der von den Mitgliedern an den Fonds gelieferten Daten durch. Im Einklang mit den sich ändernden Anforderungen an die Überwachung forderte das Direktorium von den Mitgliedern zusätzliche Datenkategorien an. Zudem unternahm es Schritte zur Stärkung des rechtlichen Rahmens für die Datenbereitstellung.

Trotz größter Bemühungen der nationalen Behörden und der internationalen Gemeinschaft Krisen zu vermeiden, werden diese voraussichtlich weiterhin auftreten und der IWF wird wie bisher eine Schlüsselrolle bei der Krisenlösung spielen. Das Direktorium setzte während des Geschäftsjahrs die Diskussion über Mechanismen fort, die die schnelle und geordnete Beilegung von Krisen erleichtern sollen. Dazu gehören Umschuldungsklauseln (CACs), Aggregationsregeln und ein freiwilliger Verhaltenskodex.

Verbesserung des Rahmenwerks und der Überwachungsinhalte

Die Direktoren erörterten bei einer Besprechung im August 2003 die Herausforderungen, denen der IWF

bei seiner Überwachungstätigkeit gegenübersteht. Sie bewerteten die vom Fonds zu deren Bewältigung in Gang gesetzten Initiativen und hatten in Vorbereitung auf die zweijährliche Überprüfung der Überwachung im Jahr 2004 einen vorläufigen Meinungsaustausch über Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Initiativen.

Die Direktoren betonten, dass regelmäßige Bewertungen der wirtschaftlichen Bedingungen und Politiken bei allen Mitgliedern notwendig sind, und sie stellten fest, dass es für Mitglieder mit IWF-Programmen wichtig ist, von Zeit zu Zeit Abstand vom Programmrahmen zu gewinnen, um die dem Programm zu Grunde liegende ökonomische Strategie zu überdenken. Für andere Mitglieder sei es wichtig, die regulären Überwachungsaktivitäten regelmäßig durch Überlegungen zur grundsätzlichen Ausrichtung der Analysen und Politikempfehlungen des Fonds zu ergänzen. Dies gelte insbesondere für Länder, deren Politiken systemische oder regionale Auswirkungen haben, für Länder, die zunehmende Anfälligkeiten aufweisen, weil sie intern oder extern bedeutsamen Veränderungen ausgesetzt sind, sowie für Länder, die dauerhaft nicht in der Lage sind, ihr Wachstumspotenzial zu realisieren. Unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass der Fonds sein Wissen aus den Erfahrungen in einer Vielzahl von Ländern nutzen sollte, forderten die Direktoren zu mehr länderübergreifenden Analysen auf.

Die regelmäßigen Länderkonsultationen nach Artikel IV seien zwar der Eckpfeiler der Überwachung durch den Fonds, so die Direktoren, eine wirksame Überwachung erfordere jedoch Mechanismen, die eine größere Häufigkeit vorsähen. Sie betonten die Notwendigkeit, dass Länderbehörden die Angemessenheit ihres Politikrahmens angesichts wechselnder Bedingungen überprüfen. Länder mit IWF-Vereinbarungen sollten breite Themengebiete erörtern, die für die Fondsüberwachung bedeutsam sind, aber über die spezifischen Details einer Programmüberprüfung hinausgehen.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen gelangten die Direktoren zu der generellen Auffassung, dass der derzeitige Rahmen zur Überwachung bei konsequenter Umsetzung und Verbesserung durch die jüngsten Initiativen leistungsfähig genug ist, um regelmäßig aktuelle Bewertungen der ökonomischen Bedingungen und Politiken in jedem Mitgliedsland zu ermöglichen. Sie stellten fest, dass eine Reihe von Maßnahmen ergriffen worden sind, um Neube-

wertungen der ökonomischen Strategien der Mitglieder im Rahmen der Artikel-IV-Konsultationen zu fördern:

- Es wurden neue Instrumente eingeführt, die gewährleisten sollen, dass vorhandene oder sich abzeichnende finanzielle und bilanzielle Schwächen eine angemessene Beachtung finden. Dazu gehören das verbesserte Rahmenwerk zur Bewertung der Schuldenragfähigkeit, das FSAP und die damit verbundenen Beurteilungen der Stabilität des Finanzsystems (Financial System Stability Assessments – FSSA) sowie Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (Reports on the Observance of Standards and Codes – ROSCs), die die länderseitige Einhaltung gewisser international anerkannter Standards und Kodizes beurteilen.
- Das interne Prüfungsverfahren des Fonds wurde modifiziert, um die unabhängige Überprüfung der jeweiligen von den zuständigen Länderabteilungen empfohlenen Strategie zu verbessern. Die Änderungen umfassten frühzeitige Konsultationen zwischen den Länder- und Fachabteilungen, eine systematischere Einbeziehung von länderübergreifenden Erfahrungen und eine stärkere Ausrichtung auf strategische Aspekte.
- Es wurden Schritte ergriffen, um die inhaltlichen Kernpunkte von Artikel-IV-Konsultationen im Programmkontext klarzustellen. Die Regeln für die zeitliche Abfolge der Artikel-IV-Konsultationen wurden geändert, damit die Konsultationen dann durchgeführt werden können, wenn eine Neubewertung der ökonomischen Strategie am sinnvollsten ist. Einige Länderabteilungen haben mit alternativen Modellen zur Durchführung von Artikel-IV-Konsultationen in den Programmländern experimentiert. Vor dem Hintergrund der ersten Reaktionen ermutigten die Direktoren die Länderabteilungen zur Fortsetzung dieser Experimente. Sie betonten aber auch die Notwendigkeit zur Flexibilität, damit Unterschiede in den Rahmenbedingungen der Mitgliedsländer und in der Mittelausstattung der Abteilungen berücksichtigt werden können.

Die Direktoren merkten an, dass einige häufig durchgeführte multilaterale Überwachungsverfahren in die Länderkonsultationen nach Artikel IV integriert werden könnten. Dies betrifft zum Beispiel die Erörterung der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktentwicklung, die den Schwer-

Pakistan



Im Jahr 2001 begann Pakistan ein dreijähriges Anpassungsprogramm mit Unterstützung einer Vereinbarung im Rahmen der PRGF des IWF. Die Vereinbarung läuft im Dezember 2004 aus.

Während des Geschäftsjahres 2004 hat das Exekutivdirektorium des Fonds die fünfte, sechste und siebte Überprüfung der Erfolgsbilanz Pakistans unter dem PRGF-unterstützten Programm abgeschlossen. Der Fonds entsandte außerdem eine Mission nach Pakistan, um technische Hilfe im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben zu leisten.

Pakistan hat in relativ kurzer Zeit große Fortschritte erzielt. Seine öffentliche Verschuldung wurde beträchtlich zurückgeführt und das Land ist viel weniger anfällig gegen externe Schocks. Das Wachstum hat sich in den letzten Jahren stark erhöht und wird 2004 den Erwartungen zufolge 6 % übersteigen. Die wirtschaftliche Erholung wurde unterstützt durch die entschlossene Umsetzung einer soliden Finanzpolitik und strukturpolitischer Reformen. Die makroökonomische Politik war gekennzeichnet durch eine beträchtliche fiskalische Anpassung und eine Geldpolitik, die auf eine niedrige Inflation ausgerichtet ist. Das Wirtschaftsumfeld für den Privatsektor wurde verbessert, darunter Reformen in den Bereichen Steuern und Zölle, Bankenaufsicht sowie große öffentliche Unternehmen.

Trotz dieser Fortschritte lebt ein großer Teil der pakistanischen Bevölkerung nach wie vor nahe oder unter der Armutsgrenze. Pakistans endgültiges PRSP, das im Dezember 2003 abgeschlossen wurde, fordert besondere Anstrengungen um sicherzustellen, dass der Nutzen des wirtschaftlichen Wachstums allen zugute kommt. Dies soll erreicht werden durch größere soziale Inklusion, eine Verbesserung des Zugangs der Armen zu Infrastruktur und Finanzierungen sowie durch den Aufbau von sozialen Sicherungsnetzen für die Ärmsten und Schwächsten.

Zusammenarbeit zwischen Pakistan und IWF im GJ 2004

Juni 2003	Abschluss der fünften Überprüfung von Pakistans PRGF-Vereinbarung
Oktober 2003	Abschluss der sechsten und siebten Überprüfung von Pakistans PRGF-Vereinbarung
November 2003	Pakistan nimmt am Allgemeinen Datenveröffentlichungssystem des IWF teil
Dezember 2003	Veröffentlichung von Pakistans endgültigem PRSP; Veröffentlichung des ROSC-Moduls zur Beurteilung makroökonomischer Daten
März 2004	Das Direktorium des IWF verabschiedet das PRSP

punkt auf die Entwicklungen in den größten Mitgliedsländern des Fonds und in den aufstrebenden Märkten legt, sowie informelle Aussprachen über Länderangelegenheiten und informelle ad hoc einberufene Direktoriumssitzungen über einzelne Länder. Die Direktoren wiesen auch auf die regelmäßige Bewertung von Anfälligkeiten hin, die im Mai 2001 eingeführt wurde und ein Forum für unabhängige Beurteilungen zentraler Risiken in einzelnen Ländern bietet.

Die Direktoren betrachteten Offenheit und Transparenz als entscheidend für eine erfolgreiche Überwachung. Sie nahmen die Bemühungen zur Kenntnis, das Exekutivdirektorium besser zu informieren und forderten die Mitglieder auf, der Veröffentlichung der Stabsberichte zuzustimmen. Außerdem wurde es für notwendig erachtet, dass der Stab die Kommunikation mit den nationalen Behörden intensiviert und die Zivilbevölkerung der Länder stärker einbezieht.

Der IWF stehe nicht zuletzt wegen der erheblichen Weiterentwicklung des Rahmenwerks in den vergangenen Jahren vor der schwierigen Aufgabe, diesen Überwachungsrahmen quer durch die Mitgliedschaft systematisch anzuwenden. Die Direktoren sahen eine Konzentration der Herausforderungen in den folgenden Bereichen: Datenverfügbarkeit, Realitätsbezogenheit der Grundscenarien, Analyse alternativer Szenarien, Integration bilateraler und multilateraler Überwachung, Beachtung systemischer oder regionaler Folgewirkungen der nationalen Politikmaßnahmen, frühzeitige Integration von Anfälligkeitsbeurteilungen, Auswirkungen von Entwicklungen auf den internationalen Kapitalmärkten, die Beurteilung von Puffern gegen Schocks, Umsetzung der Empfehlungen aus FSAPs und ROSCs und die Nutzung externen Fachwissens.

Ein vertretbares Maß an Stabilität des Überwachungsrahmens werde dem IWF helfen, diese Implementierungsschwierigkeiten zu bewältigen und zur Stärkung der Fondsüberwachung beitragen. Gleichzeitig betonten die Direktoren, dass der Überwachungsrahmen kontinuierlich weiterentwickelt werden muss, um die aus den Erfahrungen und Veränderungen im globalen Umfeld gezogenen Lehren zu berücksichtigen. Ihrer Ansicht nach gibt es Spielraum für weitere Schritte zur Stärkung des Überwachungsrahmens.

Die Direktoriumsmitglieder unterstützten einen Vorschlag zur Neubewertung der Überwachung in einkommensschwachen Ländern gemäß dem Rahmen, der durch die Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs) und die Kreditvereinbarungen der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) (siehe Kapitel 4) abgesteckt wird. Die Direktoren hielten eine erneute Prüfung für sinnvoll, wie die IWF-Überwachung am besten dazu beitragen kann, Bedingungen zu schaffen, die einem anhaltend hohen Wachstum in diesen Ländern förderlich sind.

Stärkung der analytischen Instrumente

Der IWF verbessert seine analytischen Instrumente für die Früherkennung von Anfälligkeiten, die u. a. auch den Finanzsektor betreffen. Außerdem konzentriert er sich verstärkt auf Bilanzschwächen im Zusammenhang mit großen und volatilen internationalen Kapitalströmen und widmet sich Fragen des Rechnungswesens bei öffentlichen Investitionen.

Beurteilung der Schuldentragfähigkeit

Als Teil der Bemühungen des Fonds zur Krisenprävention und -lösung billigte das Exekutivdirektorium im Juni 2002 ein neues Regelwerk zur Beurteilung der Tragfähigkeit von Staats- und Auslandsschulden. Solche Beurteilungen unterstützen die Politikberatung des Fonds. Dies erfolgt sowohl im Kontext von Programmen als auch im Rahmen der Überwachung. Mit dem neuen Rahmenwerk wurde ein höheres Maß an Konsistenz und Disziplin bei den Tragfähigkeitsanalysen angestrebt. Dabei sollen auch die Grundannahmen offen gelegt werden, auf denen die Schätzungen basieren. Zudem werden die Prognosen systematischen Sensitivitätstests unterzogen. Man ging bei der Direktori-umsaussprache davon aus, dass dieser Ansatz noch weiter entwickelt wird.

Die Direktoren überprüften im Juli 2003 die Anwendung des Rahmenwerks und erörterten mögliche Verbesserungen in der Methodik.

Sie merkten an, dass realistische und glaubwürdige Beurteilungen der Schuldentragfähigkeit eine notwendige Voraussetzung für eine effektive Fonds-Überwachung und informierte Entscheidungen über den Einsatz von Fondsmitteln sind. Die Schuldentragfähigkeit hängt vom Zusammenspiel verschiedener Faktoren ab, darunter makroökonomische Entwicklungen, politische und soziale Zwänge bei der Anpassung sowie die Verfügbarkeit und die Kosten privater und öffentlicher Finanzierung. Die Schuldendynamik sollte deshalb unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren betrachtet werden. Dazu gehören die Höhe, Struktur und die besonderen Merkmale der Verschuldung; ob es plausibel erscheint, dass der für die Stabilisierung der Schuldendynamik erforderliche Primärüberschuss dauerhaft durchgehalten werden kann; sowie mögliche Prolongationsrisiken, die aus dem Finanzierungsbedarf entstehen können. Die Direktoren hoben außerdem die Bedeutung guter Kenntnisse über die Marktsichtweise und solider Schuldenmanagement-Strategien hervor.

Im vergangenen Jahr wurden zunehmend Schuldentragfähigkeitsanalysen eingeführt, die auf dem allgemeinen Regelwerk aufbauen. Sie wurden in Verbindung mit Anträgen zur Nutzung von Fondsmitteln des Allgemeinen Kontos und bei

Artikel-IV-Konsultationen für Länder mit beträchtlichem Marktzugang zur Routine. Die Direktoren bestätigten, dass Tragfähigkeitsbeurteilungen im Großen und Ganzen zu realistischeren Prognosen der Schuldendynamik beigetragen haben.

Die Direktoren begrüßten zwar den viel versprechenden Beginn des Schuldentragfähigkeits-Regelwerks, sie sahen jedoch Raum für Verbesserungen. Insbesondere seien die Schuldentragfähigkeits-Beurteilungen immer noch unzureichend in die übrigen Stabsanalysen und die Politikdiskussionen des Stabes mit den nationalen Behörden integriert. Außerdem zeigten die bisherigen Erfahrungen tendenziell übermäßig optimistische Grundannahmen.

Die Direktoren begrüßten vor diesem Hintergrund Änderungen und Verbesserungen, die die Interpretation der Schuldentragfähigkeitsanalysen erleichtern, sowie deren Integration in die Stabsberichte. Sie unterstützten insbesondere die Verwendung alternativer, länderbezogener Szenarien – einschließlich eines Szenarios ohne Politikänderungen –, die die wesentlichen Anfälligkeiten in den Projektionen des Grund Szenarios aufzeigen, anhand derer Korrekturmaßnahmen erwogen werden können.

Eventualverpflichtungen seien zwar häufig eine Ursache für den Anstieg der öffentlichen Verschuldung, insbesondere in Verbindung mit den potenziellen Kosten einer Restrukturierung des Finanzsektors, die Direktoren räumten jedoch ein, dass die Quantifizierung solcher Verbindlichkeiten mit Schwierigkeiten behaftet ist. Sie betonten nachdrücklich die Notwendigkeit eines flexiblen, fallweisen Ansatzes und forderten die Länderbehörden zur Bereitstellung der relevanten Informationen auf, um die Schätzungen von Eventualverbindlichkeiten im Kontext von FSAP-Missionen und Artikel-IV-Konsultationen zu verbessern.

Das Direktorium kam überein, dass Bewertungen der Schuldentragfähigkeit ein integraler Bestandteil der Analysen werden sollten, die den Stabsberichten zugrunde liegen. Nach Ansicht der Direktoren könnten aber noch weitere Verbesserungen notwendig sein. Sie unterstrichen die Bedeutung kontinuierlicher Bemühungen um sicherzustellen, dass die Märkte und Länderbehörden ausreichende technische Kenntnisse über das Regelwerk haben und um sie voll in die Diskussion über Schuldentragfähigkeits-Beurteilungen einzubinden.

(Zur Direktoriumsdiskussion über die Schuldentragfähigkeit in einkommensschwachen Ländern siehe Kapitel 4.)

Der Bilanzansatz

Die Finanzkrisen Mitte und Ende der 1990er Jahre verdeutlichten die Notwendigkeit, die traditionell an Stromgrößen orientierten Analysen des Fonds systematischer durch eine

Prüfung von bilanziellen Bestandsvariablen der Länder zu ergänzen (siehe Kasten 2.1). Bilanzasymmetrien bezüglich Währungen, Fälligkeiten und Kapitalstock können einen Ansatz bieten, die Anfälligkeiten eines Landes gegenüber Zins-, Wechselkurs- und Prolongationsrisiko abzuschätzen. Der Fonds verwendet den Bilanzansatz um zu beurteilen, wie die Struktur der öffentlichen Verschuldung und Bilanzinkongruenzen im Allgemeinen zu Finanzkrisen beitragen können und wie diese Faktoren in die Beurteilungen über die Angemessenheit von Reserven einfließen sollten.

Der Fonds arbeitete während des Geschäftsjahrs an der Verbesserung seiner Bilanzanalysen sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor. Der Bilanzansatz wird von den Behörden entwickelter Länder bereits verwendet (z. B. die Analyse der Finanzstabilität durch die Bank of England) und die Behörden diskutieren die dadurch aufgedeckten Risiken im Rahmen der Artikel-IV-Konsultationen mit dem IWF. Der Fonds wendete diesen Ansatz in den Artikel-IV-Konsultationen mit Thailand (2002) und Peru (2004) an und begann ähnliche Arbeiten mit anderen Mitgliedern. In einigen aufstrebenden Volkswirtschaften wurden Unternehmensbilanzen relativ detailliert analysiert. Ein Kapitel des *Weltwirtschaftsausblicks* vom April 2004 befasste sich

mit der Analyse von Risiken, die durch starke Kreditexpansionen entstehen können.

Das Exekutivdirektorium erörterte die Bedeutung des Bilanzansatzes auf informellen Seminaren im Juli 2003 und im März 2004. Die Direktoren waren der Ansicht, dass der Bilanzansatz zwar ein nützliches analytisches Rahmenwerk zur Untersuchung von Anfälligkeiten bietet, dass die Datenerfordernisse und der Ressourceneinsatz jedoch hoch sind. Die meisten Direktoren sahen den Bilanzansatz als eine Ergänzung zur traditionellen Stromgrößenanalyse. Die Direktoren unterstützen generell eine schrittweise und vorsichtige Integration des Bilanzansatzes in die Geschäftstätigkeit des IWF, sprachen sich aber gegen eine umfassende Bilanzanalyse als Standard-Erfordernis für die Überwachung aus. Angesichts der Daten- und Ressourcenzwänge werden sich die Bilanzanalysen durch den Fonds daher mit einem risikoorientierten Ansatz zunächst auf Schwellenländer konzentrieren.

Öffentliche Investitionen und Fiskalpolitik

Der Fonds setzt nicht nur seine Bestrebungen fort, den Mitgliedern bei der Verminderung von Anfälligkeiten zu helfen, sondern er unterstützt sie auch im Rahmen seines Mandats bei der Förderung des Wachstums. Diese beiden Arbeitsgebiete stehen in engem Zusammenhang, denn Anfälligkeiten bedrohen die Stabilität, was wiederum das Wachstum gefährden kann, und eine Wachstumsschwäche kann die Tragfähigkeit der externen und öffentlichen Verschuldung gefährden.

Die Direktoren widmeten sich auf einem informellen Seminar im April 2004 der Fiskalpolitik und Aspekten des Rechnungswesens für öffentliche Investitionen und versuchten Möglichkeiten auszuloten, wie Investitionen in die Infrastruktur bei einer erforderlichen fiskalischen Anpassung gewährleistet werden können. Sie betonten, es sei wichtig sicherzustellen, dass die Kreditaufnahme mit makroökonomischer Stabilität und der Schuldentragfähigkeit in Einklang steht. Zudem sei eine gründliche Kosten-Nutzen-Analyse der Projekte erforderlich. Gleichzeitig wiesen sie nachdrücklich darauf hin, dass dieser Rahmen soweit wie möglich die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen ermöglichen sollte. Der Finanzierungssaldo im Gesamthaushalt und die öffentliche Bruttoverschuldung sollten Schwerpunkt der Analyse bleiben, wobei aber sowohl aktuelle als auch konjunkturbereinigte Salden angemessene Beachtung finden sollten. Darüber hinaus sollten die Geschäfte der öffentlich betriebenen Unternehmen nicht in die fiskalischen Indikatoren und Zielvorgaben einbezogen werden. Vom Stab aufgestellte vorläufige Kriterien zur Identifizierung solcher öffentlichen Unternehmen wurden weitgehend gebilligt und sollen weiter untersucht werden.

Kasten 2.1 Was ist der Bilanzansatz?

Die Analyse der finanziellen Stärke eines Landes erfolgte traditionell im Wesentlichen anhand von *Stromgrößen*, wie etwa dem jährlichen BIP, dem Leistungsbilanzsaldo und den fiskalischen Salden. Nach den Kapitalbilanzkrisen der 1990er Jahre stellten Beobachter fest, dass die Anzeichen aufkommender Probleme durch eine genauere Analyse der Bilanzen eines Landes hätten entdeckt werden können, insbesondere, wenn man den Asymmetrien zwischen Vermögensbeständen und Verbindlichkeiten – also den *Bestandsungleichgewichten* – mehr Aufmerksamkeit geschenkt hätte, beispielsweise der Frage, ob die kurzfristige, in Fremdwährung denominatede Auslandsschuld die Währungsreserven übersteigt.

Der bilanzorientierte Ansatz zur Prävention und Bewältigung von Krisen beginnt mit einem Blick auf die konsolidierte Auslandsbilanz eines Landes, d. h. die externe Verschuldung, die Regierung, Banken, Unternehmen und Haushalte in Relation zu ihren ausländischen Vermögenswerten (vor allem liquide internationale Reserven) aufweisen. Besondere Beachtung wird auch den Bilanzen einzelner Sektoren geschenkt, da sich Inkongruenzen einzelner Sektoren nicht zwangsläufig in der konsolidierten Bilanz niederschlagen. Diese Sektorbilanzen sind oft miteinander verknüpft, so dass bei Schuldendienst-Schwierigkeiten eines Sektors die Vermögenswerte eines zweiten Sektors in Mitleidenschaft gezogen werden und dieser Sektor ebenfalls Schwierigkeiten bei der Rückzahlung an seine Gläubiger bekommen könnte.

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (public-private partnerships – PPPs) wurde das Potenzial zugemessen, privates Kapital für Infrastrukturinvestitionen anzulocken und Effizienzgewinne beim Vermögensaufbau und der Bereitstellung von Dienstleistungen zu sichern. Es sei jedoch erforderlich, ihre Rolle sorgfältig zu beurteilen und ihre fiskalischen Risiken transparent im Rechnungswesen der Regierung darzustellen.

Der Fonds überprüft zurzeit das Regelwerk zur Rechnungslegung für öffentliche Investitionen und er hat Ansätze vorgeschlagen, die Infrastruktur-Investitionen sichern, kommerziell betriebene öffentliche Unternehmen von den fiskalischen Indikatoren und Zielwerten ausnehmen und die Bilanzierung von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft klären. Einige Pilotstudien wurden eingeleitet (unter anderem in Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru), um diese Ansätze noch weiter zu verfeinern. Es wird erwartet, dass das Exekutivdirektorium des IWF die Ergebnisse dieser Pilotstudien Anfang nächsten Jahres erörtert.

Systemische Aspekte

Der Fonds ist weiterhin bemüht, die Arbeit in seinen traditionellen Kernbereichen zielgenauer zu gestalten. Das Direktorium diskutierte im November 2003 über *Wechselkursregelungen*. Diese Erörterungen legen nahe, dass die „bipolare“ Perspektive bei Wechselkursregimen – wonach die Kurse entweder starr fixiert oder flexibel sein sollten – nuanciert werden sollte. Dabei wurde die Tatsache anerkannt, dass die Vorteile flexibler Wechselkurse mit der ökonomischen und institutionellen Entwicklung eines Landes zunehmen. Die Direktoren betonten, dass die Wirtschafts- und Strukturpolitik mit dem gewählten Wechselkursregime vereinbar sein sollte.

Das Direktorium erörterte im März 2004 die Auswirkungen, die der Bericht des Unabhängigen Evaluierungsbüros über *fiskalische Anpassungen* in fondsgestützten Programmen auf die Überwachung hat. Der vom Direktorium diskutierte Aktionsplan versucht sicherzustellen, dass die Überwachung in Ländern, in denen strukturelle und institutionelle Reformen der öffentlichen Finanzen Priorität haben, diesem Bereich angemessene Beachtung schenkt.

Zusammen mit der Weltbank unterstützt der IWF auch einen Ausbau der *internationalen Kooperation beim Handel*. Dies schließt eine erweiterte Überwachung der Handelspolitik mit Schwerpunkt auf besseren Marktzugang ein, insbesondere in Ländern, deren Handelspolitik von fundamentaler Bedeutung für das Welthandelssystem ist. (Siehe Kapitel 3 und 4 zu weiteren handelsbezogenen Entwicklungen.)

Stabilität des Finanzsektors

In Anerkennung der zentralen Rolle, die der Finanzsektor bei der Entstehung und Übertragung von Anfälligkeiten spielt, wurde die Überwachung der Finanzsektoren weiter gestärkt und in den Kernbereich der Länderkonsultationen nach Artikel IV gerückt. Darüber hinaus überarbeitet der Fonds seine Instrumente, wie etwa das Programm zur Bewertung des Finanzsektors und die Indikatoren zur Solidität des Finanzsektors. Angesichts der Risiken, die Offshore-Finanzzentren für das internationale Finanzsystem aufwerfen können, und der Bedeutung strenger Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sprach sich das Direktorium dafür aus, die Überprüfung von OFCs und die AML/CFT-Systeme im Geschäftsjahr 2004 zu einem Kernbereich der Fondsarbeit zu machen.

Programm zur Bewertung des Finanzsektors

Das FSAP, das in Zusammenarbeit mit der Weltbank durchgeführt wird, ist nach wie vor das wichtigste Instrument zur Aufdeckung von Schwächen in der Finanzsektoraufsicht und -überwachung auf Länderebene und zur Entwicklung von Programmen zur Stärkung des Finanzsektors. FSAP-Teams (Stabsmitglieder von IWF und Weltbank sowie Experten von nationalen Zentralbanken, nationalen Aufsichtsbehörden und internationalen Standardisierungsgremien) führen umfassende Überprüfungen von Finanzsystemen durch. Diese schließen das gesamte Spektrum von Finanzinstitutionen, Finanzmärkten, Zahlungsverkehrssystemen sowie den regulatorischen, aufsichtsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen ein. Die Teams setzen bei der Überprüfung der Finanzsektoren verschiedene Instrumente ein (z. B. Belastungstests und Indikatoren für die Solidität des Finanzsektors), beurteilen das Risikomanagement, erwägen einen möglichen Bedarf an technischer Unterstützung und helfen den Ländern, Prioritäten bei den Politikreaktionen zu setzen.

Das FSAP leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Überwachung, es ist auch ein Mittel für den Aufbau von Institutionen im Finanzsektor. Der Fonds arbeitet mit der Weltbank daran, die Berichterstattung über Entwicklungsfragen im Rahmen von FSAPs zu vertiefen. Er hat seine Forschungsarbeit und die Politikberatung in Bereichen wie der Entwicklung von Wertpapier- und Derivatemärkten intensiviert. Außerdem wird daran gearbeitet, die Verknüpfungen zwischen dem FSAP und anderen Finanzsektoraktivitäten des Fonds und der Weltbank zu verbessern, insbesondere hinsichtlich anschließender technischer Unterstützung. Die neue Baseler Kapitalvereinbarung, Basel II,

wird sowohl ein Schwerpunkt der FSAP-Beurteilungen als auch der technischen Unterstützung sein.

Ungefähr die Hälfte der Fondsmitglieder hat bereits an einem FSAP teilgenommen. Daher wurde gemäß den Empfehlungen in der Überprüfung des Direktoriums vom März 2003 die Anzahl der FSAP-Verfahren um etwa ein Viertel auf 18 pro Jahr gesenkt. Zugleich wurde deren Umfang verringert und eine selektivere Erstellung von Berichten über die Einhaltung von Standards und Kodizes gebilligt, was wiederum Ressourcen für Nachfolgearbeiten und Aktualisierungen freistellt.

Das Unabhängige Evaluierungsbüro wird im Geschäftsjahr 2005 eine Evaluierung der Programme zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP) und der damit verbundenen Beurteilungen der Stabilität des Finanzsystems durchführen.

Indikatoren für die Solidität des Finanzsektors

Die Bemühungen zur Stärkung der analytischen Grundlagen für die Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems werden durch die fortlaufenden Arbeiten des Fonds an der Entwicklung von FSIs vorangetrieben. FSIs dienen zur Bewertung der Solidität von Finanzinstituten und zur Aufdeckung von Anfälligkeiten auf dem Unternehmens- und Haushaltssektor, die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems aufwerfen könnten. (Siehe Tabelle 2.1)

Das Exekutivdirektorium stimmte im Juni 2003 weiteren Arbeiten zu, die die Erstellung und Veröffentlichung von FSIs fördern und deren Rolle in der Analyse der Finanzstabilität weiterentwickeln sollen. Die Direktoren betrachteten FSIs als ein zentrales Instrument, das die Effektivität der Fondsüberwachung insgesamt verbessert, die Transparenz und Stabilität des internationalen Finanzsystems erhöht und die Marktdisziplin stärkt. Sie lobten die Ergebnisse, die in drei Bereichen erreicht wurden, seitdem das Direktorium im Juni 2001 einem „Kernsatz“ und einem „empfohlenen“ Satz von FSIs zustimmte: Ein Entwurf für einen *Leitfaden zur Aufstellung* von FSIs wurde fertig gestellt, bei der Stärkung von FSIs in der makroprudentiellen Analyse kam man ein gutes Stück weiter, und der Einsatz von FSIs bei der Fondsüberwachung wurde vorangetrieben.

Die Direktoren merkten an, dass sich die FSIs sowohl wegen unterschiedlicher Vorschriften über das Rechnungswesen und die Bankenaufsicht als auch aufgrund verschiedener Entwicklungsstufen der Finanzsektoren von Land zu Land unterscheiden. Sie waren aber der Ansicht, dass die Annäherung an international anerkannte Standards im Rechnungswesen zu einer größeren Datenvergleichbarkeit führen sollte.

Die Direktoren regten die Verwendung von FSIs und Belastungstests bei der makroprudentiellen Überwachung an. Sie stellten fest, dass Belastungstests bei der Bewertung von

Marktrisiken besonders nützlich sein können, betonten aber, dass diese die FSIs ergänzen, aber nicht ersetzen sollten.

Die Direktoren betrachteten den vom Stab vorgeschlagenen Rahmen zur Untersuchung der Finanzstabilität als hilfreiches Instrument zur Integration der makroprudentiellen Überwachung, der Analyse der Zusammenhänge im Finanzsektor und der Überwachung der makroökonomischen Lage. Sie waren der Ansicht, dass sich die Zusammenhänge im Finanzsektor von Land zu Land unterscheiden können und billigten weitere Analysen zur Klärung dieser Zusammenhänge, darunter die Rolle der Funktionsweise von Finanzmärkten und grenzüberschreitender Zusammenhänge, sowie die Identifizierung der zur Beurteilung notwendigen Daten.

Die Direktoren waren sich der Ressourcenengpässe bewusst, ermutigten die Länder jedoch dazu, auf fortlaufender Basis zumindest einen Kernsatz von FSIs zu erstellen. Sie billigten Vorschläge zur Bewertung der in den Ländern vorhandenen Möglichkeiten, die FSIs zusammenzustellen, und für Hilfeleistungen zur Entwicklung dieser Kapazitäten. Sie unterstützten grundsätzlich die Ausarbeitung einer Leitlinie zur Überwachung des Finanzsektors, die die Verwendung von FSIs einschließt, sowie die weitere Entwicklung einer ein-satzfähigen Datenbank über FSIs.

Die Direktoren billigten den Vorschlag, dass der IWF zur Förderung der länderseitigen Bemühungen bei der Datenaufbereitung mit Unterstützung anderer internationaler Institutionen nach der Fertigstellung der *Leitlinie* in der zweiten Hälfte 2004 für Aufseher und Statistiker eine koordinierte Aktion zur Datenaufbereitung durchführt. Daran werden etwa 60 Länder teilnehmen.

Die Fortschritte des FSI-Programms werden in etwa zwei Jahren überprüft.

Beurteilung von Offshore-Finanzzentren

Das Direktorium überprüfte im November 2003 das Programm zur Beurteilung von Offshore-Finanzzentren. Die Direktoren würdigten dabei die bedeutenden Fortschritte des Programms, das im Jahr 2000 initiiert wurde. Inzwischen haben sich 41 der 44 Jurisdiktionen, mit denen der Fonds Gespräche eingeleitet hat, einer ersten Beurteilung unterzogen. Die Beurteilungen werden in vier bis fünf Jahren aktualisiert. Bestehen spezifische Bedenken, werden Risiko-Bewertungen bei Bedarf auch zwischendurch durchgeführt.

Die Direktoren begrüßten die in einigen OFCs in Folge des Programms eingeführten Verbesserungen an den aufsichtsrechtlichen und regulatorischen Systemen. Sie merkten aber an, dass die Aufsicht und die Vorschriften, insbesondere im

Nicht-Bankensektor, in vielen OFCs weiter verbessert werden müssen.

Das Direktorium betonte, dass sich die Rolle des IWF auch weiterhin auf das Mandat des Fonds und seine Expertise auf diesem Gebiet stützen sollte und dass das Programm künftig auf vier allgemeinen Elementen basieren sollte:

- regelmäßige Überwachung der OFC-Aktivitäten und Einhaltung von Aufsichtsstandards;
- verbesserte Transparenz der OFC-Aufsichtssysteme und -Aktivitäten;
- technische Unterstützung in Zusammenarbeit mit bilateralen und multilateralen Gebern; sowie
- Zusammenarbeit mit standardsetzenden Gremien sowie den Onshore- und Offshore-Aufsichtsbehörden zur Verbesserung von Standards und Informationsaustausch.

Die Direktoren betonten, dass die Teilnahme an OFC-Beurteilungen und -Kontrollen weiterhin freiwillig erfolgen sollte.

Die laufende Kontrolle der OFC-Aktivitäten stelle sicher, dass gut verwaltete Jurisdiktionen angemessene Aufsichtspraktiken beibehalten und dass andere Jurisdiktionen Fortschritte bei der Entwicklung der Aufsichtssysteme machen. Die Direktoren ermutigten alle Jurisdiktionen, der Veröffentlichung ihrer Berichte zuzustimmen. Dies liege in ihrem eigenen Interesse, da eine Ablehnung negative Marktsignale aussende. Die Direktoren betonten, dass alle OFCs im Bereich der Finanzregulierung internationale Mindeststandards einhalten sollten. Gleichzeitig unterstrichen sie aber, dass der Fonds keine aufsichtsrechtlichen Standards im Finanzbereich setzen sollte. Die Direktoren waren sich bewusst, dass Informationsaustausch-Vereinbarungen für eine effektive grenzüberschreitende Überwachung von großer Bedeutung sind. Sie wiesen deshalb darauf hin, dass der Fonds durch eine intensiviertere Zusammenarbeit mit standardsetzenden Organisationen

Tabelle 2.1 Solidität des Finanzsektors: Kernindikatoren und empfohlene Indikatoren

Kerndatensatz	
Einlageninstitute	Relation zwischen regulatorischem Eigenkapital und risikogewichteten Aktiva Relation zwischen regulatorischem Kernkapital (Tier 1) und risikogewichteten Aktiva Relation zwischen notleidenden Krediten (abzüglich Rückstellungen) und Eigenkapital
Eigenkapitalausstattung	
Qualität der Aktiva	Anteil der notleidenden Kredite an den Bruttokrediten insgesamt Sektorielle Verteilung der Kredite
Ertrag und Rentabilität	Gesamtkapitalrentabilität Eigenkapitalrendite Relation zwischen Zinsspanne und Bruttoertrag Relation zwischen Aufwendungen (ohne Zinsen) und Bruttoertrag
Liquidität	Anteil der liquiden Aktiva an den Gesamtkтива (Liquiditätsgrad der Aktiva) Relation zwischen liquiden Aktiva und kurzfristigen Verbindlichkeiten
Marktrisiko-Sensitivität	Relation zwischen offener Devisen-Position und Eigenkapital
Empfohlener Datensatz	
Einlageninstitute	Eigenkapitalquote Geographische Verteilung der Kredite Relation zwischen Aktivpositionen in Finanzderivaten (brutto) und Eigenkapital Relation zwischen Passivpositionen in Finanzderivaten (brutto) und Eigenkapital Ergebnis aus Finanzgeschäften als Anteil des Gesamtergebnisses Personalaufwand als Anteil der Aufwendungen (ohne Zinsen) Spanne zwischen Referenzzinssatz und Einlagenzinssatz Spanne zwischen höchstem und niedrigstem Interbankensatz Relation zwischen Kundeneinlagen und Gesamtkrediten (ohne Interbankkredite) Anteil von Fremdwährungskrediten an Gesamtkrediten Anteil von Fremdwährungsverbindlichkeiten an Gesamtverbindlichkeiten Relation zwischen offenen Aktienpositionen (netto) und Eigenkapital Relation zwischen Großkrediten und Eigenkapital
Marktliquidität	Durchschnittliche Geld-Brief-Spanne auf dem Wertpapiermarkt ¹ Durchschnittliche tägliche Umschlagskennzahl auf dem Wertpapiermarkt ¹
Nichtbanken-Finanzinstitute	Anteil der Aktiva an den Gesamtkтива des Finanzsystems Relation zwischen Aktiva und BIP
Unternehmenssektor	Gesamtverschuldungsgrad Eigenkapitalrendite Ertrag in Relation zu Zins- und Kapitalaufwand Relation zwischen offenen Fremdwährungspositionen des Unternehmenssektors und Eigenkapital Zahl der Anträge auf Gläubigerschutz
Private Haushalte	Relation zwischen Verschuldung der privaten Haushalte und BIP Schuldendienstquote der privaten Haushalte in Relation zum Einkommen
Immobilienmärkte	Immobilienpreise Anteil der Kredite für private Wohnimmobilien an Gesamtkrediten Anteil der Kredite für gewerbliche Immobilien an Gesamtkrediten

¹Oder in anderen Märkten, die für die Bankenliquidität relevant sind, wie z. B. Devisenmärkte.

und Aufsichtsbehörden die Informationsaustausch-Mechanismen stärken sollte.

Die Direktoren vereinbarten, dass der Stab weiterhin regelmäßige Aktualisierungen des OFC-Programms vorlegen sollte. Das Direktorium wird die nächste Überprüfung des OFC-Programms in zwei bis drei Jahren durchführen.

Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Bei der Überprüfung des 12-monatigen Pilotprogramms zur Beurteilung der Bekämpfung von Geldwäsche und

Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) im März 2004, das gemeinsam von Fonds und Weltbank durchgeführt wurde (siehe Kasten 2.2), verabschiedete das Direktorium die 40 + 8 Empfehlungen der Aktionsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (Financial Action Task Force – FATF) als einen neuen, erweiterten Standard für AML/CFT-Beurteilungen. Das Direktorium beschloss, die AML/CFT-Beurteilungen und die technische Unterstützung des Fonds auszuweiten, um den gesamten Bereich der erweiterten Empfehlungen abzudecken.

Die Direktoren begrüßten die Teilnahme der Aktionsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche und der FAFT-ähnlichen regionalen Gremien am Pilotprogramm, sie betonten die Bedeutung der Koordination der Arbeit von IWF und Weltbank mit der der FATF und FAFT-ähnlichen Gremien, um Doppelarbeit zu vermeiden, und zeigten sich ermutigt über

Kasten 2.2 Das Pilotprogramm zur Beurteilung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Der IWF und die Weltbank führten bis zum Oktober 2003 zusammen mit der Aktionsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (FATF) und FATF-ähnlichen regionalen Gremien ein 12-monatiges Pilotprogramm für AML/CFT-Beurteilungen in 41 Jurisdiktionen durch. Alle Beurteilungen gingen nach einer einheitlichen Methodik vor, die die ursprünglichen 40 Empfehlungen der FATF sowie die 8 Sonderempfehlungen zur Terrorismusfinanzierung (40 + 8) zu Grunde legte. Der Fonds führte 20 Bewertungen durch, die Weltbank 6, und 7 weitere wurden gemeinsam von beiden Institutionen umgesetzt. Die FATF und die FATF-ähnlichen regionalen Gremien übernahmen die verbleibenden 8 Bewertungen. Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs) wurden oder werden für alle Bewertungen des Pilotprojekts erstellt und mit Zustimmung der nationalen Behörden in die Internetseite des IWF eingestellt.

Die technische Unterstützung durch den Fonds und andere Geber hat erheblich zugenommen, um den Ländern bei der Bewältigung von Schwächen in ihren jeweiligen AML/CFT-Regelungen Hilfestellung zu leisten. In den vergangenen zwei Jahren gab es 85 länderspezifische Projekte für technische Unterstützung, die 63 Länder erfasste, sowie 32 regionale Projekte für insgesamt mehr als 130 Länder.

Als Reaktion auf die Bewertungen legen IWF und Weltbank den Schwerpunkt auf Hilfe bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen, auf Unterstützung der Zentralstellen für Verdachtsanzeigen und auf Ausbildung von Aufsichtsbeamten für den Finanzsektor. Die größten Fortschritte werden bei der Entwicklung eines zeitgemäßen rechtlichen und institutionellen Rahmens erzielt. Der Personalaufbau und die Ausbildung von Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden ist ein langfristiger Prozess, der in den betreffenden Ländern zusätzliche Ressourcen erfordert. Da der Fonds nur einer von vielen Anbietern technischer Unterstützung ist, wird die enge Kooperation mit anderen Gebern weiterhin ein Kennzeichen der IWF-Beteiligung am AML/CFT-Hilfsprogramm sein.

die erhaltenen Berichte. Die Direktoren erwarten eine vollständige Überprüfung der Beurteilungen und ihrer Übereinstimmung mit den Prinzipien der ROSCs sowie der Effektivität der Koordinierungsbemühungen in etwa 18 Monaten. Eine umfassende Überprüfung der Effizienz des Programms von Fonds und Weltbank ist in etwa drei Jahren vorgesehen.

Die Direktoren stellten fest, dass das Pilotprojekt seine ursprünglich gesetzten Ziele erreicht hat. Es habe zu einer beträchtlich gestiegenen internationalen Beachtung von AML/CFT-Problemen und zu umfassender technischer Unterstützung in diesem Bereich geführt. Sie zeigten sich ermutigt darüber, dass die meisten Jurisdiktionen positiv auf die Beurteilungen reagieren. Die Direktoren würdigten die generell hohe Einhaltung der FATF-Empfehlungen in Ländern mit hohem und mittlerem Einkommen, stellten jedoch fest, dass viele Länder mit geringerem Einkommen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der FAFT-Standards haben, was teilweise auf Ressourcenengpässe zurückzuführen sei. Die Direktoren stellten fest, dass es bei den acht im Jahre 2001 eingeführten Sonderempfehlungen gegen Terrorismusfinanzierung mehr allgemeine Schwächen hinsichtlich der Einhaltung gibt als bei den ursprünglichen 40 Empfehlungen, sie begrüßten jedoch das gestiegene Bewusstsein in den einzelnen Jurisdiktionen hinsichtlich der Notwendigkeit eines starken rechtlichen und institutionellen Rahmens auf diesem Gebiet und betonten, dass die Bereitstellung von technischer Unterstützung ein zentrales Element ist, um die weltweite Einhaltung der FATF-Standards zu verbessern. Sie begrüßten insbesondere die bedeutsame und umfassendere Hilfe des Fonds in den Bereichen Gesetzgebung, Unterstützung der Aufsichtsgremien, Einrichtung von Zentralstellen für Verdachtsanzeigen und Ausbildung.

Mit Blick auf den Erfolg des Pilotprogramms und die Bedeutung der AML/CFT-Arbeit kamen die Direktoren überein, dass diese Aktionen ein regulärer Teil der Fondsarbeit sein sollten und dass AML/CFT-Beurteilungen weiterhin in alle FSAP- und OFC-Beurteilungen einbezogen werden sollten, und zwar unabhängig davon, ob sie von IWF, Weltbank oder FATF und FATF-ähnlichen Gremien erstellt wurden. Die Direktoren waren sich über die Bedeutung einer fortgesetzten Zusammenarbeit mit der FATF einig. Die FATF und die FATF-ähnlichen regionalen Gremien sollen pro Jahr Beurteilungen über 15 bis 20 Länder durchführen.

Bei der Erörterung der Optionen für die Weiterentwicklung der Arbeit des IWF im AML/CFT-Bereich sprachen sich die meisten Direktoren dafür aus, dass der Fonds zusammen mit der Weltbank die volle Verantwortung für die Durchführung der AML/CFT-Beurteilungen und die Bereitstellung von technischer Hilfe übernehmen sollte. Dies gelte auch für die Sektoren, die vorher von unabhängigen AML/CFT-Experten abgedeckt wurden.

Bereitstellung von Daten an den Fonds und an die Öffentlichkeit

Im Geschäftsjahr 2004 wurden weitere Fortschritte sowohl bei der Bereitstellung von Daten an den Fonds als auch bei der Veröffentlichung von Daten durch den Fonds erzielt.

Der Rahmen für die Datenbereitstellung an den Fonds für Überwachungszwecke ist im IWF-Übereinkommen (insbesondere Artikel VIII Abschnitt 5) und den diesbezüglichen Entscheidungen des Exekutivdirektoriums geregelt. Dabei wird ein kooperativer Ansatz zu Grunde gelegt. Der aktuelle Rahmen, der 1995 geschaffen wurde, umfasst drei Hauptkomponenten: (1) einen einheitlichen Datensatz, den alle Mitglieder an den Fonds liefern müssen, und bedarfsweise ergänzende Daten, die nach den individuellen Gegebenheiten des jeweiligen Landes variieren können, (2) eine Bewertung der Angemessenheit der bereitgestellten Daten durch den Fonds und nötigenfalls der Auswirkungen von Datenunzulänglichkeiten sowie der Maßnahmen zu ihrer Beseitigung und (3) einen schrittweisen Ansatz, um die seltenen Fälle zu bewältigen, in denen Mitglieder nur widerwillig die für die Fondsüberwachung notwendigen Daten bereitstellen. (Siehe Kasten 2.3.)

Im Lauf des Geschäftsjahrs überprüfte und überarbeitete das Direktorium im Rahmen von drei Diskussionen die folgenden zusammenhängenden Themen: die freiwilligen Datenstandards-Initiativen, den rechtlichen Rahmen für die Datenbereitstellung und den aktuellen Rahmen für die Datenbereitstellung.

Initiativen für Datenstandards

Das Exekutivdirektorium schloss im Juli 2003 die fünfte Überprüfung der Initiativen für Datenstandards ab (siehe Kasten 2.4). Die Direktoren diskutierten die Entwicklungen des Allgemeinen Datenveröffentlichungs-Systems (GDDS) und des Speziellen Datenveröffentlichungs-Standards (SDDS) sowie Vorschläge zur Aktualisierung von SDDS und GDDS, um deren Relevanz aufrechtzuerhalten und die sich entwickelnden internationalen Standard-Praktiken widerzuspiegeln. Außerdem wurden Pläne für Nachfolgearbeiten an den Datenmodulen von ROSCs, Verbesserungen am Regelwerk zur Beurteilung der Datenqualität (DQAF) und die Integration der Datenstandard-Initiativen in das Datenqualitäts-Programm erörtert.

Die Direktoren zeigten sich sehr zufrieden über den bedeutenden Beitrag, den die Datenstandards-Initiativen zu den Verbesserungen bei Erfassung, Veröffentlichung, Qualität und Transparenz der Daten in den Mitgliedsländern geleistet haben. Sie sahen kontinuierliche Fortschritte in diesen Bereichen als einen Eckpfeiler für die Überwachung und Krisen-

Kasten 2.3 Veränderungen am IWF-Rahmenwerk zur Datenbereitstellung

Nach Artikel VIII Abschnitt 5 des IWF-Übereinkommens sind die Mitglieder zur Lieferung bestimmter Informationen an den Fonds verpflichtet. 1995 wurde vereinbart, dass die Mitglieder ermutigt werden sollten, auf freiwilliger Basis und in Zusammenhang mit der Überwachung Informationen für den Fonds bereitzustellen, die über die Informationserfordernisse nach Artikel VIII Abschnitt 5 hinausgehen. Diese werden als „statistische Kernindikatoren“ bezeichnet. Das Direktorium entschied im Januar 2004 erstens, die Datenkategorien zu erweitern, zu deren Bereitstellung die Mitglieder nach Artikel VIII Abschnitt 5 verpflichtet sind, und zweitens, einen Verfahrensrahmen zur Durchsetzung dieser Verpflichtungen zu schaffen. Die erweiterte Liste der Daten, deren Bereitstellung an den Fonds ab Ende Januar 2005 verpflichtend wird, entspricht den so genannten statistischen Kernindikatoren. Das Direktorium änderte deren Bezeichnung im März 2004 in „übliche Indikatoren, die für die Überwachung erforderlich sind“. Die Bereitstellung dieser Daten an den Fonds ist gemäß der Entscheidung vom Januar 2004 obligatorisch.

verhütung an. (So erfüllen jetzt beispielsweise alle SDDS-Teilnehmer die Anforderungen des Datenschemas für internationale Reserven und Fremdwährungsliquidität sowie des Auslandsvermögensstatus. Viele Teilnehmer übertreffen die Veröffentlichungsanforderungen für das letztgenannte Gebiet sogar.) Sie hoben die bedeutende Rolle des Fonds sowohl als standardsetzendes Gremium als auch bei der Bereitstellung technischer Hilfe zur Lösung von Datenproblemen hervor. Die Direktoren unterstützten die Gesamtstrategie zur Förderung der Datentransparenz durch zunehmende Teilnahme der Mitglieder an den Datenstandards-Initiativen, die mit international anerkannten Verfahren Schritt halten. Sie riefen zur Fortsetzung der Beratungen mit Mitgliedern und anderen Institutionen auf und unterstrichen die Bedeutung der Freiwilligkeit bei den Datenstandards-Initiativen.

Die Direktoren hoben außerdem die Bedeutung des GDDS als Katalysator zur Mobilisierung und Koordinierung der technischen Unterstützung von Fonds, Weltbank und anderen Gebern hervor. Sie begrüßten die Unterstützung, die von einigen bilateralen Gebern für die technische Hilfe bereitgestellt wurde, und ermutigten andere zur Nachahmung. Angesichts der zunehmenden Anzahl von GDDS-Teilnehmern und des anhaltenden Interesses von Nichtteilnehmern am Beitritt wiesen die Direktoren auf die Bedeutung eines möglichst effektiven Einsatzes der vorhandenen Ressourcen hin.

Die Direktoren unterstrichen die zentrale Rolle des ROSC-Datenmoduls als Beitrag zur Datentransparenz und zur Identifizierung vorrangiger Bereiche für statistische Verbesserungen. Das Direktorium unterstützte die vorgeschlagene Strategie, die Durchführung „neuer“ ROSCs gegenüber der

Aktualisierung bestehender ROSCs abzuwägen. Letztere schließen solche Länder ein, deren ROSCs vor der Einführung des Regelwerks zur Beurteilung der Datenqualität durchgeführt wurden. Die Möglichkeit von Eigenbeurteilungen von Ländern mit dafür ausreichenden Kapazitäten wurde ebenfalls herausgestellt.

Die Direktoren waren sich einig, dass die nächste Überprüfung der Fondsinitiativen für Datenstandards im zweiten Halbjahr 2005 stattfinden sollte.

Gesetzlicher Rahmen für die Datenbereitstellung

Der IWF verlässt sich hauptsächlich auf freiwillige Kooperation, um von Mitgliedsländern die notwendigen Informationen zur Durchführung seiner Aufgaben zu erhalten. Dies betrifft sowohl die Überwachung als auch die Bereitstellung von Finanzmitteln an die Mitgliedsländer. Dieser kooperative Ansatz hat der Institution und seinen Mitgliedern insgesamt gute Dienste geleistet. In den vergangenen Jahren haben jedoch einige Fälle von Berichtsproblemen – u. a. verspätete Datenübermittlung, mangelnde Bereitstellung bestimmter Daten und Übermittlung fehlerhafter Informationen – Anstrengungen nach sich gezogen, den rechtlichen Rahmen für die Datenbereitstellung durch die Mitglieder zu verbessern. Das Direktorium diskutierte im Juni und im Dezember 2003 eine Stärkung des rechtlichen Rahmens für die Informationsbereitstellung an den Fonds. Die Schlussfolgerungen aus diesen Diskussionen flossen in die Direktoriumsentscheidung vom 30. Januar 2004 ein.

Die Entscheidung zielt darauf, die Wirksamkeit von Artikel VIII Abschnitt 5 des IWF-Abkommens zu stärken. Diese zentrale Stütze des gesetzlichen Rahmens verpflichtet die Mitgliedsländer zur Meldung bestimmter Informationen an den Fonds, soweit diese die Kapazität dafür haben. Der Fonds verfügt über Rechtsmittel und Sanktionen, um gegen die relativ seltenen Fälle von Berichtsproblemen, die durch den kooperativen Ansatz nicht gelöst werden können, vorzugehen.

Die Entscheidung des Direktoriums erweitert den bereitzustellenden Datenkranz in Übereinstimmung mit dem sich entwickelnden Überwachungsbedarf und schafft ein neues Rahmenwerk für Verfahren und Rechtsmittel, um die fehlende Bereitstellung oder die Übermittlung falscher Daten anzugehen. Die Entscheidung begrenzt auch die Fälle, in denen Artikel VIII Abschnitt 5 im Zusammenhang mit der Nutzung von Fondsmitteln des Allgemeinen Kontos angewendet werden kann, um mögliche Klagen zu vermeiden, deren Verfolgung nicht im Interesse des Fonds wäre.

Datenbereitstellung für Überwachungszwecke

Das Exekutivdirektorium führte im März 2004 die sechste Überprüfung der Datenbereitstellung an den Fonds für

Überwachungszwecke seit 1995 durch. Der Datenbedarf variiert mit den jeweiligen Gegebenheiten der Mitglieder und der Datenbedarf des Fonds hat sich im Lauf der Zeit parallel zu Überwachungsumfang und anderen Fondsaktivitäten weiterentwickelt. Dies spiegelt sich in der Überprüfung des rechtlichen Rahmenwerks zur Informationsbereitstellung an den Fonds wider, die das Exekutivdirektorium im Geschäftsjahr 2004 durchgeführt hat, bei der – wie oben erwähnt – die Informationskategorien erweitert wurden, die die Mitglieder nach Artikel VIII Abschnitt 5 an den Fonds berichten müssen (die „üblichen Indikatoren, die für die Überwachung erforderlich sind“).

Bei der Bestandsaufnahme über die Entwicklungen hinsichtlich Umfang und Häufigkeit der Datenbereitstellung durch die Mitglieder sahen die Direktoren als positiv an, dass ein steigender Anteil der Fondsmitglieder angemessene Daten für die Fondsüberwachung bereitstellt und dass die meisten Mitglieder, darunter praktisch alle Länder mit Marktzugang, diese rechtzeitig liefern. Die Direktoren räumten jedoch ein, dass bei nahezu einem Drittel aller Fondsmitglieder, meist Länder mit geringer Bevölkerung oder niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, erhebliche Datenunzulänglichkeiten bestehen, die die Politikanalyse und Überwachung durch den Fonds weiterhin erschweren. Die Direktoren bestätigten, dass in vielen Fällen Zeit, nationale Anstrengungen und internationale Unterstützung notwendig sind, um die seit langem bestehenden statistischen Kapazitätsengpässe zu überwinden.

Weitere wichtige Punkte aus der Überprüfung im März 2004:

- Die Direktoren bestätigten, dass das derzeitige Rahmenwerk für die Datenbereitstellung an den Fonds im Wesentlichen beibehalten werden sollte, riefen aber zu einer verbesserten Umsetzung auf. Artikel-IV-Konsultationen sollten Datenunzulänglichkeiten und deren Auswirkungen auf die Politik aufzeigen und Gegenmaßnahmen empfehlen, falls unzureichende Daten für eine effektive Überwachung vorliegen.
- Die Direktoren sprachen sich dafür aus, Probleme hinsichtlich der Datenqualität in Stabsberichten auf der Grundlage verfügbarer ROSCs anzugehen.
- Neue Initiativen zur Stärkung der Überwachung ziehen auch neue Datenanforderungen nach sich. Die Direktoren befassten sich mit den Auswirkungen der Arbeit des IWF auf die Datenbereitstellung in vier Bereichen: Bilanzansatz, Rahmenwerk zur Durchführung von Schuldenfähigkeits-Analysen, Liquiditätsmanagement und Indikatoren für die Solidität des Finanzsektors. Die meisten Direktoren vertraten die Auffassung, dass in der nächsten Zukunft der Schwerpunkt darauf gelegt werden sollte, für eine Verbesserung der Datenverfüg-

barkeit zur Durchführung von Bilanzanalysen zu sorgen. Sie unterstrichen die Bedeutung von Aufschlüsselungen von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten, die eine Abschätzung von Währungs- und Fälligkeitsinkongruenzen in sektorbezogenen Bilanzen ermöglichen. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit gesehen, Schwächen in den Daten über die öffentliche Verschuldung anzugehen. Das Direktorium zog daher einen pragmatischen Aktionsplan in Erwägung, der sich mit den Auswirkungen auf die Mittelausstattung befasst.

- Die deutlich gestiegene Veröffentlichung makroökonomischer Daten durch den Fonds war in den vergangenen Jahren ein wichtiger Baustein der Bemühungen zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur. Um das Risiko von Missverständnissen hinsichtlich der Genauigkeit und Verlässlichkeit von Fondsdaten zu verringern, das

aus der Veröffentlichung unterschiedlicher Datenreihen für eine bestimmte Variable entstehen kann, empfohlen die Direktoren Maßnahmen zur Verbesserung der Metadaten zur Erklärung der Datendifferenzen. Die Nutzung gemeinsamer Datenquellen soll gefördert und der Datenaustausch innerhalb des Fonds soll verbessert werden. Darüber hinaus soll in den veröffentlichten Stabspapieren ein allgemeiner Haftungsausschluss angebracht werden.

Die Direktoren vereinbarten, dass die nächste Überprüfung der Datenbereitstellung an den Fonds in etwa zwei Jahren durchgeführt wird.

Krisenbewältigung

Trotz Bemühungen zur Krisenprävention werden einige Länder auch in Zukunft beim Schuldendienst in Schwierig-

Kasten 2.4 Initiativen für Datenstandards und ROSCs

Die Datenstandards-Initiative des IWF zielt darauf ab, die öffentliche Verfügbarkeit verlässlicher, zeitnaher und umfassender Statistiken zu verbessern und dadurch zur Umsetzung solider makroökonomischer Politiken und verbesserten Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte beizutragen.

Der spezielle Datenveröffentlichungs-Standard (Special Data Dissemination Standard – SDDS). Der SDDS wurde 1996 geschaffen und ist ein freiwilliger Standard, dessen Teilnehmer – Länder, die Marktzugang haben oder anstreben – sich zur Erfüllung international anerkannter Anforderungen zu Datenerfassung, -häufigkeit und -aktualität verpflichten. Die Teilnehmer erklären sich außerdem dazu bereit, einen Zeitplan für die Datenveröffentlichungen herauszugeben und gute Praktiken bezüglich des öffentlichen Zugangs zu den Daten sowie der Qualität und Integrität der Daten anzuwenden. Die SDDS-Teilnehmer stellen Informationen über ihre Datenveröffentlichungs-Verfahren bereit für die Informationstafel über Datenveröffentlichungs-Standards (Dissemination Standards Bulletin Board – DSBB), die unter <http://dsbb.imf.org> eingesehen werden kann. Die Teilnehmer sind außerdem verpflichtet, eine Internet-Seite mit den aktuellen Daten zu unterhalten. Diese wird als nationale Datenübersichtsseite bezeichnet und ist mit der DSBB verlinkt. Die SDDS-Teilnehmer begannen im September 2003 mit der Veröffentlichung vorgeschriebener Daten zur Auslands-

verschuldung. Am 30. April 2004 gab es 57 SDDS-Teilnehmer.

Das Allgemeine Datenveröffentlichungs-System (General Data Dissemination System – GDDS). Für Länder, die keinen Zugang zu den Finanzmärkten haben, aber bemüht sind, die Qualität ihres nationalen Statistiksystems zu verbessern, bietet das GDDS einen umfassenden Ansatz. Die freiwillige Teilnahme ermöglicht es den Ländern, ihr eigenes Tempo festzulegen. Es wird ein detaillierter Rahmen bereitgestellt, der die Anwendung international akzeptierter methodologischer Prinzipien, die Anwendung strenger Kompilationsverfahren und eine größere Professionalität der nationalen statistischen Systeme fördert. Die 70 GDDS-Teilnehmerländer (Ende April 2004) stellen Metadaten bereit, die die Datenerfassungs- und Veröffentlichungspraktiken beschreiben, und geben ihr Einverständnis, dass ihre detaillierten Verbesserungspläne in die DSBB eingestellt werden.

Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSCs). In einem ROSC wird beurteilt, inwieweit ein Land Standards in einem von zwölf Bereichen und damit zusammenhängende Standards einhält, die der operativen Arbeit des Fonds und der Weltbank dienen. Die Berichte, von denen anschließend rund 70 % veröffentlicht worden sind, untersuchen drei weitreichende Bereiche: (1) Transparenz der Regierungsgeschäfte und der Politik (Datenveröffentlichung, Transparenz

der öffentlichen Haushalte, Transparenz der Geld- und Finanzpolitik), (2) Standards im Finanzbereich (Bankenaufsicht, Zahlungsverkehrssysteme, Wertpapiervorschriften, Versicherungsaufsicht und AML/CFT) und (3) Standards für die Marktintegrität im Unternehmenssektor (Unternehmensführung, Rechnungswesen, Buchprüfung, Insolvenz und Gläubigerrechte).

Der Teilnehmerkreis an der Initiative für Standards und Kodizes wächst weiter. Ende April 2004 waren 524 ROSC-Module für 106 Volkswirtschaften, d. h. 57 % der Mitgliedschaft des IWF, abgeschlossen und die meisten systemisch wichtigen Länder erklärten sich freiwillig zu einer Bewertung bereit. Die Teilnahmequoten unterscheiden sich regional weiterhin erheblich. Sie reichen, gemessen an der Anzahl abgeschlossener ROSC-Module, von 28 % in den Entwicklungsländern Asiens bis zu 88 % in Zentral- und Osteuropa.

Das Regelwerk für die Beurteilung der Datenqualität (Data Quality Assessment Framework – DQAF). Das DQAF ist eine Bewertungs-Methode, die nach der vierten Überprüfung der Datenstandards-Initiativen im Jahr 2001 in die Struktur der ROSC-Datenmodule eingefügt wurde. Die breiter angelegte Funktion des DQAF, Anleitung zur Verbesserung der Datenqualität zu geben, wurde sowohl in das Datenqualitäts-Programm als auch – deutlicher erkennbar – in die Artikel-IV-Konsultationen integriert.

keiten geraten, die sich zu Finanzkrisen entwickeln können. Im Geschäftsjahr 2004 setzte der Fonds seine Arbeiten zur Stärkung der Mechanismen zur Krisenbewältigung fort. Im Einklang mit dem Communiqué des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses (International Monetary and Financial Committee – IMFC) vom September 2003 konzentrierten sich die Anstrengungen des Fonds zur Krisenbewältigung darauf, in Jurisdiktionen, in denen Kollektivklauseln (CACs) bislang nicht zum Marktstandard gehören, eine Einbeziehung der CACs bei der Emission von internationalen staatlichen Anleihen zu fördern. Außerdem wurde ein Beitrag zu den Initiativen geleistet, die auf die Formulierung eines freiwilligen Verhaltenskodexes für öffentliche Schuldner und ihre Gläubiger ausgerichtet sind. Daneben wurden auch Aspekte von allgemeiner Relevanz für eine geordnete Bewältigung von Finanzkrisen erörtert.

Umschuldungsklauseln

Der IWF fördert aktiv die Einbeziehung von Umschuldungsklauseln in internationale staatliche Anleiheemissionen auf allen Märkten durch eine Intensivierung des Dialogs mit Emittenten in aufstrebenden Märkten (auch im Zusammenhang mit Artikel-IV-Diskussionen) und mit privaten Marktteilnehmern. Im Geschäftsjahr 2004 hat – zum Teil aufgrund dieser Bemühungen – die Verwendung von Kollektivklauseln bei internationalen Anleihen, die nach New Yorker Recht begeben wurden, merklich zugenommen. Diese Klauseln waren dort bis vor kurzem noch nicht Marktstandard. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass die Ausgabepreise eine Prämie für CACs einschließen. Zu den zentralen Entwicklungen im Geschäftsjahr 2004 zählen:

- Staatsanleihen, die CACs enthielten, machten mehr als 70 % des gesamten Anleihevolumens aus, das in der zweiten Hälfte 2003 und Anfang 2004 begeben wurde.
- Eine zunehmende Anzahl von Schwellenländern (18 per Ende April 2004 – Belize, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Israel, Kolumbien, Korea, Mexiko, Panama, Peru, die Philippinen, Polen, Südafrika, Türkei, Uruguay und Venezuela) schloss CACs in ihre nach New Yorker Recht begebenen internationalen Staatsanleihen ein.
- Die Türkei und Peru waren 2003 die ersten Länder ohne Investment-Rating, die CACs in Anleihen nach New Yorker Recht aufnahmen. Die CACs sahen in den Mehrheitsklauseln für die Umstrukturierung ein Mehrheitserfordernis von 75 % der ausstehenden Kreditsumme vor. Dies bedeutete eine Änderung der Marktpraxis, da die Emittenten ohne Investment-Rating bisher höhere Mehrheitserfordernisse vorsahen. Darüber hinaus kündigte Brasilien im April 2004 an, bei künftigen Anleiheemissionen die Mehrheitserfordernisse für Umstrukturierungsregelungen auf 75 % zu reduzieren.

- Acht Industrieländer nahmen CACs in ihre Staatsanleihen auf, die nach ausländischem Recht emittiert wurden. Mit Ausnahme von Italien begaben alle ihre Anleihen nach englischem Recht, in dem die Einbeziehung von CACs langjährige Marktpraxis ist.

Trotz dieser schnellen Fortschritte enthält ein großer Anteil (58 %) der ausstehenden Staatsanleihen von Schwellenländern weiterhin keine CACs.

Weitere Fragen

Aggregationsregelungen

Der IWF untersucht weiterhin, welchen Beitrag die Aggregation zur Lösung der Probleme hinsichtlich des kollektiven Handelns und zur Bewältigung der Schwierigkeiten mit der Gläubigerkoordination leisten kann. Die Vorteile und Risiken von Aggregationsregelungen wurden im Oktober 2003 auf einem Direktoriumsseminar diskutiert. Trotz einiger Fortschritte bei der Einbeziehung von Aggregationsklauseln in Staatsanleihen wurde es als verfrüht angesehen, seitens des Fonds spezielle Regelungen zu unterstützen. Der Fonds wird die Anwendung und Entwicklung von Aggregationsregelungen weiterhin beobachten.

Verhaltenskodex

Das IMFC sah in seinen Communiqués vom September 2003 und April 2004 den Bemühungen entgegen, einen freiwilligen Verhaltenskodex zu entwickeln, der Verhaltensstandards und Verantwortlichkeiten für die Schuldner und deren private Gläubiger darlegen soll. Der Ausschuss ermutigte den Fonds zur Mitarbeit in diesem Bereich. Grundsätzlich könnte ein Kodex den Dialog zwischen Gläubigern und Schuldnern erleichtern, korrigierende Politikmaßnahmen fördern, die die Häufigkeit und Schwere von Krisen reduzieren, und die Aussichten auf eine geordnete und schnelle Krisenbewältigung verbessern.

Die Fortschritte in diesem Bereich waren bislang begrenzt, aber die Arbeiten werden im öffentlichen und privaten Sektor fortgesetzt. Die G-20 veranstaltete zu diesem Thema mehrere hochrangige Treffen mit Vertretern des Privatsektors, die erkennen ließen, dass Vorschläge zur Einführung eines freiwilligen Kodex ein zentrales Element der Arbeiten zur Krisenbewältigung sind¹. Eine technische Arbeitsgruppe, die Brasilien, Korea und Mexiko umfasst, wurde eingerichtet, um mit Vertretern des Privatsektors einen Entwurf für weitergehende Überlegungen vorzubereiten. Gleichzeitig setzt das Institute of International Finance (IIF) seine Anstrengungen zur Entwicklung eines Kodex auf der Grundlage von Kernprinzipien fort, die von einer verstärkten Schuldner-Gläubiger-Kooperation ausgehen.

Peru



Die IWF-Überwachung unterstützt bereits viele der Elemente, die in einen derartigen Kodex einfließen würden, wie etwa Investor-Relations-Programme, CACs und die Einhaltung von Standards und Kodizes. Über diese Elemente hinaus wird die Beteiligung des Fonds an der Beurteilung der Fortschritte bei Dialog und Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldnern weiterhin maßgeblich von seiner Kreditpolitik bei Zahlungsrückständen geprägt. Als Orientierung dient darüber hinaus auch die jüngste Überprüfung des Direktoriums zur Anwendung des Kriteriums ernsthafter Verhandlungen bei der Erzielung einer einvernehmlichen Einigung. Inhalt und Anwendung dieser Politik bedürfen jedoch voraussichtlich einer erneuten Überprüfung, sobald größere Klarheit über den genauen Inhalt des Kodex herrscht.

Private Gläubigerklagen bei überfälligen Staatsschulden

Das Direktorium veranstaltete im April 2004 ein Seminar über die Entwicklungen bei Gerichtsverfahren wegen ausstehender Staatsschulden und deren Konsequenzen für die Bemühungen der Länder, mit ihren Gläubigern Umstrukturierungen und Schuldenerleichterungen zu vereinbaren. In den vergangenen Jahren gab es einen deutlichen Anstieg von Gerichtsverfahren gegen staatliche Schuldner. Der Fonds wird die Entwicklungen in diesem wichtigen Bereich weiterhin genau beobachten.

Der Evian-Ansatz

In dem Bemühen, zu einer geordneten Lösung von Finanzkrisen beizutragen, vereinbarte der Pariser Club im Oktober 2003 einen neuen, flexiblen Ansatz, um Bedenken über die Schuldentragfähigkeit in Nicht-HIPC-Ländern anzugehen. Der so genannte Evian-Ansatz soll es dem Pariser Club ermöglichen, (1) Überlegungen zur Schuldentragfähigkeit ausdrücklich zu berücksichtigen, (2) seine Reaktion der Finanzsituation des Schuldnerlandes anzupassen und (3) einen Beitrag zu den aktuellen Bemühungen zu leisten, die Bewältigung von Krisen in einer geordneten, zeitnahen und vorhersehbaren Weise anzugehen. Die Fondsanalysen der Schuldentragfähigkeit wären das wichtigste Instrument, das der Pariser Club seiner ersten Beurteilung der künftigen Schuldentragfähigkeit eines Landes zu Grunde legt. Für Länder mit Liquiditätsproblemen, aber tragfähiger Verschuldung würde der Pariser Club weiterhin LiquiditätsErleichterungen bereitstellen, die auf der Grundlage

¹Die G-20 wurde 1999 auf Empfehlung der G7-Finanzminister eingerichtet. Das informelle Forum dient der Förderung des Dialogs zwischen Industrie- und Schwellenländern über wichtige Fragen des internationalen Finanzsystems.

In einem schwierigen externen Umfeld setzte Peru im Geschäftsjahr 2004 seinen Kurs trotz einer angespannten innenpolitischen Lage fort und verfolgte im Rahmen seiner zweijährigen Bereitschaftskredit-Vereinbarung, die im Februar 2004 auslief, eine solide makroökonomische Politik. Das Land verzeichnete 2003 ein solides BIP-Wachstum in Höhe von 4 % und eine niedrige Inflationsrate in Höhe von 2,5 %, und es führte das Haushaltsdefizit auf 1,7 % des BIP zurück. Die Entwicklungen Anfang 2004 lassen darauf schließen, dass das Land auf gutem Wege ist, sein mittelfristiges Ziel einer Begrenzung des Defizits auf höchstens 1 % des BIP zu erreichen. Die Regierung hat Gesetze verabschiedet, die darauf abzielen, einen soliden rechtlichen Rahmen für die fiskalische Dezentralisierung zu schaffen, und die Behörden arbeiten mit dem IWF, der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank an weiteren Maßnahmen um sicherzustellen, dass diese Dezentralisierung der mittelfristigen fiskalischen Konsolidierung dient.

Während des Geschäftsjahres 2004 legte der Stab des IWF den Behörden Perus eine Ex-post-Beurteilung der langfristigen Programme vor, in der er den Schwerpunkt auf Struktur-reformen im Fiskalbereich sowie auf die Rückführung der öffentlichen Schulden legte. Des Weiteren sandte der IWF eine Mission nach Peru, um technische Hilfe im Bereich der Steuerpolitik zu gewähren. Im April 2004 schloss der IWF-Stab einen Bericht über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSC) ab, in dem er den Behörden Perus Maßnahmen in folgenden Bereichen vorschlug: Verbesserung der Transparenz im Bereich der öffentlichen Haushalte, einschließlich einer Klärung der Funktionen innerhalb des öffentlichen Sektors; Schaffung eines stabilen und einheitlichen rechtlichen Rahmens für das Haushaltsverfahren, die Geschäftsabläufe im Schatzamt und das Schuldenmanagement; sowie explizite Aufführung der Ausgabenkompetenzen, Einnahmequellen und Kreditaufnahmegrenzen der Gebietskörperschaften.

Zusammenarbeit zwischen Peru und IWF im GJ 2004

October 2003	Veröffentlichung des ROSC-Moduls und einer Beurteilung unter Verwendung des Regelwerks für die Beurteilung der Datenqualität
Februar 2004	Abschluss der Artikel-IV-Konsultation und der vierten (letzten) Überprüfung der Bereitschaftskredit-Vereinbarung im Direktorium
April 2004	Veröffentlichung des ROSC-Moduls über Transparenz im Bereich der öffentlichen Haushalte

bestehender Konditionen auf den Bedarf des Schuldners zugeschnitten sind. Ländern mit ernsthaften Schuldenproblemen können fallweise umfassende Schuldenverhandlungen angeboten werden, so z. B. eine Umschuldung der Zahlungsströme, eine Verlängerung des Schuldenprofils oder eine Senkung des in Frage kommenden Schuldenstands, wobei eine Wiederherstellung der Schuldenfähigkeit im Blickpunkt steht.

In Übereinstimmung mit dem fallweisen Ansatz kann der Pariser Club Schuldenerleichterungen auf vielen verschiedenen Wegen bereitstellen. In einigen Fällen könnte der Pariser Club eine phasenweise Schuldenerleichterung vorsehen, um eine enge Verknüpfung mit der Erfolgsbilanz des Schuldnerlandes unter einem Fondsprogramm beizubehalten. Die Erfahrungen mit dem Evian-Ansatz sind derzeit noch begrenzt.

IWF-Kredite: Verbesserung von Politiken und Praktiken



Zu den Hauptaufgaben des IWF zählt die angemessen abgesicherte Bereitstellung finanzieller Unterstützung seiner Mitgliedsländer bei Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten. In einer Zeit steigender und volatiler Kapitalströme setzt der IWF seine Suche nach verbesserten Möglichkeiten zur Unterstützung seiner Mitglieder fort. Dies umfasst die Anpassungsanstrengungen an widrige Gegebenheiten, die Wiederherstellung einer tragfähigen Zahlungsbilanz, die Implementierung von Reformen und die Wachstumsförderung.

Finanzierungsfazilitäten und Politikmaßnahmen

Der IWF unterhält zahlreiche „Fazilitäten“, bzw. Kreditprogramme, mittels derer er seinen Mitgliedsländern Unterstützung bei der Bewältigung verschiedener Arten von Zahlungsbilanzproblemen zukommen lässt (siehe Tabelle 3.1). Nach wichtigen Veränderungen seiner Kreditvergabepraxis in den letzten Jahren hat der Fonds diese Fazilitäten wiederholt überprüft. Damit soll sichergestellt werden, dass die Fazilitäten dem sich verändernden globalen Umfeld und den sich wandelnden Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten – auch bedingt durch deren steigende finanzielle Interdependenz – Rechnung tragen.

Die große Mehrheit der Mitglieder, die Fondsressourcen in Anspruch nehmen, nutzen entweder die Bereitschaftskredit-Vereinbarungen oder Erweiterte Kreditvereinbarungen im Rahmen der normalen Zugangsgrenzen oder die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF). Der Fonds verfügt jedoch auch über andere Instrumente, die eine gezielte Unterstützung in besonderen Situationen erlauben. Im Geschäftsjahr 2004 überprüfte das Exekutivdirektorium drei dieser Instrumente: die Vorbeugende

Kreditlinie (Contingent Credit Line – CCL), deren Zielsetzung die Krisenprävention ist, die Bereitstellung von Mitteln über die normalen Zugangsgrenzen hinaus sowie die Fazilität zur kompensierenden Finanzierung (Compensatory Financing Facility – CFF), über die Finanzmittel für bestimmte Arten von vorübergehenden Leistungsbilanzschocks bereitgestellt werden können.

Überprüfung der Vorbeugenden Kreditlinien und mögliche Alternativen

Der IWF ist bestrebt, Instrumente zu entwickeln und aufzubessern, mit deren Hilfe er Mitgliedern, welche eine solide Politik betreiben, eine vorsorgliche Verteidigungslinie gegen widrige Kapitalmarktentwicklungen gewähren kann. Dies war die Zielsetzung der CCL, die der IWF im April 1999 als Teil seiner Reaktion auf die 1997-98 in Asien und anderen Teilen der Welt aufgetretene Finanzmarktkrise einführte. Damit sollte eine vorsorgliche Verteidigungslinie für Mitgliedsländer bereitgestellt werden, die eine „erstklassige“ Politik betreiben, aber dennoch gewissen Ansteckungsrisiken ausgesetzt sind. Die Fazilität sah die Zusicherung beträchtlicher finanzieller Unterstützung für Mitgliedsländer vor, die auf Grund von Faktoren außerhalb ihrer Kontrolle unter dem Druck der Finanzmärkte standen und gleichzeitig anspruchsvolle Zugangskriterien erfüllten. Zudem sollte die Fazilität den Anreiz zur Implementierung von soliden Politikmaßnahmen verstärken.

Im Jahr 2000 wurden zahlreiche Änderungen an den CCL-Bedingungen durchgeführt, um die Attraktivität der Fazilität zu erhöhen. Nichtsdestotrotz blieb die CCL ungenutzt und im März 2003 wurde eine Überprüfung der Fazilität durch das Exekutivdirektorium eingeleitet. Die Zielsetzung der CCL erfuhr zwar noch allgemeine Unterstützung, es konnte jedoch kein

Tabelle 3.1 Finanzfazilitäten des IWF

Kreditfazilität	Ziel	Bedingungen	Abrufstaffelung und Überwachung ¹	Zugangsgrenze ¹
Kredittranchen und Erweiterte Fondsfazilität⁴				
Bereitschaftskredit-Vereinbarungen (1952)	Mittelfristige Hilfe an Länder mit kurzfristigen Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten	Die Annahme von Politiken, durch die die Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten eines Landes gelöst werden können	Vierteljährliche Käufe (Auszahlungen) abhängig von der Einhaltung von Leistungskriterien und sonstigen Auflagen innerhalb eines annehmbaren Zeitraums	Jährlich: 100% der Quote; kumulativ: 300% der Quote
Erweiterte Fondsfazilität (1974) (Erweiterte Kreditvereinbarungen)	Längerfristige Hilfe zur Unterstützung der Strukturreformen der Mitglieder zur Lösung von langfristigen Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten	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	Jährlich: 100% der Quote; kumulativ: 300% der Quote
Sonderfazilitäten				
Fazilität zur Stärkung von Währungsreserven (1997)	Kurzfristige Hilfe bei Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten, die auf Vertrauenskrisen auf den Märkten zurückzuführen sind	Nur im Rahmen von Bereitschafts- oder Erweiterten Kreditvereinbarungen mit entsprechendem 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)	Keine Zugangsgrenze; dieser Zugang nur möglich, wenn der Zugang im Rahmen einer regulären Vereinbarung sonst die jährliche oder kumulative Grenze überschreiten würde
Fazilität zur kompensierenden Finanzierung (1988)	Mittelfristige Hilfe für vorübergehende Exporterlösausfälle oder übermäßige Ausgaben für Getreideimporte	Steht nur zur Verfügung, wenn die Erlösausfälle/übermäßigen Ausgaben zum großen Teil außerhalb der Kontrolle der Behörden liegen und wenn ein Mitglied eine Vereinbarung mit den Auflagen einer oberen Kredittranche hat oder wenn seine Zahlungsbilanzposition ansonsten zufrieden stellend ist	Einzelauszahlungen; falls eine Vereinbarung besteht, erfolgen die Auszahlungen in zwei Stufen	Jeweils 45% der Quote für die beiden Elemente Export und Getreideeinfuhr; gemeinsame Obergrenze von 55% der Quote für beide Elemente
Notfallhilfe	Schnelle, mittelfristige Hilfe für Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten in Bezug auf:		Keine, obwohl Hilfe nach Konflikten in zwei oder mehrere Käufe aufgeteilt werden kann	Normalerweise auf 25% der Quote begrenzt, obwohl in Ausnahmefällen größere Beträge bereitgestellt werden können
(1) Naturkatastrophen (1962)	(1) Naturkatastrophen	(1) Angemessene Anstrengung zur Überwindung der Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten		
(2) Länder nach Konflikten (1995)	(2) im Anschluss an innere Unruhen, politische Umwälzungen oder internationale bewaffnete Konflikte	(2) Aufbau der institutionellen und administrativen Kapazitäten als Vorbereitung für eine Vereinbarung in der oberen Kredittranche oder eine PRGF		
Fazilität für einkommensschwache Mitglieder				
Arbeitsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (1999)	Langfristige Hilfe für tief sitzende Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten struktureller Art; zielt auf nachhaltiges Wachstum mit Abbau der Armut	Annahme eines 3-jährigen PRGF-Programms, gestützt auf ein Strategiedokument zur Arbeitsbekämpfung, das von dem Land in einem partizipatorischen Prozess erstellt wird und makroökonomische, strukturelle sowie arbeitsbekämpfende Maßnahmen erfasst.	Halbjährliche (oder gelegentlich vierteljährliche) Auszahlungen abhängig von der Einhaltung von Leistungskriterien und Überprüfungen	140% der Quote; 185% der Quote in Ausnahmefällen

¹Die für die Kreditvergabe des IWF benötigten Mittel stammen hauptsächlich aus den 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*. Der Kredit gilt zurückgezahlt, wenn der Kreditnehmer seine Inlandswährung mit Devisen *zurückkauft*. Siehe Kasten 7.1 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 zuge-

sagte 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.

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

Gebühren ²	Rückkauf- (Rückzahlungs-) Bedingungen ³		
	Verpflichtungszeitplan (Jahre)	Erwartungszeitplan (Jahre)	Ratenzahlungen
Basissatz plus Aufschlag (100 Basispunkte bei Beträgen über 200% der Quote; 200 Basispunkte bei Beträgen über 300%) ⁵	3 ¼-5	2 ¼-4	Vierteljährlich
Basissatz plus Aufschlag (100 Basispunkte bei Beträgen über 200% der Quote; 200 Basispunkte bei Beträgen über 300%) ⁵	4 ½-10	4 ½-7	Halbjährlich
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 ½-3	2-2 ½	Halbjährlich
Basissatz	3 ¼-5	2 ¼-4	Vierteljährlich
Basissatz	3 ¼-5	Nicht zutreffend	Vierteljährlich
0.5%	5 ½-10	Nicht zutreffend	Halbjährlich

⁴Der Ausdruck *Kredittranchen* bezieht 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, dass sie angemessene Anstrengungen zur Überwindung ihrer Zahlungsbilanzprobleme nachweisen. Anträge auf Auszahlungen über 25 % der Quote werden Ziehungen in den oberen Kredittranchen genannt; sie erfolgen in Ratenzahlungen und sind an die Erfüllung bestimmter Leistungskriterien gebunden. Diese Auszahlungen sind normalerweise verbunden mit einer Bereitschafts- oder Erweiterten Kreditvereinbarung. Der Zugang zu IWF-Mitteln außerhalb einer Kreditvereinbarung ist selten und wird es erwartungsgemäß auch bleiben.

⁵Im November 2000 wurde ein Aufschlag eingeführt.

breiter Konsens dahingehend erreicht werden, dass eine Neuausgestaltung der CCL die Attraktivität der Fazilität erhöhen würde. Das Exekutivdirektorium kam überein, dass der Stab die Möglichkeit einer Stärkung der IWF-Überwachung und einer Verbesserung der bestehenden IWF-Kreditfazilitäten erörtern sollte, um sie im Hinblick auf die Krisenprävention wirksamer zu machen und um die Reaktionsgeschwindigkeit des Fonds bei der Hilfe für Länder mit einer soliden Wirtschaftspolitik zu erhöhen.

Im Juni 2003 diskutierte das Exekutivdirektorium ein Stabspapier, das die Erweiterung eines bestehenden Instruments – der vorbeugenden Kreditvereinbarungen – vorschlug. Dies sollte der Krisenvorbeugung dienen und helfen, einige der Ziele der CCL zu erreichen. Vorbeugende Kreditvereinbarungen sind Bereitschaftskredit-Vereinbarungen, bei denen ein Land seine Absicht erklärt, die Fondsressourcen nicht zu ziehen, es sei denn, die wirtschaftlichen Umstände verschlechtern sich. Vorbeugende Kreditvereinbarungen sind gebräuchlich – zwischen 1987 und April 2003 wurden 56 genehmigt – und die Erfahrung mit ihnen war in der Regel positiv. Sie werden normalerweise eingesetzt, wenn Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten in der Leistungsbilanz zu erwarten sind. Gelegentlich wurden sie jedoch auch genutzt, um Kapitalbilanzkrisen vermeiden zu helfen. Der Stab schlug mehrere Neuerungen vor, um die Angemessenheit der vorsorglichen Kreditvereinbarung zur Krisenvorbeugung zu erhöhen. Diese Neuerungen stießen zwar auf Interesse, während der Diskussion im Juni konnte jedoch keine ausreichende Unterstützung im Direktorium erreicht werden. Meinungsunterschiede herrschten insbesondere hinsichtlich eines Vorschlags, die Politik für den u. U. außerordentlich hohen Zugang in vorsorglichen Vereinbarungen zu konkretisieren.

Anlässlich des Abschlusses der CCL-Überprüfung am 26. November 2003, diskutierte das Exekutivdirektorium ein Stabspapier, das die bisher im Rahmen der Überprüfung untersuchten Punkte auflistete, und schlug mit Blick auf das nahe rückende Auslaufdatum (30. November) mehrere Optionen vor. Die meisten Exekutivdirektoren unterstrichen nochmals ihre weit reichende Unterstützung für die Ziele der CCL, sie stellten jedoch fest, dass die Fazilität trotz ihrer Modifizierung im Jahr 2000 ungenutzt geblieben war.

Viele Exekutivdirektoren hielten eine kurze Verlängerung der Auslaufzeit für notwendig. Die CCL sollte nicht auslaufen, bevor die Ausgestaltung der Fazilität verbessert sei oder alternative Instrumente zur Verfügung stünden, um die Zielsetzung der CCL zu erreichen. Sie befürchteten, dass das Auslaufen der CCL zum vorgesehenen Datum angesichts der noch bestehenden Unvollkommenheiten in der Funktionsweise der internationalen Kapitalmärkte eine Lücke im Krisenvermeidungs-Instrumentarium des Fonds hinterlassen würde. Dies könnte fehlinterpretiert werden als Schwächung der Glaubwürdigkeit des Fonds hinsichtlich seiner

Bereitschaft, Ländern mit einer soliden Politik bei der Verringerung ihrer Krisenanfälligkeit zu helfen. Eine Anzahl von Direktoren hielt die Nutzung der CCL auch nach einer Verlängerung für wenig wahrscheinlich und bevorzugte deren Auslaufen. Insgesamt verfehlte die Unterstützung für eine Verlängerung der Fazilität deutlich die notwendigen 85 % der Stimmen und die CCL lief folglich am 30. November 2003 aus.

Im Laufe der Diskussion im Exekutivdirektorium wurden zahlreiche Überlegungen hervorgehoben, die die Bedenken über das vorgesehene Auslaufen der CCL abmilderten.

- Erstens zeigt der bisherige Erfolg des IWF bei der Unterstützung seiner von Kapitalbilanzkrisen bedrohten Mitglieder, dass der Fonds in der Lage ist, schnell und flexibel den Einsatz von Fondsmitteln zuzusagen und – sollten die Umstände dies erfordern und erlauben – die Höhe und die zeitliche Abfolge des Zugangs dem Bedarf seiner Mitglieder anzupassen.
- Zweitens werden durch die verbesserte IWF-Überwachung, die Förderung größerer Transparenz und die technische Hilfe des Fonds solide Politikmaßnahmen gefördert und die Krisenvorbeugung im Allgemeinen gestärkt.
- Drittens scheinen die jüngsten Neuerungen in der Finanzarchitektur, eine differenziertere Marktbewertung hinsichtlich der verschiedenen Schuldnergruppen sowie erhöhte Reformanstrengungen in vielen Schwellenländern zu einem Rückgang der Krisenansteckungsrisiken geführt zu haben, deren Abwendung das Ziel der CCL-Fazilität war.

Was die Zukunft anbelangt, so bekundeten die meisten Direktoren ein Interesse an vorsorglichen Kreditvereinbarungen als potenziellem Instrument zur Krisenvorbeugung. Der Stab wird die Möglichkeiten einer Anpassung vorbeugender Kreditvereinbarungen weiter untersuchen und die in diesem Zusammenhang bereits geäußerten Bedenken besonders berücksichtigen. Dabei geht es u. a. um die potenziellen Auswirkungen vorbeugender Kreditvereinbarungen mit außergewöhnlich hohem Zugang zu den IWF-Mitteln auf das Verhalten von Schuldnern und Gläubigern und auf die Liquidität des IWF, um die angemessenen Umstände für den Einsatz solcher Kreditvereinbarungen und um die Methode der Messung eines potenziellen Zahlungsbilanzbedarfs.

Die Direktoren überprüften außerdem die Möglichkeit, eine Politik der verstärkten Überwachung einzuführen, in deren Rahmen eine genaue Überwachung ohne Erfüllungskriterien und mit begrenzten finanziellen Mitteln möglich wäre. Die Direktoren hatten im Wesentlichen den Eindruck, dass eine solche Politik die Zielsetzung der CCL nicht erreichen kann und – auf Grund ihrer Ähnlichkeit mit vorbeugenden Kreditvereinbarungen – keine sinnvolle Ergänzung des IWF-Instrumentariums darstellt. Ungeachtet dessen könnte

nach Meinung einiger Direktoren eine Politik der verstärkten Überwachung insofern sinnvoll sein, als sie eine Signalfunktion für Niedrigeinkommensländer bei ihrem Übergang zu einer rein überwachungs-basierten Beziehung zum Fonds ausüben könnte. Sie ermutigten den Stab, diesen Ansatz weiter zu verfolgen.

Überprüfung der Politik des außergewöhnlichen Zugangs

Im April 2004 trat das Exekutivdirektorium zusammen, um über die Erfahrung mit der Fondspolitik in Bezug auf die Bereitstellung von Finanzmitteln über die normalen Zugangsgrenzen hinaus – dem so genannten „außergewöhnlichen Zugang“ – zu beraten. (Siehe auch die Diskussion über das Finanzrisiko-Management und die Konzentration der IWF-Kreditvergabe in Kapitel 7). Das Regelwerk für den außergewöhnlichen Zugang im Falle von Kapitalbilanzkrisen wurde im September 2002 in Kraft gesetzt und im Februar 2003 spezifiziert, und es prägte die Entscheidung des Direktoriums, Argentinien und Brasilien einen außergewöhnlichen Zugang zu gewähren.

Das Rahmenwerk formuliert vier Kriterien zur Festlegung der Umstände, in denen die Gewährung eines außergewöhnlichen Zugangs bei Kapitalbilanzkrisen in Betracht gezogen werden kann.

- Das Mitgliedsland ist einem außergewöhnlichen Zahlungsbilanzdruck auf Seiten der Kapitalbilanz ausgesetzt, der einen nicht innerhalb der normalen Ziehungsgrenzen zu erfüllenden Finanzierungsbedarf durch den Fonds erzeugt.
- Eine strenge und systematische Analyse lässt mit hoher Wahrscheinlichkeit darauf schließen, dass die Verschuldung tragbar bleibt.
- Das Mitgliedsland hat gute Aussichten, innerhalb des Zeitraums, in dem das Land Außenstände gegenüber dem IWF hat, wieder Zugang zum privaten Kapitalmarkt zu erhalten.
- Das Reformprogramm des Mitgliedslandes hat ausreichende Erfolgsaussichten, nicht nur im Hinblick auf das Anpassungsprogramm selbst, sondern auch auf die institutionelle und politische Kapazität, die darin formulierten Anpassungen durchzuführen.

Das Rahmenwerk sieht auch Verfahren vor, welche die Einbindung des Exekutivdirektoriums vor der formellen Direktoriumssitzung sicherstellen und die Informationsanforderungen erhöhen. Im Rahmen der Fazilität zur Stärkung von Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility – SRF) wurde die Frist für die Rückkaufserwartung um ein Jahr, die der Rückkaufspflichtung um sechs Monate verlängert. Des Weiteren wurde die Präsomtion verstärkt, dass im Falle

Brasilien



von Kapitalbilanzkrisen außergewöhnlicher Zugang unter der SRF geleistet wird.

Im Zuge der einjährigen Überprüfung des Rahmenwerks im April 2004 stellten die Direktoren fest, dass dieses Regelwerk dazu beigetragen hat, die Klarheit und Vorhersehbarkeit der Reaktion des IWF auf Kapitalbilanzkrisen sowohl für Mitgliedsländer als auch für die Märkte zu verbessern. Sie betonten, dass die im Februar 2003 vereinbarten gestärkten Beschlussverfahren auch weiterhin bei allen Anträgen auf außergewöhnlichen Zugang zu IWF-Mitteln Anwendung finden sollten. Die Mehrheit der Direktoren war der Ansicht, dass die vier Hauptkriterien für die Gewährung eines außergewöhnlichen Zugangs weiterhin angemessen sind und dass es vor dem Hintergrund der begrenzten Erfahrungen mit dem Rahmenwerk verfrüht wäre, hier Änderungen vorzunehmen. Unter Hinweis darauf, dass es notwendig ist, die Anzahl von Fällen mit außergewöhnlichem Zugang zu begrenzen, um die Mittel des IWF zu sichern, sprachen sich diese Direktoren dafür aus, weiterhin jeden Antrag auf außergewöhnlichen Zugang auf der Grundlage der vier Hauptkriterien zu begründen.

Die Direktoren stellten fest, dass die Kriterien für einen außergewöhnlichen Zugang für solche Mitgliedsländer bestimmt sind, die von einer Kapitalbilanzkrise bedroht sind, und räumten ein, dass in seltenen Fällen auch unter anderen Umständen als einer Kapitalbilanzkrise Bedarf für einen außergewöhnlichen Zugang entstehen kann. In diesen Fällen könne nicht erwartet werden, dass ein Land alle vier Hauptkriterien erfüllt. Die Direktoren merkten an, dass der Fonds unter der Klausel für außergewöhnliche Umstände über die Flexibilität verfügt, Zugang zu IWF-Mitteln zu gewähren.

Die meisten Direktoren wandten sich gegen einen Stabsvorschlag zur Einführung von vier Prinzipien, die den außergewöhnlichen Zugang für den Fall regeln, dass ein Mitgliedsland bereits hoch gegenüber dem IWF verschuldet und nicht von einer Kapitalbilanzkrise bedroht ist. Sie vertraten die Auffassung, dass der Vorschlag als eine Schwächung der Politik des außergewöhnlichen Zugangs angesehen werden und zu einem unangemessenen Anstieg der Fälle mit außergewöhnlichem Zugang führen könnte, was Risiken für die Finanzposition des IWF mit sich bringe. Andere Direktoren vertraten dagegen die Auffassung, dass die bestehenden Kriterien bei den jüngsten Anträgen auf außerordentlichen Zugang keine ausreichende Orientierung geboten haben und dass dies voraussichtlich auch für zukünftige Anträge gilt. Die meisten Direktoren äußerten sich zu den Vorteilen eines außergewöhnlichen Zugangs im Rahmen einer vorbeugenden Kreditvereinbarung und viele von ihnen erklärten sich bereit, die Möglichkeit eines außergewöhnlichen Zugangs bei vorbeugenden Kreditvereinbarungen zu prüfen. Einige Direktoren sprachen sich jedoch gegen das Konzept eines „potenziellen Bedarfs“ an außergewöhnlichem Zugang aus.

Die wirtschaftliche und finanzielle Lage Brasiliens hat sich im Geschäftsjahr 2004 beträchtlich verbessert. Unter Brasiliens IWF-gestütztem Programm verfolgte die neue Regierung des Landes eine Politik, die fiskalische und monetäre Disziplin mit Initiativen zur Reduzierung der Armut kombinierte.

Um Bedenken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit entgegenzuwirken, erhöhte die Regierung das Ziel für den Primärüberschuss von 3 ~~4~~ % des BIP auf 4 ~~4~~ % des BIP, und die Zentralbank verfolgte eine proaktive Zinspolitik, um die Inflation auf das im Programm vorgesehene Niveau zu senken. Außerdem wurde eine Renten- und Steuerreform durchgeführt und es wurde ein neues Konkursgesetz verabschiedet. Die daraus resultierende erhöhte wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit und die positive Wirkung der internationalen Kapitalströme in die aufstrebenden Märkte führten zu einem Anstieg der Aktienkurse auf Rekordniveau und zu einem beträchtlichen Rückgang der Zinsaufschläge auf Staatsanleihen. Als die internationalen Finanzmärkte im Frühjahr 2004 volatil wurden, machten sich die Anstrengungen der Regierung bezahlt. Ein höherer Bestand an internationalen Reserven, eine Verbesserung in der Struktur der öffentlichen Inlandsschulden und ein Umschwung zu Leistungsbilanz-Überschüssen trugen dazu bei, die Auswirkungen auf Brasilien abzumildern.

Zusammenarbeit zwischen Brasilien und IWF im GJ 2004

Mai 2003	Besuch der Ersten Stellvertretenden Direktorin Anne Krueger
Juni 2003	Abschluss der dritten Überprüfung von Brasiliens Erfolgsbilanz unter der Bereitschaftskredit-Vereinbarung
September 2003	Abschluss der vierten Überprüfung von Brasiliens Erfolgsbilanz unter der Vereinbarung
November 2003	Besuch der Ersten Stellvertretenden Direktorin Anne Krueger
Dezember 2003	Abschluss der fünften Überprüfung von Brasiliens Erfolgsbilanz unter der Vereinbarung. Billigung einer 15-monatigen Verlängerung der Vereinbarung durch den IWF, kombiniert mit einer Erhöhung des Zugangs in Höhe von 4,5 Mrd. SZR. Die Behörden Brasiliens haben die Vereinbarung bisher als vorbeugend behandelt.
Februar 2004	Besuch des Geschäftsführenden Direktors Horst Köhler
März 2004	Abschluss der sechsten Überprüfung von Brasiliens Erfolgsbilanz unter der Vereinbarung

Sie äußerten Bedenken gegenüber einer Bereitstellung von IWF-Finanzmitteln als „Versicherung“ gegen potenzielle Schwierigkeiten, da dies zu ungebührlichem Risikoverhalten führen, die Rolle der Konditionalität schwächen und die Märkte zur Erwartung eines Anstieges des außergewöhnlichen Zugangs veranlassen könnte.

Die meisten Direktoren betonten die Bedeutung von Anreizen für die Mitgliedsländer, ihre Verbindlichkeiten gegenüber dem Fonds zu begleichen, sobald sich ihre Zahlungsbilanzposition verbessert, und sie verwiesen erneut auf die starke Präsümption, dass ein außergewöhnlicher Zugang in Form von SRF-Mitteln gewährt werden sollte. Viele Direktoren stellten jedoch fest, dass die maximale Laufzeit von SRF-Verpflichtungen in einigen Fällen für die Dauer des Finanzierungsbedarfs zu kurz sein kann. Die Direktoren verständigten sich darauf, die Diskussion über die Anwendbarkeit der SRF bei vorsorglichen Vereinbarungen im Juli 2004 fortzusetzen. Das Direktorium wird Fragestellungen bezüglich Gebühren und Laufzeit der SRF und anderer Fazilitäten zu einem noch zu bestimmenden Termin begutachten.

Im Zusammenhang mit Ausstiegsstrategien und gestützt auf die Erfahrung mit früheren Fällen, in denen die Verbindlichkeiten gegenüber dem Fonds bedient wurden, stellten die Direktoren fest, dass die Fähigkeit eines Mitgliedslandes, Rückkäufe zu tätigen und hohe ausstehende Verbindlichkeiten gegenüber dem Fonds zu verringern, von Verbesserungen sowohl in der Leistungsbilanz als auch in der Kapitalbilanz abhängt. Die Direktoren räumten ein, dass einige spezifische Merkmale der Länder, denen ein außergewöhnlicher Zugang zu IWF-Mitteln gewährt wurde, insbesondere hohe Schuldenstände, mittelfristig hohe Überschüsse in den Primärhaushalten dieser Länder erforderlich machen. Da die Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten der Länder, denen ein außergewöhnlicher Zugang zu IWF-Mitteln gewährt wurde, mittelfristiger Natur zu sein scheinen, konnten die Direktoren die Möglichkeit einer fortgesetzten Fondsfinanzierung für einige dieser Länder nicht ausschließen.

Die Direktoren kamen überein, dass sich die verbesserten Entscheidungsverfahren bei Fällen mit außergewöhnlichem Zugang – mit frühzeitiger Einbindung des Exekutivdirektoriums und der Bereitstellung zusätzlicher Information und Dokumentation – bewährt haben.

Die Direktoren vereinbarten, die zukünftigen Überprüfungen der Politik des außergewöhnlichen Zugangs in die allgemeinen Überprüfungen des Zugangs zu IWF-Mitteln einzu beziehen. Die nächste entsprechende Überprüfung ist für Ende 2004 vorgesehen.

Überprüfung der Fazilität zur kompensierenden Finanzierung

Im März 2004 begutachtete das Direktorium die CFF. Die Fazilität wurde 1988 eingeführt. Sie ersetzte eine ähnliche,

1963 geschaffene Fazilität zur Unterstützung von Mitgliedsländern im Falle vorübergehender Exporteinnahmeausfälle oder temporär stark ansteigender Getreideimportkosten, die weitgehend außerhalb der Kontrolle der betroffenen Länder liegen. Sie wurde wiederholt modifiziert. Im Jahr 2000 vereinfachte das Exekutivdirektorium die Struktur der Fazilität und entschied, dass eine CFF-Finanzierung zur Verfügung gestellt werden kann, wenn zum Zeitpunkt des Antrags die Zahlungsbilanzsituation des Mitgliedslandes, abgesehen von den Effekten der Exporteinnahmeausfälle, zufrieden stellend ist. Falls bereits bestehende Zahlungsbilanzschwächen in Angriff genommen werden müssen, sollte parallel zur Fondsfinanzierung ein fondsunterstütztes Anpassungsprogramm durchgeführt werden. Die CFF wurde nach Einführung dieser Änderungen nicht mehr in Anspruch genommen. Im Zuge der Überprüfung im März setzte sich das Exekutivdirektorium mit den Ursachen auseinander und diskutierte die Rolle der CFF im Portfolio der IWF-Kreditfazilitäten.

Die Direktoren setzten sich mit der Frage auseinander, ob die CFF nicht mehr genutzt wird, weil es weniger Bedarf für die Fazilität gibt, insbesondere vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit anderer Finanzierungsoptionen, oder ob die Veränderungen der CFF im Jahr 2000 die Nachfrage nach ihr reduziert haben. Die Direktoren erörterten die Annahmen, die dem Bedarf nach einer CFF zu Grunde liegen: (1) vorübergehende Schocks sind weit verbreitet und eine vorzeitige Finanzierung ist eine angemessenere Antwort auf solche Schocks als Anpassungsmaßnahmen; (2) die Mitgliedsländer haben nur einen geringen oder keinen Zugang zu alternativen Finanzierungsquellen, um den temporären Zahlungsbilanzschock abzufedern; sowie (3) andere Fondsfazilitäten sind nicht geeignet, um auf die CFF-typischen Schocks zu reagieren.

Viele Direktoriumsmitglieder stimmten darin überein, dass im Vorhinein nur schwer zwischen vorübergehenden und dauerhaften Komponenten von Zahlungsbilanzschocks unterschieden werden kann. Dies gelte insbesondere für Rohstoffpreisschocks. Die Direktoren verwiesen außerdem auf die Anzeichen eines beträchtlichen Abwärtstrends bei den Rohstoffpreisen bei gleichzeitig im Zeitverlauf steigender Volatilität sowie auf die Dauerhaftigkeit von negativen Rohstoffpreisschocks. Ihrer Ansicht nach lassen diese Faktoren darauf schließen, dass eine vorzeitige kompensierende Finanzierung das Risiko birgt, dass notwendige Anpassungsmaßnahmen verschoben werden.

Angesichts eines deutlichen Anstiegs privater Kapitalflüsse seit der Einführung der CFF waren die meisten Direktoren der Ansicht, dass der Nutzen der CFF bei der Bewältigung von Schocks für Länder mit mittlerem Einkommen gesunken ist. Bei Mitgliedsländern mit Zugang zu den Kapitalmärkten sei zu erwarten, dass sie diesen Zugang im Falle

vorübergehender Schocks aufrechterhalten könnten, sofern sich ihre Zahlungsbilanzposition nicht deutlich verschlechterte. Die Direktoren räumten ein, dass Niedrigeinkommensländer in viel geringerem Maße Zugang zum Kapitalmarkt haben und dass die von öffentlichen Stellen bereitgestellte Finanzierung häufig nicht umfangreich oder flexibel genug ist, um temporäre Schocks zu bewältigen. Sie stellten jedoch fest, dass die CFF – hauptsächlich auf Grund der fehlenden Konzessionalität – in der Regel keine attraktive Option für einkommensschwache Länder darstellt.

Die Direktoren untersuchten die Angemessenheit anderer Fondsfazilitäten für den Umgang mit der Art von Schocks, die von der CFF abgedeckt würden. Auch hier stellten die Direktoren eine grundlegende Asymmetrie zwischen Mittel- und Niedrigeinkommensländern fest. Viele Direktoren waren der Auffassung, dass über Bereitschaftskredit-Vereinbarungen oder Erweiterte Kreditvereinbarungen zeitgerecht ausreichende Mittel bereitgestellt werden können und dass diese Fazilitäten ausreichend flexibel sind, um eine auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Konditionalität einzuschließen. Bereitschaftskredit-Vereinbarungen und Erweiterte Kreditvereinbarungen seien jedoch für Niedrigeinkommensländer ohne aktive PRGF-Vereinbarung auf Grund ihrer fehlenden Konzessionalität häufig nicht angemessen, und das Gleiche gelte für die CFF. Die Direktoren erwogen die Möglichkeit der Subventionierung der Gebührensätze von Bereitschaftskredit-Vereinbarungen und CFF-Mitteln für einkommensschwache Länder, werteten eine solche Option jedoch als eine nicht optimale Allokation knapper konzessionärer IWF-Mittel. Viele Direktoren gingen davon aus, dass ein kurzfristiges „Fenster“ im Rahmen des PRGF-Treuhandfonds eine bessere Möglichkeit darstellen würde, um PRGF-zugangsberechtigten Ländern, die keine aktive PRGF-Vereinbarung haben, bei der Abfederung von temporären Schocks zu helfen. Bei Ländern mit einer laufenden PRGF-Vereinbarung sprachen sich die Direktoren grundsätzlich für die Möglichkeit einer Erhöhung des Zugangs zu PRGF-Mitteln aus, um vorübergehende Schocks aufzufangen. Insgesamt befürworteten die Direktoren eine Weiterentwicklung der PRGF-Gründungsurkunde, die derzeit im Zusammenhang mit der Diskussion über die Rolle des IWF in Niedrigeinkommensländern erörtert wird, sodass sie die Funktion der CFF in einkommensschwachen Ländern ersetzen kann.

In Bezug auf die Möglichkeit anderer Veränderungen der CFF befürworteten einige Direktoren die Erweiterung des Importgüterspektrums unter der Fazilität durch die Aufnahme von anderen Grundnahrungsmitteln neben Getreide. Viele gaben jedoch zu bedenken, dass die schlechte Datenlage den Nutzen einer solchen Option begrenzt. Viele Direktoren vertraten die Auffassung, dass die anlässlich der vorangegangenen Überprüfung der Fazilität verstärkten Anforderungen im Einklang mit dem IWF-Mandat

stehen, eine geordnete Anpassung der Zahlungsbilanzen unter Berücksichtigung angemessener Sicherheiten für die IWF-Mittel zu unterstützen, und dass sie deshalb beibehalten werden sollte.

Viele Direktoren vertraten die Auffassung, dass es insgesamt gute Gründe für die Abschaffung der CFF gibt, um die Struktur der IWF-Kreditfazilitäten weiter zu straffen. Für Mitteleinkommensländer seien zur Bewältigung von temporären Zahlungsbilanzschocks andere Quellen der Finanzierung – innerhalb oder außerhalb des Fonds – angemessen. Für Niedrigeinkommensländer seien die beabsichtigten neuen Finanzierungsinstrumente nützlicher als die CFF. Die Mehrheit dieser Direktoren war jedoch bereit, die CFF in ihrer derzeitigen Form bis zur nächsten Überprüfung bestehen zu lassen, sowohl um ihr zusätzliche Zeit zu gewähren, ihre Zweckmäßigkeit unter Beweis zu stellen, als auch auf Grund der Erkenntnis, dass die Entwicklung und Prüfung des neuen Finanzierungsinstruments für einkommensschwache Länder einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Sie schlugen vor die CFF abzuschaffen, wenn sich bis zum Zeitpunkt der nächsten Überprüfung keine echte Nachfrage ergibt. Viele andere Direktoren waren der Ansicht, dass die CFF ein nützliches Element im Angebot an Finanzierungsmöglichkeiten für die Mitgliedsländer darstellt, und die Mehrheit dieser Direktoren sprach sich für die Aufrechterhaltung der CFF in ihrer jetzigen Form aus. Andere vertraten die Auffassung, dass die Nachfrage nach der CFF bei Durchführung angemessener Änderungen steigen könnte. Die Direktoren kamen überein, die CFF nach Ablauf von drei Jahren erneut zu überprüfen.

Unterstützung für handelsbezogene Zahlungsbilanz-Anpassungen

Im April 2004 diskutierte das Exekutivdirektorium eine IWF-Unterstützung für handelsbezogene Zahlungsbilanz-Anpassungen. Die Direktoren begrüßten die Diskussion darüber, wie der Fonds bei seinen Mitgliedern zusätzliches Vertrauen für eine ambitionierte Handelsliberalisierung im Rahmen der Doha-Handelsrunde schaffen kann. Sie wiederholten ihre Überzeugung, dass ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde einen beträchtlichen Nutzen für die Weltwirtschaft bringen würde. Ein Übergang zu einem liberalisierteren Handelsumfeld bringt jedoch auch die Notwendigkeit von wirtschaftlichen Anpassungen mit sich, welche für einige Entwicklungsländer mit zusätzlichen politischen Herausforderungen verbunden sein können. Die Direktoren unterstrichen die wichtige Rolle, die der Fonds – in Übereinstimmung mit seinem Mandat – bereits spielt, indem er im Kontext der Überwachung seiner Mitgliedsländer die Vorteile eines liberalisierten Handels hervorhebt und handelsbezogene Reformen durch die Bereitstellung von technischer Hilfe und die Unterstützung der

Tansania



Tansania hat seit Mitte der 1990er Jahre unter IWF-gestützten Programmen beträchtliche Fortschritte erzielt. Im Zeitraum 1996-2002 lag das durchschnittliche jährliche Wachstum bei 5 % – etwa doppelt so hoch wie in den vorhergehenden fünf Jahren – und die Inflation sank von einer durchschnittlichen Jahresrate von über 30 % in den beiden vorhergehenden Jahrzehnten auf etwa 5 % seit 1999.

Tansania nutzt die Einnahmen, die durch die im Rahmen der HIPC-Initiative im Jahr 2001 gewährte Schuldenerleichterung freigesetzt werden (etwa 2 Mrd. \$ im Zeitverlauf auf Basis des Nettogegenwartswerts), um die Ausgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen und Landwirtschaft zu erhöhen und um die Schuldenlast auf einem tragfähigen Niveau zu halten.

Das aktuelle Programm des Landes, das durch die PRGF unterstützt wird, zielt darauf, die Inflation bei etwa 4 % zu stabilisieren und im Zeitraum 2003-06 ein durchschnittliches reales BIP-Wachstum von über 6 % pro Jahr zu erreichen. Tansania wird das Wachstum fördern – insbesondere durch Reformen im Finanzsektor, die sich teilweise auf die Empfehlungen des im Juli 2003 abgeschlossenen FSAP stützen. Die Agrarproduktion soll gefördert werden, insbesondere durch Änderungen bei Vermarktungsbehörden und Kommunalsteuern. Die öffentlichen Einnahmen sollen durch Verbesserungen in der Steuerverwaltung und Änderungen in der Steuerpolitik erhöht werden, indem die Steuerbasis erweitert wird und Schlupflöcher geschlossen werden.

Während des GJ 2004 leistete der IWF technische Hilfe an Tansania in der Steuer- und Zollverwaltung sowie bei der Rationalisierung der Steueranreize in der Ostafrikanischen Gemeinschaft.

Zusammenarbeit zwischen Tansania und IWF im GJ 2004

Juli 2003	Abschluss der sechsten (letzten) Überprüfung im Rahmen der PRGF-Vereinbarung; Billigung einer neuen PRGF-Vereinbarung
August 2003	Veröffentlichung einer gemeinsamen IWF-Weltbank-Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems (FSSA)
September 2003	Veröffentlichung einer IWF-Weltbank-Beurteilung des PRSP-Fortschrittsberichts
Februar 2004	Abschluss der ersten Überprüfung der Erfolgslanz unter der neuen PRGF-Vereinbarung; Besuch des Stellvertretenden Geschäftsführenden Direktors des IWF Agustín Carstens
März 2004	Veröffentlichung des Berichts über die Einhaltung von Standards und Kodizes (Datenmodul und eingehende Beurteilungen)

Programme fördert (siehe Kapitel 4). Sie unterstrichen die Notwendigkeit von fortgesetzten Anstrengungen, die Rolle des Fonds bei der Förderung der Handelsliberalisierung klar zu vermitteln.

Während einige Direktoren der Auffassung waren, dass die Bereitstellung des bestehenden Instrumentariums für die Unterstützung der Handelsliberalisierung eine ausreichende Vertrauensbildung bei den Mitgliedsländern gewährleistet, sah die Mehrheit der Direktoren beträchtlichen Nutzen in der Verfolgung eines gezielteren Ansatzes, um den Auswirkungen einer Handelsanpassung auf die Zahlungsbilanz infolge der Doha-Runde zu begegnen. Die Direktoren befürworteten deshalb die Einrichtung eines Handelsintegrations-Mechanismus (Trade Integration Mechanism – TIM) (siehe Kasten 3.1) im Rahmen der bestehenden IWF-Kreditfazilitäten, um die Bereitschaft des Fonds zu verdeutlichen, seine Mitgliedsländer bei der Bewältigung eines kurzfristigen Zahlungsbilanzdrucks infolge der Handelsliberalisierung zu unterstützen.

Das Direktorium unterstrich die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit der Weltbank, insbesondere im Hinblick auf die Kreditinitiativen, die die Weltbank entwickelt, um ihren Mitgliedern die Anpassung an Handelsreformen zu erleichtern und ihnen zu helfen, ihre Institutionen und die Handelsinfrastruktur zu stärken. Sollten Mitgliedsländer im Rahmen dieser neuen Politik gleichzeitig Unterstützung bei IWF und Weltbank beantragen, wird von den Stäben – im Einklang mit dem etablierten Regelwerk für die Zusammenarbeit zwischen IWF und Weltbank – eine enge Koordination erwartet, um Doppelarbeit zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Politikberatung wirksam auf den Bedarf der Mitgliedsländer zugeschnitten ist. In diesem Zusammenhang wurde die Notwendigkeit der Vermeidung einer Kreuzkonditionalität hervorgehoben. Die Direktoren forderten außerdem in handelsbezogenen Bereichen eine enge Koordination mit der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) und mit Gebern, und sie sprachen sich aus für eine fortgesetzte technische Hilfe durch den Fonds, um die Mitglieder bei der Bewältigung der aus den Handelsreformen resultierenden Zolleinnahmeausfälle zu unterstützen.

Die Direktoren betonten, dass der TIM als ein vorübergehendes Instrument ausgestaltet ist, um den Bedenken im Zusammenhang mit der laufenden multilateralen Handelsrunde zu begegnen. Sie erwarteten daher, dass im Rahmen der in drei Jahren vorgesehenen Überprüfung eine Entscheidung hinsichtlich der Dauer des TIM gefällt wird.

Programmausgestaltung und Konditionalität

Gut durchdachte Programme sind nicht nur entscheidend für anhaltenden Wohlstand in den kreditnehmenden Ländern, sondern auch für den IWF, dem die rechtzeitige Rück-

Kasten 3.1 Der Handelsintegrations-Mechanismus

Im April 2004 führte das Exekutivdirektorium den Handelsintegrations-Mechanismus (TIM) ein. Die Ausgestaltung des TIM trägt den Bedenken einiger Entwicklungsländer Rechnung, die befürchten, dass ihre Wettbewerbsposition im Weltmarkt durch die multilaterale Liberalisierung in Mitleidenschaft gezogen wird und dass sich infolgedessen ihre Zahlungsbilanzposition zeitweilig verschlechtern könnte. Die Hauptsorge besteht darin, dass eine im Rahmen der Vereinbarungen der Doha-Runde breit angelegte Zollliberalisierung den Wert des bevorzugten Zugangs von Entwicklungsländern zu wichtigen Exportmärkten mindern könnte und dass eine Reduzierung von Agrarsubventionen für Nahrungsmittel importierende Entwicklungsländer zu höheren Preisen und damit zu höheren Importkosten führen könnte. Eine weitere Sorge besteht darin, dass das Auslaufen des WTO-Übereinkommens über Textilien und Bekleidung (Agreement on Textiles and Clothing – ATC) im Januar 2005 einigen Entwicklungsländern schaden wird, da die Quotenbeschränkungen für Wettbewerber aufgehoben werden.

Das Auslaufen des ATC und die auf die Doha-Runde bezogenen Bedenken haben zwar den Anstoß für den neuen Mechanismus geliefert, seine Anwendung wird jedoch nicht auf Schocks beschränkt bleiben, die auf Handelsliberalisierungen unter der Ägide der WTO zurückzuführen sind. Darüber hinaus können Länder Fondsunterstützung unter dem TIM beantragen, wenn sie einen Nettozahlungsbilanzverlust als Folge von Maßnahmen erwarten, die andere Länder bei der Öffnung ihrer

Märkte in einer nichtdiskriminierenden Art durchgeführt haben. Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten, die aus der Liberalisierung des eigenen Handelssystems herrühren, werden weiterhin über andere Fondsfazilitäten angegangen.

Der TIM legt fest, dass der IWF

- bereit ist mit Ländern, die solchen Zahlungsbilanzverlusten gegenüberstehen, über neue Vereinbarungen im Rahmen seiner existierenden Fazilitäten zu sprechen;
- die erwarteten Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz seiner Mitglieder bei der Festlegung der Höhe des Zugangs sowohl unter neuen als auch unter bereits bestehenden Vereinbarungen berücksichtigt (das „Basis-element“) und
- bereit ist, den Zugang bereits bestehender Vereinbarungen unter vereinfachten Verfahrensweisen zu erhöhen, wenn der Zahlungsbilanzeffekt größer als erwartet ausfällt (das „Abweichungselement“).

Potenzielle Auswirkungen

Schätzungen in Bezug auf die Auswirkungen einer veränderten Handelspolitik legen nahe, dass die Zahlungsbilanzverluste eher klein ausfallen und in der Regel von den positiven Effekten eines liberaleren globalen Handelssystems kompensiert werden. Unter der Annahme eines ziemlich ambitionierten Liberalisierungsszenarios innerhalb der Doha-Runde lassen Modellsimulationen darauf schließen, dass eine 40-prozentige Verringerung der durchschnittlichen Präferenzmargen (über die

Reduzierung der Zollsätze in Meistbegünstigungsklauseln) in rund zwei Dutzend Ländern zu einem Rückgang der durchschnittlichen Exportpreise um mehr als 2% führen könnte. Eine etwas kleinere Ländergruppe könnte von Importpreisschocks bei Nahrungsmitteln betroffen sein. Es ist nur schwer vorherzusagen, wie einzelne Länder von dem bevorstehenden Auslaufen des ATC betroffen sein werden. Wird jedoch die Beseitigung von 15 % der bilateralen Quoten im Jahre 2002 als Maßstab herangezogen (die Phase III der ATC-Liberalisierung), ist eine deutliche Verschiebung der weltweiten Verteilung der Produktion von Kleidungsstücken gegen Ende dieses Jahres zu erwarten.

Die Ausgestaltung des TIM

Der TIM ist keine neue Kreditfazilität, sondern eher eine Maßnahme, die die Bereitstellung von IWF-Mitteln vorhersehbarer macht für qualifizierte Mitgliedsländer, die bereits Zugang zu bestehenden Fondsfazilitäten haben. Das bedeutet, dass die Unterstützung nicht separat gewährt wird, sondern nur im Zusammenhang mit einer regulären Fondsvereinbarung. Ein ähnlicher Ansatz lag der Fondspolitik der 80er Jahre zu Grunde, die darauf abzielte, die Vorhersehbarkeit der Finanzierung von Operationen zur Verminderung des Schuldenstands und des Schuldendienstes im Rahmen der IWF-Unterstützung für den Brady-Plan zu erhöhen. Vereinbarungen, die einen TIM mit einschließen, unterliegen denselben allgemeinen Zugangsgrenzen wie andere Vereinbarungen.

zahlung von Krediten zugesichert werden muss, damit er in der Lage ist, andere Länder bei Bedarf zu unterstützen. Die Programmausgestaltung und die Konditionalität einer IWF-Kreditvereinbarung sind daher Gegenstand kontinuierlicher Überprüfungen.

Lehren aus der Argentinien-Krise

Im November 2003 diskutierte das Exekutivdirektorium die Lehren aus der schweren Finanzkrise in Argentinien in den Jahren 2001 und 2002. Im Verlauf der Krise sank die bereits seit der zweiten Jahreshälfte 1998 sinkende gesamtwirtschaftliche Produktion in drei Jahren bis Ende 2002 um rund 20 %. Ferner kam es zu einem erneuten Aufflammen der Inflation und die Regierung stellte ihren Schuldendienst ein. Das Bankensystem verfiel weitgehend in einen Zustand

der Lähmung, und der argentinische Peso, der zu diesem Zeitpunkt zu pari an den US-Dollar gebunden war, erreichte in der Jahresmitte 2002 Tiefstände von 3,90 arg\$ pro US-Dollar. 2003 setzte eine wirtschaftliche Erholung ein, der Weg zurück zu nachhaltigem Wachstum und zu Stabilität bleibt jedoch noch lang.

Das Ausmaß der Krise – und die Tatsache, dass sie in einem Land auftrat, das wenige Jahre zuvor noch weithin als mustergültig angesehen wurde und das seit den frühen neunziger Jahren fast ununterbrochen eine Programmbeziehung mit dem IWF unterhielt – machte aus Argentinien einen besonders wichtigen Fall, aus dem Lehren für andere Länder und den Fonds gezogen werden können. Mit diesem Ziel begutachtete das Exekutivdirektorium ein Stabspapier, das die Ursachen der Argentinienkrise sowie ihre Entwicklung

bis Anfang 2002 untersuchte. Der Bericht wurde im Juli 2004 durch eine Evaluierung durch das Unabhängige Evaluierungsbüro des IWF ergänzt (siehe unten).

Das Direktorium stellte fest, dass die Argentinienkrise die Wechselwirkung verschiedener Schwachstellen widerspiegelt, die bereits während der Boomjahre in den neunziger Jahren existierten: die öffentliche Verschuldungsdynamik, die aus dem Currency-Board herrührenden Einschränkungen der Geldpolitik sowie verschiedene strukturelle und institutionelle Faktoren. Diese Schwachstellen fanden bei der Ausgestaltung der Fondsprogramme während der 90er Jahre keine angemessene Berücksichtigung. Insbesondere die Fiskalpolitik war, im Nachhinein betrachtet, nicht tragfähig und zum Teil Ergebnis einer zu optimistischen mittelfristigen Wachstumsprognose. Die Krise unterstreicht auch, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass das Wechselkursregime eines Landes durch eine konsequente makroökonomische und Strukturpolitik unterstützt wird und dass eine breite inländische Unterstützung für diese Politik vorhanden ist. Die Exekutivdirektoren stellten weiterhin fest, dass die Erfahrungen Argentiniens die Notwendigkeit einer strengen und offenen Überwachung von Ländern mit IWF-gestützten Programmen unterstreichen.

IEO-Berichte und -Diskussionen

Das Exekutivdirektorium setzte im Juli 2001 das Unabhängige Evaluierungsbüro (IEO) ein mit der Aufgabe, objektive und unabhängige Bewertungen von für das Mandat des IWF wichtigen Themenbereichen durchzuführen. Es soll die Lernkultur innerhalb des IWF verbessern, die externe Glaubwürdigkeit des Fonds stärken und die Kenntnisse über die Arbeit des IWF im Kreise seiner Mitglieder fördern. Zudem soll das Exekutivdirektorium durch die Bereitstellung einer unabhängigen Einschätzung in seiner institutionellen Führungs- und Aufsichtsverantwortung unterstützt werden. Das IEO ist unabhängig von der Geschäftsführung und vom Stab des IWF, es ist rechtlich selbständig und verrichtet seine Arbeit ohne Anweisung des Exekutivdirektoriums. Die Aktivitäten des IEO ergänzen die IWF-internen Berichte und Beurteilungen. Auf der Website des IEO (www.imf.org/ieo) finden sich detaillierte Informationen über dessen Aufgabenbereich, die bisherige Tätigkeit, den Status aktueller Projekte, Evaluierungsberichte sowie Seminare und Öffentlichkeitsarbeit. Die Website bietet für interessierte Beteiligte (nationale Behörden, Universitäts- und Hochschulkreise, Nichtregierungsorganisationen und andere Mitglieder der Zivilgesellschaft) zudem die Möglichkeit, mit dem IEO bezüglich der Formulierung seines Arbeitsprogramms und der Festlegung des Auftrags einzelner Studien in Kontakt zu treten und substanzielle Beiträge zu diesen Studien zu leisten.

Die Einrichtung des IEO hat den Lernprozess innerhalb des IWF durch regelmäßige unabhängige Bewertungen der Ar-

beit des Fonds um eine zusätzliche Dimension erweitert. Die Berichte des IEO haben in einigen Fällen neue Fragen aufgeworfen und in anderen Fällen bereits laufenden Arbeiten neuen Antrieb verschafft. In Kasten 3.2 werden allgemeine Themen zusammengefasst, die in den bisher vorgelegten IEO-Evaluierungsberichten erfasst wurden.

Die Evaluierungen des IEO haben sich eindeutig darauf ausgewirkt, wie der Fonds bestimmte Fragen angeht, und der IWF-Stab hat sich ausführlich mit der praktischen Umsetzung spezifischer vom Direktorium bestätigter IEO-Empfehlungen beschäftigt.

- *Geänderte Verfahrensweisen.* Die IEO-Empfehlungen haben in einigen Fällen zu der Einführung neuer Verfahrensweisen geführt. Das gilt beispielsweise für Ex-post-Bewertungen fondsunterstützter Programme, insbesondere in Fällen, in denen das IEO erheblichen Veränderungsbedarf bei der Arbeit des Stabes feststellte.
- *Einbeziehung der gezogenen Lehren in die regelmäßigen Überprüfungen.* Die IEO-Analyse hinsichtlich der Notwendigkeit einer verbesserten Signalwirkung beispielsweise diente dem Stab als Grundlage für seine Arbeit in Bezug auf die Signalwirkung der Beurteilungen über die Politikmaßnahmen der Mitgliedsländer, und einige der Ergebnisse des IEO-Berichts zur fiskalischen Anpassung werden eine herausragende Rolle bei der bevorstehenden Überprüfung der Konditionalität einnehmen.
- *Weitergabe der gezogenen Lehren an den Stab.* Die Einbeziehung der gezogenen Schlussfolgerungen in die etablierten Arbeitsabläufe ist entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung der Empfehlungen. Einige der vom IEO aufgezeigten Defizite könnten beseitigt werden, wenn einige im IWF bereits angewandte bestmögliche Praktiken in der gesamten Institution angewandt würden. Zu den zukünftigen Prioritäten gehört die Verbesserung der internen Weitergabe von Informationen – durch Seminare, Richtlinien für die Mitarbeiter, Informationen auf der Website sowie verstärkten Dialog zwischen Länder- und Prüfungsabteilungen – um sicherzustellen, dass die optimalen Verfahrensweisen vollständig in die tägliche Arbeit des IWF übernommen werden.

Im Berichtszeitraum hat das IEO zwei Evaluierungsberichte fertig gestellt – einen über die Rolle des IWF in den Kapitalbilanzkrisen Brasiliens, Indonesiens und Koreas sowie einen weiteren über die fiskalische Anpassung in IWF-unterstützten Programmen. Zudem wurde der erste *Jahresbericht* herausgegeben, der die Aktivitäten des IEO seit seiner Einführung detailliert erläutert. (Der erste Evaluierungsbericht des IEO, der sich mit den Auswirkungen der überlangen Inanspruchnahme von IWF-Mitteln beschäftigte, wurde im Exekutivdirektorium im September 2002 diskutiert; siehe *IWF-Jahresbericht 2003*, S. 69).

Im Rahmen ihrer Diskussion im Juli 2003 werteten die Exekutivdirektoren den *Evaluierungsbericht über die Rolle des IWF in den Kapitalbilanzkrisen in Brasilien (1998-99), Indonesien (1997-98) und Korea (1997-98)* und die Lehren, die daraus gezogen werden können, als wertvolle Ergänzung zu vorherigen internen wie externen Studien. Die Schlussfolgerungen des Berichts fanden breite Unterstützung.

Die Exekutivdirektoren äußerten jedoch auch Vorbehalte bezüglich der Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Berichts. Erstens konzentrierte sich der Bericht hauptsächlich auf die Beteiligung des Fonds im Frühstadium der Krisen, und das IEO-Mandat, das keine Einmischung in laufende IWF-Aktivitäten erlaube, beschränke die Möglichkeit, die späteren Entwicklungen zu untersuchen. Zweitens habe der IWF viele der vom IEO aufgeworfenen Problembereiche hinsichtlich Transparenz, Konditionalität, Standards und Kodizes, Finanzsektorüberwachung, Bewertung von Schwachstellen sowie der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF bereits angegangen. Drittens bestätige der Bericht die Einzigartigkeit jeder Kapitalbilanzkrise. Aus diesem Grund werde die Vorhersage von Krisen immer schwierige Beurteilungen unter großer Unsicherheit erfordern, und die Ableitung von Lehren aus vorangegangenen Krisen sei daher keine Garantie für zukünftige Erfolge. Die Direktoren unterstrichen, dass es keine Standardlösungen für Kapitalbilanzkrisen gibt, dass die Politikberatung die Ursachen und besonderen Umstände jeder Krise in Betracht ziehen muss und dass die Fähigkeit zur Krisenvorbeugung maßgeblich vom Verhalten der Mitgliedsländer abhängt.

Die Direktoren stellten fest, dass der Großteil der Bemühungen des IWF, die drei Krisen vorherzusehen und zu bewältigen, Schritte in die richtige Richtung waren. Dennoch teilten sie die im Bericht dargelegte Ansicht, dass dem IWF einige Fehler unterlaufen sind und dass die Krisen die Notwendigkeit von Verbesserungen in der Geschäftspolitik und in den Verfahrensweisen des IWF verdeutlicht haben.

Im Rahmen der Erörterung des *IEO-Evaluierungsberichts über fiskalische Anpassungen in IWF-unterstützten Programmen* im August 2003 herrschte im Exekutivdirektorium Einvernehmen darüber, dass der Bericht eine Reihe von konstruktiven Empfehlungen gegeben hat, deren Implementierung die IWF-Beratung und die Programme im fiskalischen Bereich verbessern würde. Die meisten Direktoren fühlten sich ermutigt durch das Ergebnis des Berichtes, aus dem hervorgeht, dass einige der verbreiteten Kritikpunkte hinsichtlich der im Rahmen von IWF-unterstützten Programmen verlangten fiskalischen Anpassungsmaßnahmen durch empirische Daten nicht bestätigt werden. Hier geht es vor allem um den Vorwurf, die Programme differenzierten zu wenig zwischen den einzelnen Ländern, sie seien unflexibel und sie führten zu einem Absinken der Sozialausgaben. Die Direktoren stellten außerdem fest, dass der Bericht deutli-

che Schwächen bei den Ergebnissen fiskalischer Anpassungen in Programmen aufzeigt und dass die fiskalischen Ziele in einer hohen Anzahl von Fällen nicht eingehalten werden. Sie warnten jedoch davor, auf der Basis von Verallgemeinerungen über eine große Anzahl von Ländern hinweg allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen und betonten, dass die Angemessenheit von Ausmaß, Tempo und Ergebnissen fiskalischer Anpassungen immer nur im Kontext der besonderen Umstände des einzelnen Landes beurteilt werden kann.

Die Direktoren begrüßten die Schlussfolgerungen des Berichts, nach denen es keine Nachweise dafür gibt, dass IWF-Programme durchweg kontraktiv wirken, sie stellten jedoch fest, dass bestimmte Begleitumstände eine kontraktive Tendenz begünstigen. Die Direktoren unterstützten die Empfehlung des IEO, die Programmdokumentation sollte eine

Kasten 3.2 Allgemeine Themen in den IEO-Evaluierungen

Die drei veröffentlichten IEO-Berichte beinhalten eine Reihe allgemeiner Themen bezüglich Überwachung, Programmausgestaltung und Unsicherheit sowie Konditionalität und nationale Eigenverantwortung.

Überwachung

- Eine größere Offenheit ist entscheidend für eine wirksamere Überwachung.
- Eine systematische Bestandsaufnahme erlaubt ein verbessertes Lernen aus den gemachten Erfahrungen, insbesondere in Ländern mit IWF-unterstützten Programmen.
- Die Überwachung kann und sollte die Programmausgestaltung prägen. Auf der Basis seiner Überwachungsaktivitäten sollte der Fonds den Behörden gegenüber eine offene Bewertung der entscheidenden Schwächen vornehmen und sie ermutigen, diesen mit einem entsprechenden Reformplan zu begegnen.

Programmausgestaltung und Unsicherheit

- Risikofaktoren sollten in der Programmausgestaltung explizit Berücksichtigung finden und übermäßig optimistische Annahmen sollten vermieden werden. Eine explizite Planung für den Fall unvorhergesehener Ereignisse würde dazu beitragen, die Programme flexibler zu gestalten. Eine größere Transparenz im Hinblick auf die der Programmausgestaltung zu Grunde liegenden Annahmen würde eine schnellere Umgestaltung der Programme im Falle unvorhergesehener Ereignisse erlauben.

Konditionalität und nationale Eigenverantwortung

- Der nationalen Bereitschaft zur Umsetzung wichtiger Politikreformen kommt eine größere Bedeutung zu als speziellen Bedingungen.
- Der IWF sollte bereit sein, bei Anpassungsprogrammen auch „zweitbeste“ Lösungen in Betracht zu ziehen, sofern diese Minimalanforderungen gerecht werden. Er sollte aber auch in der Lage sein Finanzmittel zurückzuhalten, sollte sich das Bekenntnis der Länder zu den Programmen als nicht ausreichend erweisen oder die Programme den Mindestanforderungen nicht genügen.

tiefer gehende und schlüssige Begründung für das Ausmaß und die Geschwindigkeit der fiskalischen Anpassung liefern. Sie nahmen ebenfalls zur Kenntnis, dass die IWF-unterstützten Programme nicht mit geringeren Ausgaben für öffentliche Bildung und Gesundheit verbunden sind. Sie betonten jedoch die Notwendigkeit, arme Bevölkerungsschichten vor wirtschaftlichen Schwächephasen zu schützen und verlangten, die Kosten für soziale Sicherungsnetze in IWF-unterstützten Programmen zu berücksichtigen.

Im kommenden Geschäftsjahr wird das IEO drei neue Studien veröffentlichen. Die erste Untersuchung wird *die Rolle des IWF im PRSP-Ansatz und im Rahmen der PRGF-Initiativen* bewerten (Die Projektbewertungsabteilung der Weltbank (*Operations Evaluation Department*) erstellt parallel dazu einen Bericht über die Erfahrung der Weltbank mit PRSPs). Auf der Grundlage detaillierter Fallstudien und einer breit angelegten länderübergreifenden Analyse wird die Studie eine Reihe von Schlüsselfragen untersuchen: Gewährleistet die Ausgestaltung dieser Initiativen das Erreichen ihrer Zielsetzung? Erfüllt der IWF die Versprechungen des PRSP- und PRGF-Ansatzes? Und welche Verbesserungen in der Ausgestaltung dieser Initiativen und ihrer Umsetzung durch den IWF sind notwendig?

Der zweite Bericht wird *die Rolle des IWF in Argentinien* im Zeitraum von 1991 bis Anfang 2002 untersuchen. Er wird die Entwicklung der IWF-Beratung und der internen Ansichten über Schlüsselbereiche der argentinischen Wirtschaftspolitik prüfen, bestimmte IWF-Entscheidungen in kritischen Momenten der Beziehungen zu dem Land untersuchen und eine Bewertung der Angemessenheit dieser Entscheidungen auf der Basis der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informationen vornehmen.

Die dritte Studie wird *die technische Hilfe des Fonds im Zeitraum 2000-03* untersuchen. Dabei wird der Schwerpunkt gelegt auf Themen wie die Wirksamkeit von internen IWF-Verfahren zur Identifizierung von Prioritäten bei der technischen Hilfe auf Länderebene sowie bei der entsprechenden Ressourcenallokation, die Wirksamkeit der Bereitstellung von technischer Hilfe, der Dialog mit den Behörden zur Sicherstellung einer erfolgreichen Implementierung sowie die Beobachtung der Wirkung von technischer Hilfe durch den IWF.

Überprüfung der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF in Bezug auf Programmausgestaltung und Konditionalität

Im März 2004 hat das Exekutivdirektorium des IWF erneut die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF überprüft, und zwar auf der Basis eines gemeinsamen Berichts beider Institutionen auf Grundlage einer Befragung der nationalen Behörden sowie der Stäbe von Weltbank und IWF.

Das Direktorium kam zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF, einschließlich der Bereiche Programmausgestaltung und Konditionalität, gut funktioniert, wenngleich es noch Verbesserungsmöglichkeiten gebe.

Die Exekutivdirektoren wiederholten, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen Weltbank und Fonds für die wirksame Unterstützung der Mitgliedsländer bei der Förderung von Finanzstabilität, nachhaltigem Wachstum und Verringerung der Armut unerlässlich ist. Die Zusammenarbeit von Weltbank und IWF sei besonders wichtig für die Wirksamkeit der Bemühungen des IWF im Hinblick auf die Unterstützung von Niedrigeinkommensländern bei der Umsetzung der auf der eigenen Reformbereitschaft dieser Länder basierenden Reformprogramme im Rahmen der PRGF und der erweiterten HIPC-Initiative. Sie sei weiterhin sehr wichtig, um Niedrigeinkommensländern zu helfen, Fortschritte bei der Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele zu erzielen.

Für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF bedarf es nach Ansicht der Direktoren einer klaren Abgrenzung der Verantwortlichkeiten auf der Grundlage der jeweiligen Mandate dieser Institutionen und ihrer komparativen Vorteile. Sie unterstrichen außerdem, dass sich die Konditionalität auf Reformen konzentrieren sollte, die für den Erfolg eines Programms entscheidend sind. Die Direktoren wiesen auf die Notwendigkeit hin, einer der beiden Institutionen in bestimmten Politikbereichen eine Führungsrolle zuzuerkennen und einen systematischen Informationsaustausch zwischen den Institutionen sowie eine frühe Zusammenarbeit bezüglich der Programmausgestaltung und -konditionalität zu gewährleisten.

Die Befragung ergab, dass zwischen den Stäben der beiden Institutionen in der Regel Übereinstimmung hinsichtlich der entscheidenden Reformbereiche eines Landes herrscht und dass die Arbeitsteilung nun klarer ist als in der Vergangenheit. Die Direktoren zeigten sich ermutigt von den Angaben in den Umfrageantworten der nationalen Behörden, die darauf schließen lassen, dass die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF in zunehmendem Maße die Einsicht der Länder in die Notwendigkeit der Programme stärkt. Sie betonten jedoch, dass weitere Fortschritte in diesem Bereich für den Erfolg der Reformprogramme entscheidend bleiben. Beide Institutionen scheinen außerdem eine wachsende Sensibilität gegenüber sozialen und politischen Sachzwängen zu zeigen und die enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen trägt dazu bei, die Dauer der Programmverhandlungen zu reduzieren. Des Weiteren halten die nationalen Behörden es für notwendig, die Programmausgestaltung und -konditionalität noch stärker auf die Reformprioritäten und die Belastbarkeit des jeweiligen Landes auszurichten.

Die Befragungsergebnisse bestätigen zwar den bestehenden operationalen Rahmen der Zusammenarbeit, die Exekutivdirektoren betonten jedoch, dass es keinen Grund für Selbstzufriedenheit gibt. Sie wiesen darauf hin, dass die Befragungsergebnisse weitere Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der vereinbarten Arbeitsteilung, bei der Koordinierung der Zusammenarbeit mit den Regierungsbehörden im Hinblick auf eine weitere Förderung der nationalen Reformbereitschaft sowie beim Informationsaustausch zwischen den Stäben der beiden Institutionen aufzeigen.

Die meisten Direktoren begrüßten die Entscheidung der Geschäftsleitung von Weltbank und IWF, die Rolle des Gemeinsamen Umsetzungsausschusses (Joint Implementation Committee – JIC) zu stärken, um die Zusammenarbeit auf höherer Mitarbeiterenebene zu stärken und so die bereits existierenden breit angelegten Mechanismen zur institutionellen Koordinierung zu ergänzen. Die Rolle dieses Ausschusses soll auf Themen ausgeweitet werden, die sowohl Mittel- als auch Niedrigeinkommensländer betreffen. Der Fonds und die Weltbank werden außerdem untersuchen, wie eine engere Zusammenarbeit bei der Analyse thematischer Fragen erleichtert werden kann, die Eingang in die Programmausgestaltung finden. Dazu gehören beispielsweise das Management der öffentlichen Ausgaben und der Haushaltsvollzug sowie die Koordinierung im Bereich der Analyse der Armutseffekte und sozialen Auswirkungen (Poverty and Social Impact Analysis – PSIA).

Die Direktoriumsmitglieder unterstrichen, dass sich der IWF hinsichtlich der PSIA von Reformen in IWF-unterstützten Programmen an die Weltbank wenden sollte, da auf diese Weise die relativen Stärken der beiden Institutionen am besten ausgeschöpft werden könnten. Zugleich räumten die meisten Direktoren ein, dass der Aufbau eigener fondsinterner Kapazitäten in diesem Bereich notwendig ist, insbesondere um die Integration der PSIA in PRGF-unter-

stützte Programme zu erleichtern. Die Exekutivdirektoren schlugen weitere Themenbereiche vor, in denen eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF sinnvoll sein könnte und die zukünftig sorgfältig betrachtet werden sollten.

Der im PRSP-Prozess eingebettete formelle Kooperations-Mechanismus spielt nach Ansicht der Direktoren eine wichtige Rolle bei der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF in Bezug auf deren Aktivitäten in einkommensschwachen Ländern (siehe Kapitel 4). Sie gaben zu bedenken, dass formelle Vereinbarungen für Mitteleinkommensländer nicht immer angemessen sind. Ursache dafür seien die spezifischen Gegebenheiten in diesen Ländern und Unterschiede in Bezug auf den Grad und die Zeitvorgaben des Engagements der beiden Institutionen. Sie bestätigten jedoch, dass die der Zusammenarbeit zu Grunde liegenden Prinzipien gleich bleiben: ein schlüssiges Unterstützungsprogramm basierend auf einer im Land akzeptierten Strategie, eine frühzeitige Konsultation bezüglich der Programm-konditionalität und ein wirksamer Informationsaustausch sowie eine klare, auf den jeweiligen Mandaten basierende Abgrenzung von Verantwortlichkeiten.

Die Direktoren betonten, dass die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF eine Herausforderung bleibt, die einer kontinuierlichen Umsetzung und eines fortwährenden Einsatzes, insbesondere von Seiten der Länderteams beider Institutionen, bedarf. Sie kamen überein, die Fortschritte auch in Zukunft weiter zu prüfen und beschlossen, die nächste Überprüfung bis zum Jahr 2007 durchzuführen, um genügend zusätzliche Erfahrungen unter dem erweiterten Kooperationsrahmen sammeln zu können. In der Zwischenzeit wird die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF im Rahmen von Fortschrittsberichten zu thematischen Fragestellungen überprüft.



Armutsbekämpfung in einkommensschwachen Ländern

Es ist das Ziel des IWF, einkommensschwachen Ländern dabei zu helfen, eine tief greifende und dauerhafte Reduktion der Armut zu erreichen. Dies geschieht durch Politikmaßnahmen, die das Wachstum fördern und Beschäftigung schaffen sowie durch Hilfeleistungen, die auf die Bedürfnisse der Armen zugeschnitten sind. Diese Bestrebungen entsprechen dem IWF-Mandat, „zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realinkommens sowie zur Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen“.¹ Der Fonds verfolgt dieses Ziel in enger Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern – insbesondere der Weltbank. Dabei konzentriert sich der IWF auf die Kernbereiche seiner Verantwortung und Expertise, nämlich Mitgliedsländern beim Erreichen stabiler makroökonomischer Bedingungen zu helfen, indem er ihnen Politikberatung zukommen lässt und diese durch finanzielle und technische Hilfe flankiert.

Ende der neunziger Jahre führten der IWF und die Weltbank zwei neue bedeutende Programme ein, um einkommensschwachen Ländern zu helfen: der auf Strategiedokumenten zur Armutsbekämpfung (PRSP) basierende Ansatz und die Initiative für hochverschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC). Zur gleichen Zeit schuf der IWF die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF), um Armutsbekämpfung und Wachstum bei der Kreditvergabe an die ärmsten Mitgliedsländer stärker in den Vordergrund zu rücken. Diese Initiativen stärken die Eigenverantwortung der Länder für

die Programme, unter anderem durch die breite Beteiligung der Zivilgesellschaft. Im Anschluss daran stimmte die internationale Gemeinschaft im Jahr 2002 dem auf zwei Säulen basierenden „Monterrey-Konsens“ zu: Erstens müssen einkommensschwache Länder bei der Umsetzung einer soliden Politik, der Stärkung der Institutionen und der Verbesserung ihrer Regierungsführung selbst aktiv werden. Zweitens muss die internationale Gemeinschaft für diejenigen Länder, die eine solide Politik verfolgen und Reformen durchführen, umfassende Unterstützung in Form größerer Handelsmöglichkeiten und höherer Entwicklungshilfeszahlungen gewähren.

In der letzten Zeit gibt es ermutigende Anzeichen, dass diese Strategien Früchte zu tragen beginnen. Eine im Jahr 2002 abgeschlossene Überprüfung der PRGF hat bestätigt, dass die Programmgestaltung im Rahmen der Fazilität immer stärker auf die Bedürfnisse der Armen und auf Wachstum ausgerichtet ist. In vielen einkommensschwachen Ländern haben sich das Produktionswachstum und das Pro-Kopf-Einkommen seit Ende der neunziger Jahre merklich erhöht. So haben Bangladesch, Benin, Kambodscha, Mali, Mosambik, Tansania, Uganda und Vietnam in den letzten fünf Jahren ein reales Wachstum von durchschnittlich mindestens 5 % pro Jahr erreicht. Interne und externe Ungleichgewichte wurden zurückgeführt, die Inflation fiel auf einstellige Werte – das niedrigste Niveau seit zwei Jahrzehnten – und die internationalen Reserven sind auf ihrem höchsten Stand seit den achtziger Jahren. Ferner zeigten sich Verbesserungen der Gesamtwirtschaftsleistung vor allem in den Ländern, die Vereinbarungen unter der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität haben oder hatten.

Die Fortschritte bei der Förderung einer soliden Politik und die damit verbundenen Ergebnisverbesserungen sind ermutigend. Sie bieten jedoch keine ausrei-

¹Artikel I, IWF-Übereinkommen.

chende Grundlage für die Erzielung des anhaltend hohen Wachstums, das erforderlich ist, um weltweit und innerhalb der durch die Millenniums-Erklärung der UN aus dem Jahr 2000 gesetzten Frist die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) zu erreichen. Die in den Mittelpunkt der globalen Agenda gerückten Ziele umfassen die Bekämpfung von Armut, Hunger, Krankheiten, Analphabetismus, Umweltzerstörung sowie der Diskriminierung von Frauen und schaffen eine weltweite Partnerschaft für Entwicklung.

Im Geschäftsjahr 2004 setzte der IWF seine Bemühungen fort, sich diesen Herausforderungen zu stellen. Er stärkte den PRSP-Ansatz, stellte passend zugeschnittene Finanzhilfen bereit, trieb die HIPC-Entschuldung voran und erforschte Möglichkeiten, wie Länder Wachstum fördern und die Anstrengungen zum Erreichen der MDGs unterstützen können, ohne nicht tragfähige Schulden aufzunehmen. Außerdem setzte sich der IWF für ein offenes Handelssystem ein.

Der PRSP-Ansatz bei der Entwicklungshilfe

Der IWF und die Weltbank haben gemeinsam den PRSP-Ansatz entwickelt, um die Aufmerksamkeit und die Mittel sowohl der einkommensschwachen Länder als auch der internationalen Gebergemeinschaft auf die Armutsbekämpfung zu lenken. Seit seiner Einführung im Dezember 1999 wird der Ansatz in großem Umfang in den einkommensschwachen Ländern angewandt und verstärkt von den externen Entwicklungspartnern dieser Länder aufgegriffen. Die Abstimmung und Harmonisierung zwischen den einzelnen Gebern und ihren jeweiligen Verfahren ist wesentlich für eine Fortsetzung des PRSP-Ansatzes, der darauf abzielt, seit langem bestehende Probleme einer unzureichenden Koordinierung der Geber und einer schwachen Reformbereitschaft der betroffenen Länder zu überwinden. Die PRSPs werden deshalb effektive Instrumente, mit denen die Länder einen größeren Einfluss auf die externe Hilfe bekommen können.

Einkommensschwache Länder verfassen ihre Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung in einem partizipatorischen Prozess, der inländische Interessengruppen und externe Entwicklungspartner einbezieht. Die Strategien müssen von den Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank gebilligt werden. Die PRSPs werden regelmäßig (mindestens alle

fünf Jahre) aktualisiert; zusätzlich gibt es jährliche Fortschrittsberichte. Die Strategiedokumente beschreiben über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren die makroökonomischen, strukturellen und sozialen Politikmaßnahmen und Programme des Landes zur Förderung von breit angelegtem Wachstum und zur Armutsbekämpfung sowie den damit verbundenen externen Finanzbedarf und wichtige Finanzquellen. Unter dem PRSP-Ansatz können Länder Finanzmittel aus dem Kreditprogramm der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität erhalten. PRSPs bilden außerdem die operationelle Grundlage für die Schuldenerleichterung im Rahmen der erweiterten Initiative für hochverschuldete arme Länder.

IWF und Weltbank sind sich dessen bewusst, dass die Vorbereitung eines PRSP ein langwieriger Prozess ist. Daher sind sie überein gekommen, konzessionäre Finanzhilfen auf Basis von Interims-PRSPs zu gewähren. Ein Interims-PRSP fasst die gegenwärtigen Erkenntnisse und Untersuchungen der Armutssituation eines Landes zusammen, beschreibt die bestehende Strategie zur Armutsbekämpfung und beschreibt den Prozess für das partizipatorische Verfassen eines endgültigen PRSP.

Im Geschäftsjahr 2004 stimmte das Exekutivdirektorium zehn neuen PRGF-Vereinbarungen (für Bangladesch, Burkina Faso, Burundi, Dominica, Ghana, Honduras, Kenia, Mauretanien, Nepal und Tansania) mit Zusagen von insgesamt 955 Mio. SZR zu (siehe Tabelle 7.3). Zusätzlich wurde eine Aufstockung der bestehenden Vereinbarungen für Madagaskar beschlossen. Insgesamt beliefen sich die PRGF-Auszahlungen an diese und andere Länder mit bestehenden Vereinbarungen im Geschäftsjahr 2004 auf 865 Mio. SZR. Am 30. April 2004 wurden Reformprogramme von 36 Mitgliedsländern durch PRGF-Vereinbarungen mit Zusagen von insgesamt 4,4 Mrd. SZR unterstützt.

In der jüngsten jährlichen Überprüfung des Programms im September 2003 begrüßten die Exekutivdirektoren den andauernden starken Impuls des Ansatzes. Sie wiesen darauf hin, dass im Zuge der Weiterentwicklung des Ansatzes an breiter Front Anzeichen von Fortschritt festzustellen sind, hielten es allerdings für erforderlich, die entstehenden Umsetzungsprobleme anzusprechen. Dazu zählen die Notwendigkeit, die Prioritäten bei Politikmaßnahmen und Zielen besser zu setzen, die Abstimmung und Harmonisierung der

Die Demokratische Republik Kongo



Der IWF bietet der Demokratischen Republik Kongo seit Anfang 2001 – als das Land noch von internen Unruhen gekennzeichnet war und Armeen aus sieben Nachbarländern etwa die Hälfte des Staatsgebiets besetzt hielten – Politikberatung. Dies erfolgte zuerst im Rahmen eines stabsüberwachten Programms und dann unter einem durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF) unterstützten Programm, das auch Finanzhilfe gewährte.

Die beiden Programme haben zu einem Umbruch in der wirtschaftlichen Entwicklung der Dem. Rep. Kongo beigetragen. Das reale BIP-Wachstum war 2002 zum ersten Mal seit 13 Jahren positiv und es beschleunigte sich im Jahr 2003 auf 5,6 %. Der Teufelskreis aus Hyperinflation und Währungsabwertung ist durchbrochen. Durch eine umsichtige Fiskal- und Geldpolitik, die Einführung eines frei schwankenden Wechselkursregimes und die Durchführung mutiger Strukturreformen hat das Land makroökonomische Stabilität erreicht. Diese Kehrtwende hat zum Friedensprozess beigetragen. Die ausländischen Truppen haben sich zurückgezogen und das Land wurde unter der im Juni 2003 eingesetzten Übergangsregierung wieder vereinigt.

Im Geschäftsjahr 2004 setzte der IWF seine umfangreiche technische Hilfe an die Dem. Rep. Kongo in mehreren Bereichen fort. Im Rahmen dieser Hilfe hat er Vor-Ort-Experten an das Finanzministerium und das Haushaltsministerium entsandt.

Zusammenarbeit zwischen Dem. Rep. Kongo und IWF im GJ 2004

Juni 2003	Das Exekutivdirektorium des IWF erhält den Fortschrittsbericht der Dem. Rep. Kongo über das erste Jahr der Umsetzung des vorläufigen Strategiedokuments zur Armutsbekämpfung (aus dem Jahr 2002) und den Stand des endgültigen PRSP
Juli 2003	Die Dem. Rep. Kongo erreicht als 27. Land den Entscheidungspunkt unter der erweiterten HIPC-Entschuldungsinitiative und erhält Anspruch auf eine Erleichterung des Schuldendienstes in Höhe von 6,3 Mrd. \$, auf Basis des Nettogegenwartswerts
März 2004	Abschluss der dritten Überprüfung des Programms der Dem. Rep. Kongo, das durch eine PRGF-Vereinbarung unterstützt wird

Geber zu verbessern und das Management der öffentlichen Ausgaben sowie die Haushaltsverfahren zu stärken.

Die Direktoren unterstrichen die Bedeutung der nationalen Eigenverantwortung für die Strategien zur Armutsbekämpfung. Sie begrüßten das wachsende Engagement der Parlamente und stellten fest, dass der PRSP-Prozess nationale Regierungswechsel in mehreren Ländern überlebt hat, selbst wenn Anpassungen erforderlich waren, die durch die Programme der neuen Regierungen bedingt waren. Die Direktoren betonten die Notwendigkeit einer engeren Verzahnung von PRSPs und anderen Planungsdokumenten sowie einer besseren organisatorischen Abstimmung zwischen den für die Vorbereitung des PRSP verantwortlichen Gruppen und anderen Regierungsstellen.

Die Direktoren begrüßten die durch den PRSP-Ansatz begünstigte Verbesserung der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse. Neben der zunehmenden Aktivität des privaten Sektors sind es oft die Nichtregierungsorganisationen, die als Anbieter von Informationen auftreten und die Funktion eines Kontrollgremiums zur Überwachung der Anstrengungen der Regierung übernehmen. Die Direktoren räumten jedoch ein, dass die fortlaufende Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen angehalten hat. So seien diese gezwungen zu reagieren, anstatt aktiv an der Formulierung des Programms mitwirken zu können. Ferner seien einige für das PRSP wesentliche Politikmaßnahmen, wie etwa die makroökonomischen Rahmenbedingungen, manchmal nicht hinreichend öffentlich diskutiert worden.

Die Direktoren unterstrichen, dass makroökonomische Politikmaßnahmen und Prognosen den Rahmen für jedes PRSP bilden. Sie verwiesen auf den Grundsatz der Erstellung des PRSP in einem eigenverantwortlichen Prozess und betonten, dass die Regierung und nicht der Fonds in der Öffentlichkeit die Diskussion über den makroökonomischen Rahmen führen sollte. Die Fortsetzung der Öffentlichkeitsarbeit des Fonds gegenüber der Zivilgesellschaft und den Gebern sei allerdings ebenso wichtig. Die Direktoren forderten die Regierungen auf, im Zusammenhang mit dem PRSP-Prozess ausdrücklich ein Forum für den makroökonomischen Dialog bereitzustellen, an dem die Vor-Ort-Vertreter des Fonds teilnehmen können. Die Direktoren merkten an, dass eine Vertiefung und Verbreiterung der Fähigkeiten eine Grundvoraussetzung zur Stärkung jedweder Eigenverantwortung der Regierung für ihren makroökonomischen Rahmen ist und betonten, dass der Fonds weiterhin die Anstrengungen der Länder beim Aufbau diesbezüglicher Kapazitäten unterstützen muss.

Die Direktoriumsmitglieder hielten den gegenwärtigen Zeitpunkt allgemein für zu früh um beurteilen zu können, ob die im Rahmen der PRSPs ergriffenen Politikmaßnahmen ihre erklärten Ziele erreicht hätten. Sie begrüßten die Konzentration der PRSPs auf Maßnahmen zur Stärkung

der Entwicklung des Privatsektors. Da in einer Reihe von PRSPs darauf hingewiesen wird, dass eine schwache Regierungsführung und Korruption bedeutende Hindernisse darstellen, hielten sie die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas als vordringlich zur Steigerung der Wachstumsaussichten. Die Direktoren stellten fest, dass die Ausgaben zur Armutsbekämpfung in PRSP-Ländern, für die Daten verfügbar sind, gestiegen sind, und zeigten sich ermutigt von den ersten Anzeichen eines verbesserten Zugangs der Armen zu einigen Grundleistungen.

Im Geschäftsjahr 2004 gab es eine Reihe von untereinander abgestimmten Maßnahmen zur Unterstützung des PRSP-Prozesses:

- Der Fonds bemühte sich, die PRGF-Vereinbarungen auf die nationalen Haushalte und auf die PRSP-Zyklen abzustimmen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die makroökonomische Politik und die Entscheidungen von Ländern und Gebern in Bezug auf die Initiativen zur Armutsbekämpfung miteinander im Einklang stehen.
- Der Fonds und die Weltbank haben bei Länderprogrammen und Konditionalität enger zusammengearbeitet (siehe Kapitel 3). Allerdings gibt es Verbesserungsmöglichkeiten; daher wird der IWF-Stab die Leistung genau überwachen und sich in einem gestärkten Gemeinsamen Umsetzungsausschuss mit Themen von beidseitigem Interesse befassen.
- Der Fonds verstärkte seine Bemühungen, Analysen der Armutseffekte und sozialen Auswirkungen in die Gestaltung PRGF-unterstützter Programme einzubeziehen. Es gab diesbezüglich Forderungen, in Kürze eine kleine Gruppe (von vier Stabsmitgliedern) innerhalb eines Referats der Abteilung Fiskalpolitik einzurichten.
- Der IWF drängte auf eine weitergehende Einbeziehung von handelspolitischen Betrachtungen in PRSPs. Dazu zählt unter anderem der Integrierte Rahmenplan für handelsbezogene technische Hilfe. Hierbei handelt es sich um eine zwischen verschiedenen Institutionen kooperativ ausgerichtete und von bilateralen Gebern unterstützte Initiative. Weiterhin forderte der IWF regionale Konferenzen mit Regierungsmitarbeitern, die für Entwicklungs- und Handelspolitik zuständig sind.

Der nächste PRSP-Fortschrittsbericht von Fonds und Weltbank, der vor der Jahrestagung 2004 fertig gestellt werden soll, wird sich auf einen Bericht des Unabhängigen Evaluierungsbüros zum PRSP-Ansatz und zur PRGF stützen. Der Bericht wird Wege aufzeigen, die es ermöglichen sollen, den Fokus der PRSPs zu schärfen, um eine bessere Verbindung zu den Millennium-Entwicklungszielen herzustellen und eine bessere Arbeitsgrundlage für Politikentscheidungen und Geberkoordination zu schaffen.

Die mittelfristige Rolle des IWF

Das Direktorium traf sich im August 2003 und erneut im März 2004 zur Beratung verschiedener Aspekte der Rolle des IWF in einkommensschwachen Ländern.

Die Diskussion im August war breit angelegt. Die Direktoren erörterten, wie der Fonds arme Mitglieder am besten unterstützen kann und wie er zu den verstärkten internationalen Anstrengungen zum Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele beitragen kann, indem er Politikberatung, technische Hilfe, Kapazitätsaufbau und, falls erforderlich, vorübergehende Finanzhilfe ausweitet. Sie kamen zu folgendem Schluss:

- Wenngleich das Engagement des Fonds in diesen Ländern langfristig fortbesteht, kann eine sorgfältigere Analyse der Umstände, unter denen er finanzielle Unterstützung bereitstellt, erforderlich sein.
- Der IWF hat die finanzielle Aufgabe, sich einerseits auf die Bereitstellung temporärer Hilfeleistungen zur Unterstützung makroökonomischer Reformanstrengungen zu konzentrieren sowie andererseits Politikentscheidungen herbeizuführen, die erforderlich sind, um den Ländern bei der Anpassung an die Auswirkungen exogener Schocks zu helfen.
- Die Instrumente des IWF müssen in drei Bereichen weiter gestärkt werden: (1) Unterstützung von Ländern nach der Beendigung von Konflikten oder anderen Ländern mit schwerwiegenden institutionellen Schwächen bei ihren Bemühungen, an einen Punkt zu gelangen, an dem sie PRGF-unterstützte Programme durchführen können; (2) Hilfe für Länder mit mehr dauerhaften makroökonomischen Anpassungserfolgen, damit diese von einer programm-basierten zu einer überwachungsbasierten Beziehung übergehen können; sowie (3) Bereitstellung von Politikberatung und finanzieller Hilfe, um Mitgliedsländer beim Auftreten exogener Schocks zu unterstützen.

Die Direktoren hielten es außerdem für notwendig genauer zu untersuchen, wie die Instrumente des Fonds besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse seiner einkommensschwachen Mitgliedsländer zugeschnitten werden können.

Im März 2004 griff das Direktorium diese Frage wieder auf und überprüfte die Instrumente und die Finanzierung für einkommensschwache Länder. Die Direktoren bekräftigten, dass der Fonds in einkommensschwachen Mitgliedsländern bei der Überwachung, der Politikberatung und der technischen Hilfe eine bedeutende Rolle spielt. Weiter bestätigten sie, dass der Fonds – wo erforderlich – mit der finanziellen Unterstützung von einkommensschwachen Ländern fortfahren werde, wobei er seine Finanzierung umsichtig an die jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten anpassen müsse. Die Direktoren stimmten folgenden Vorschlägen zu:

- Für Mitglieder mit anhaltendem Bedarf an IWF-Finanzierung sollen Normen für den Zugang zu PRGF-Mitteln für die dritte und die folgenden Vereinbarungen unter der Fazilität geschaffen werden. Weiterhin sollen die Fondspolitik und die Richtlinien zur Gewährung von Mitteln aus der PRGF und dem Allgemeinen Konto verbessert werden.
- Für Länder mit begrenztem Bedarf an IWF-Finanzierung soll ein standardmäßig niedriges Zugangsniveau für PRGF-Vereinbarungen eingeführt werden.
- Für Länder, die keinen Bedarf an IWF-Finanzierung haben, soll die Überwachung durch den Fonds gestärkt werden.
- Mitglieder mit ausstehenden PRGF-Krediten von mindestens 100 % der Quote sollen von der Überwachung nach Ablauf des Programms erfasst werden.
- Für Länder in der Konfliktfolgezeit soll die Politik der Notfallhilfe modifiziert werden, um ihnen mit längerfristigen, degressiv gestalteten Programmen mehr Zeit für den Übergang zu regulären IWF-Krediten zu geben.

Die Direktoren vertraten die Auffassung, dass einkommensschwache Länder besonders anfällig für wirtschaftliche Störungen außerhalb ihrer Kontrolle sind. Dazu zählen Naturkatastrophen und Rohstoffpreisänderungen, die dem Wachstum, der makroökonomischen Stabilität, der Schuldentragfähigkeit und den Anstrengungen zur Armutsbekämpfung schaden können. Um Ländern bei der Vorbereitung auf solche Ereignisse zu helfen und gegebenenfalls finanzielle Unterstützung zu gewähren, stimmte das Direktorium folgenden Vorschlägen zu:

- Schaffung ausdrücklicher Regeln für die Aufstockung von PRGF-Vereinbarungen;
- Einführung einer Subvention für Notfallhilfen bei Naturkatastrophen;
- Entwicklung eines Instruments zur Bereitstellung von Krediten zu PRGF-Bedingungen, allerdings mit Merkmalen der Programmgestaltung und der Dauer einer Bereitschaftsvereinbarung. Ein solches Instrument könnte in Fällen, für die eine umfassende dreijährige PRGF-Vereinbarung nicht angemessen erscheint, schnelle und konzessionäre Hilfe als Reaktion auf Schocks gewähren.

Kasten 4.1 Die Funktionsweise der HIPC-Initiative

Um sich für die HIPC-Hilfe zu qualifizieren, muss ein Land eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen, die durch IWF und Weltbank unterstützt wird. Es gibt zwei Phasen. In der ersten Phase, die zum Entscheidungszeitpunkt führt, muss es gute Anpassungserfolge nachweisen (in der Regel über einen Dreijahreszeitraum) und ein Strategiedokument zur Armutsbekämpfung oder ein Interims-PRSP erstellen. Seine Bemühungen werden durch konzessionäre Hilfen aller relevanten Geber und Institutionen sowie durch traditionelle Schuldenerleichterungen bilateraler Gläubiger, einschließlich des Pariser Clubs, ergänzt.

In dieser Phase wird die externe Verschuldungssituation des Landes eingehend analysiert. Es qualifiziert sich für die HIPC-Entschuldung, wenn der Nettogegenwartswert seiner Auslandsverschuldung nach voller Anwendung traditioneller Schuldenerleichterungen mehr als 150 % der Exporte (bzw. bei kleinen offenen Volkswirtschaften mehr als 250 % der Staatseinnahmen) beträgt. Am *Entscheidungszeitpunkt* treffen der IWF und die Weltbank die formelle Entscheidung über die Zugangsberechtigung, und die internationale Gemeinschaft verpflichtet sich, die

Schulden des Landes auf eine tragfähige Höhe herabzusetzen. (Ein Land erreicht seinen *Abschlusszeitpunkt*, d. h. Phase zwei, wenn es die am Entscheidungszeitpunkt gesetzten Ziele erfüllt hat. Es erhält dann die restliche zugesagte Schuldenerleichterung. Dies bedeutet, dass von allen Gläubigern erwartet wird, dass sie den Nettogegenwartswert ihrer Ansprüche gegenüber dem Land auf das vereinbarte tragfähige Niveau reduzieren.)

Wenn sich ein Land für die HIPC-Entschuldung qualifiziert hat, muss es mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft weiterhin gute Anpassungserfolge erzielen, die entscheidenden Strukturreformen zufriedenstellend umsetzen, makroökonomische Stabilität sichern und eine Armutsbekämpfungsstrategie annehmen und umsetzen. Die bilateralen Gläubiger des Pariser Clubs schulden fällig werdende Verpflichtungen mit einer 90-prozentigen Reduzierung des Nettogegenwartswerts um. Von den anderen bilateralen und kommerziellen Gläubigern wird das Gleiche erwartet. Der IWF und die Weltbank sowie einige andere multilaterale Gläubiger können bereits zwischen Entscheidungs- und Abschlusszeitpunkt eine vorläufige Entschuldung gewähren.

Das Direktorium beriet außerdem über die mögliche Größenordnung der Finanzmittel, die für das weitere Engagement des Fonds in einkommensschwachen Ländern erforderlich sind, sowie über verschiedene Finanzierungsoptionen (siehe Kasten 7.6).

Die HIPC-Initiative

Die HIPC-Initiative wurde im Jahr 1996 von IWF und Weltbank eingeführt. Sie soll gewährleisten, dass kein armes Land einer Schuldenlast gegenübersteht, die es nicht tragen kann. Die Initiative erfordert abgestimmte Maßnahmen der internationalen Finanzgemeinschaft, einschließlich multilateraler Organisationen und Regierungen, um die externe Schuldenlast der am stärksten verschuldeten armen Länder auf ein tragfähiges Niveau zurückzuführen (siehe Kasten 4.1). Nach einer umfassenden Überprüfung im September 1999 wurde eine Reihe von Verbesserungen beschlossen, um eine schnellere, tiefere und breitere Entschul-

Tabelle 4.1 Fortschritte der Länder im Rahmen der HIPC-Initiative, per Ende April 2004

Abschlusspunkt erreicht (13)		Länder in der Interimsperiode (14)		Länder die noch geprüft werden müssen (11)	
Äthiopien	Mosambik	Gambia	Madagaskar	Burundi	Somalia
Benin	Nicaragua	Ghana	Malawi	Côte d'Ivoire	Sudan
Bolivien	Niger	Guinea	Ruanda	Komoren	Togo
Burkina Faso	Senegal	Guinea-Bissau	Sambia	Kongo, Rep.	Zentralafrikanische Rep.
Guyana	Tansania	Honduras	São Tomé and Príncipe	Laos, Dem. Volksrep.	
Mali	Uganda	Kamerun	Sierra Leone	Liberia	
Mauretanien		Kongo, Dem. Rep.	Tschad	Myanmar	

dung zu gewähren und um die Verbindung zwischen Schuldenerleichterung, Armutsbekämpfung und Sozialpolitik zu stärken. Im Zentrum der erweiterten HIPC-Initiative stehen die fortlaufenden Bemühungen der Länder um makroökonomische Anpassung sowie um struktur- und sozialpolitische Reformen – einschließlich höherer Ausgaben für soziale Programme, wie grundlegende Gesundheitsfürsorge und Bildung.

Die HIPC-Initiative hat Mittel frei gemacht. Vor der Initiative gaben teilnahmeberechtigte Länder im Durchschnitt etwas mehr für den Schuldendienst aus als für Gesundheitsfürsorge und Bildung zusammen. Dies ist in den 27 Ländern, die eine HIPC-Schuldenerleichterung erhalten, nicht länger der Fall. Im Rahmen der jüngsten von IWF und Weltbank unterstützten Programme haben diese Länder ihre Ausgaben für Gesundheitsfürsorge, Bildung und andere soziale Leistungen merklich erhöht. Solche Ausgaben belaufen sich mittlerweile im Durchschnitt fast auf das Vierfache der Zahlungen für den Schuldendienst.

Im Geschäftsjahr 2004 wurden weitere Fortschritte bei der Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative (Tabelle 4.1) und der Rückführung der Schuldenlast armer Länder erzielt:

- Fünf weitere Länder (damit insgesamt 13) erreichten im Geschäftsjahr 2004 ihren *Abschlusszeitpunkt* (Äthiopien, Guyana, Nicaragua, Niger und der Senegal).
- Ende April 2004 waren den 27 Ländern, die ihren Entscheidungszeitpunkt erreicht hatten, rund 52 Mrd. \$ für Schuldendienst-Erleichterung zugesagt. Der Schuldenstand dieser Länder wird durch die Entschuldung unter der HIPC-Initiative voraussichtlich um etwa zwei Drittel sinken.
- Von den 14 Ländern, die ihren *Entscheidungszeitpunkt*, aber noch nicht ihren *Abschlusszeitpunkt* erreicht haben, verzeichnet die Mehrheit gute Anpassungserfolge mit ihren makroökonomischen Programmen. Darüber hinaus erzielten diese Länder Fortschritte bei der Umsetzung ihrer endgültigen Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung. Es wird erwartet, dass mehrere Länder bis Ende des Kalenderjahres 2004 ihren Abschlusszeitpunkt erreichen werden.

- Für die restlichen elf teilnahmeberechtigten HIPC-Länder (von denen neun in Afrika liegen) wird die *automatische Verfallklausel* der erweiterten HIPC-Initiative Ende 2004 in Kraft treten. Viele dieser Länder sind von Konflikten betroffen und sie haben in einigen Fällen bedeutende Zahlungsrückstände gegenüber verschiedenen Gläubigern. Einige dieser Länder weisen erste Anpassungserfolge auf. Burundi begann im Januar 2004 eine PRGF-Vereinbarung und mit den Komoren und der Republik Kongo werden Diskussionen geführt, um durch die Einführung von stabsüberwachten Programmen den Nachweis guter Anpassungserfolge im Hinblick auf eine spätere PRGF-Vereinbarung zu erbringen. Die Exekutivdirektorien von Fonds und Weltbank werden im Lauf des Jahres 2004 Möglichkeiten erörtern, sich mit der automatischen Verfallklausel der erweiterten HIPC-Initiative zu befassen.

- Eine *Aufstockung* wird Ländern im Rahmen der Initiative gewährt, die innerhalb der Interimsperiode aufgrund von Entwicklungen außerhalb ihrer Kontrolle eine grundlegende Änderung in ihren Wirtschaftsbedingungen erfahren. Zum Ende des Geschäftsjahres 2004 hatten sich die Direktorien der Weltbank und des Fonds darauf geeinigt, Burkina Faso, Niger und Äthiopien eine Aufstockung zu gewähren.

- Drei Länder mit längerfristigen Zahlungsrückständen – Liberia, Somalia und der Sudan – weisen bereits seit bis zu zwei Jahrzehnten einen Zahlungsverzug gegenüber dem Fonds, der Weltbank und anderen Gläubigern auf. Bis jetzt wurden keine Vorkehrungen für die Zuschussmittel zur HIPC-Initiative getroffen, die für diese Länder benötigt werden, sobald sie ihre Rückstände begleichen. Angesichts des Ausmaßes ihrer Schuldenprobleme sind bedeutende zusätzliche Mittel der internationalen Gemeinschaft notwendig, um den Schuldenstand auf ein tragfähiges Niveau zu bringen. Die Mobilisierung dieser Mittel könnte bald dringend erforderlich sein.

Schuldentragfähigkeit in einkommensschwachen Ländern

Eine übermäßige Verschuldung stellt einkommensschwache Länder vor ernste Probleme. Ein Schuldenüberhang kann drin-

Tadschikistan



Ein wesentliches Element in Tadschikistans Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (PRSP), das dem IWF und der Weltbank 2002 vorgelegt wurde, war das Engagement, Reformen zur Beschleunigung des Wachstums durchzuführen. Diese Reformen zielen darauf, Wachstumshemmnisse in mehreren Bereichen abzubauen – Landwirtschaft, Banken, Energie und Infrastruktur – und die Haushaltsaufwendungen für soziale Dienste (im Verhältnis zum BIP) zu erhöhen. So sieht das Haushaltsgesetz für 2004 zum Beispiel eine Erhöhung der Ausgaben in diesen Bereichen um mehr als 1 % des BIP vor. Die Behörden haben eine umfassende Strategie im Bildungsbereich entwickelt, die vorsieht, die Lehrpläne zu reformieren und die Lehrergehälter nach dem Leistungsprinzip zu erhöhen. Des Weiteren reformieren die Behörden den Gassektor (Heizung), um das parafiskalische Defizit zu reduzieren. Dies führte zu einer Erhöhung der Gstarife auf den Kostendeckungspreis, die Regierung ist jedoch bemüht, einkommensschwache Haushalte durch einen gezielten Ausgleichsmechanismus zu unterstützen. Aufgrund dieser Anstrengungen und der Fortschritte des Landes im Rahmen eines PRGF-unterstützten Programms konnten die tadschikischen Behörden im April 2004 Fortschritte bei der Reduzierung der Armut verzeichnen.

Die laufende technische Hilfe des Fonds hat außerdem zu einer Verbesserung der Institutionen in den Bereichen Banken, Schuldenmanagement und Steuerverwaltung beigetragen. Die technische Hilfe im Bankensektor hat zu einer Umstrukturierung der Zentralbank geführt mit dem Ziel, die Umsetzung der Geldpolitik zu verbessern. Und die Behörden beabsichtigen, unter dem IWF-unterstützten Programm die Aufsicht über den Bankensektor zu verbessern und das Bankenumfeld zu stärken, um die Vermittlungsfunktion des Sektors zu verbessern, insbesondere im Bereich des Investment-Banking.

Zusammenarbeit zwischen Tadschikistan und IWF im GJ 2004

Januar 2004	Abschluss der zweiten Überprüfung von Tadschikistans Erfolgsbilanz unter dem PRGF-unterstützten Programm des Landes
April 2004	Vorlage des ersten Fortschrittsberichts über das Strategiedokument zur Armutsbekämpfung Tadschikistans im Exekutivdirektorium des IWF; Beurteilung der statistischen Standards des Landes im Bericht über die Einhaltung von Standards und Kodizes (ROSC).

gend notwendige Fortschritte bei Politikreformen untergraben und private Investoren abschrecken.

Geber und Gläubiger können einkommensschwachen Ländern beim Erreichen eines dauerhaft tragfähigen Schuldenstands helfen. Die primäre Verantwortung liegt allerdings bei den Ländern selbst. Bei ihren Bestrebungen, die MDGs zu erreichen, müssen einkommensschwache Länder die Tragfähigkeit der Verschuldung bewahren, indem sie neue Kredite nur bis zu einer Höhe in Anspruch nehmen, die sie auch zurückzahlen können. Darüber hinaus müssen sie bessere Politikmaßnahmen ergreifen und Institutionen aufbauen, die die Beschleunigung des Wachstums unterstützen und schrittweise die Widerstandsfähigkeit gegenüber exogenen Schocks stärken.

Der IWF-Stab hat in Zusammenarbeit mit dem Stab der Weltbank ein Regelwerk für die Tragfähigkeit der Schulden einkommensschwacher Länder entwickelt. Ziel des vorgeschlagenen Regelwerks ist es, die Entscheidungen dieser Länder zur Kreditaufnahme dahingehend zu beeinflussen, dass ihr Finanzmittelbedarf zu ihrer gegenwärtigen und zukünftigen Fähigkeit, den Schuldendienst zu leisten, passt. Gleichzeitig bietet der Rahmen eine Anleitung für Entscheidungen offizieller Gläubiger und Geber über die Vergabe von Krediten und die Bereitstellung von Zuschüssen. Er kombiniert zwei Elemente: (1) ein Schema zur Untersuchung der derzeitigen und prognostizierten Indikatoren für die Schuldenlast in einem Basisszenario und bei möglichen Schocks und (2) indikative länderspezifische Schwellenwerte für die Auslandsverschuldung in Bezug auf die Qualität der Politikmaßnahmen und Institutionen des Landes.

Im Anschluss an die erste Erörterung dieses Regelwerks im Exekutivdirektorium im Februar 2004 arbeiten Stabsmitglieder jetzt weiter an dem Regelwerk, insbesondere an den indikativen Schwellenwerten und an den operativen Auswirkungen für den Fonds und für andere internationale Finanzinstitutionen und Geber. Sie werden dem Direktorium vor der Jahrestagung 2004 einen Bericht zur Beratung vorlegen. In der Zwischenzeit beginnt der IWF damit, das Schuldendynamik-Datenschema in enger Absprache mit dem Weltbankstab im Zusammenhang mit Artikel-IV-Konsultationen anzuwenden. In vielen Ländern wird die Schuldentragfähigkeitsanalyse wahrscheinlich ergeben, dass eine zusätzliche Kreditaufnahme, selbst zu konzessionären Bedingungen unvereinbar mit der Schuldentragfähigkeit ist. Dies lässt darauf schließen, dass die Gewährung eines angemessenen Anteils an Unterstützung durch die Geber in Form von Zuschüssen notwendig sein dürfte.

Die Millennium-Entwicklungsziele

Die acht Millennium-Entwicklungsziele sehen bis zum Jahr 2015 folgende Resultate vor: (1) eine Halbierung von extre-

mer Armut und Hunger im Vergleich zum Jahr 1990, (2) eine Grundschulausbildung für alle, (3) die Förderung geschlechtlicher Gleichstellung, (4) die Verringerung der Kindersterblichkeit, (5) die Verbesserung der mütterlichen Gesundheit, (6) die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, (7) die Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit sowie (8) die Schaffung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung. Der Fonds spielt eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung seiner Mitgliedsländer, auf verschiedenen Wegen Fortschritte beim Erreichen der MDGs zu erzielen.

Der Fonds bestärkt einkommensschwache Länder darin, ihre Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung zu nutzen, um realistische Pläne für die Verwirklichung der MDGs durch die Verbesserung der inländischen Politikmaßnahmen und die Sicherung zusätzlicher externer Finanzierung aufzustellen. Da nicht alle einkommensschwachen Länder die Absorptionskapazität für die Inanspruchnahme großvolumiger externer Finanzhilfen haben, prüft der Fonds regelmäßig die potentiellen makroökonomischen Folgen von Schwankungen in der Entwicklungshilfe sowie einer möglichen erheblichen Steigerung von Hilfen zur Finanzierung der für das Erreichen der MDGs notwendigen zusätzlichen Ausgaben und diskutiert diese mit den Länderbehörden. Dabei achtet der Fonds insbesondere auf die Auswirkungen von steigender Entwicklungshilfe auf die Fiskalpolitik und die Schuldentragfähigkeit.

Eine Schuldenerleichterung, insbesondere im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative, ist unerlässlich, um es einkommensschwachen Ländern zu ermöglichen, Mittel für Ausgaben im Sozial- und Infrastrukturbereich frei zu machen, die sie zum Erreichen der MDGs benötigen.

Eine solide inländische Politik in einkommensschwachen Ländern muss von stärkerer Unterstützung der internationalen Gemeinschaft begleitet werden, wenn die MDGs erreicht werden sollen. Höhere Finanzhilfen sind entscheidend und müssen zu den richtigen Konditionen vergeben werden, damit zukünftige Schuldennotlagen vermieden werden können. Die Unterstützung beinhaltet außerdem eine Stärkung des internationalen Handels durch die Verbesserung des Marktzugangs für die Exporte von Entwicklungsländern und den Abbau handelsverzerrender Subventionen in fortgeschrittenen Volkswirtschaften (siehe unten). In seiner Funktion als multilateraler Überwacher kann der Fonds als Fürsprecher höherer ausländischer Hilfen und verbesserter Handelsmöglichkeiten für einkommensschwache Länder auftreten.

Um die Vorhersagbarkeit und Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zu stärken, setzt sich der Fonds ein für eine Harmonisierung zwischen den Gebern und eine Abstimmung mit dem Entwicklungshilfeausschuss der Organisation für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und den multilateralen Entwicklungsbanken. Außerdem hilft er Gebern und nationalen Behörden vor Ort bei der Entwicklung besser koordinierter und gestraffter Rahmenbedingungen für die Auszahlung der Entwicklungshilfe.

Die gemeinsam mit der Weltbank unternommenen Anstrengungen, die Verwaltungssysteme für öffentliche Ausgaben besser in die Lage zu versetzen, armutsreduzierende öffentliche Ausgaben zu überprüfen, könnten zu einer solchen Straffung beitragen, indem die Berichterstattung an die Geber vereinfacht wird.

Der erste *Globale Monitoring-Bericht* (Global Monitoring Report), der im Jahr 2004 von der Weltbank unter Mithilfe des IWF-Stabs erstellt wurde, behandelt Politikmaßnahmen und Vorgehensweisen in entwickelten Ländern und Entwicklungsländern, die zum Erreichen der MDGs erforderlich sind, sowie die damit verbundenen Beiträge wichtiger Behörden. Der Bericht zeigt, dass das Erreichen der Entwicklungsziele trotz der bereits erzielten Fortschritte von allen Beteiligten eine Steigerung ihres Engagements erfordert, die mit den Prinzipien und der Partnerschaft im Einklang steht, die in Monterrey vereinbart wurden.

Der IWF-Stab bereitet gemeinsam mit der Weltbank einen Bericht zur Mobilisierung von Entwicklungsfinanzierung vor, der bis zur Jahrestagung 2004 fertig gestellt werden soll. Dieser Bericht behandelt Vorschläge zu internationalen Finanzierungsfazilitäten und andere Wege zur Steigerung der gegenwärtigen öffentlichen Entwicklungshilfe. (Ein Beispiel für andere gemeinsame Anstrengungen findet sich in Kasten 4.2)

Doha-Runde und andere handelsbezogene Fragen

Ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde multilateraler Handelsgespräche ist für die Weltwirtschaft unverzichtbar und wird allen Ländern zugute kommen. Wie oben erwähnt wird sie zudem wesentlich zu den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft beitragen, die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen. Die Direktoren wiesen deshalb darauf hin, dass die MDGs nur schwer erreichbar sind, falls die Doha-Runde scheitern sollte.

Der IWF drängte im Geschäftsjahr 2004 weiter auf den erfolgreichen Abschluss der (im Jahr 2001 begonnenen) Doha-Entwicklungsrunde und mahnte – gemeinsam mit der Weltbank – sowohl die Teilnehmer aus entwickelten Staaten als auch die aus Entwicklungsländern, dies zu einer vordringlichen Angelegenheit zu machen. Als Reaktion auf den bei den Gesprächen im September 2003 im mexikanischen Cancún erlittenen Rückschlag schrieben der Geschäftsführende Direktor des IWF und der Präsident der Weltbank im November einen Brief an die Staats- und

Regierungschefs sowie an die Handels- und Finanzminister, in dem sie die Bedeutung des Vorantreibens der Doha-Runde betonten. Der Brief unterstrich die Notwendigkeit einer umfassenden Liberalisierung des Agrarhandels. Alle Länder müssten beträchtliche Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung eingehen und in Bereichen, die für die armen Länder schwere Regulierungsbelastungen verursachen könnten, sei Flexibilität gefragt.

Diese Botschaften wurden im Kommuniké des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses (IMFC) im April 2004 wiederholt. Darin werden alle Länder aufgefordert, baldige Fortschritte in der Doha-Runde zu erzielen, indem sie den Schwerpunkt ihrer Anstrengungen auf Marktöffnung und faire Zugangsrechte sowie auf den Abbau handelsverzerrender Subventionen, insbesondere im Agrarsektor legen. Die IMFC-Mitglieder stellten fest, dass ein erfolgreicher Abschluss der Runde eine gemeinsame Verantwortung darstellt, die für alle Länder wichtig ist, vor allem für die Entwicklungsländer.

Der IWF selbst hat seinen Teil zur Unterstützung eines offenen internationalen Handelssystems beigetragen. Im April

2004 beschloss das Direktorium eine neue Finanzierungsmaßnahme, den Handelsintegrations-Mechanismus (Trade Integration Mechanism – TIM; siehe Kapitel 3). Er soll die Sorge mildern, Länder könnten eventuell Schwierigkeiten haben, vorübergehende Zahlungsbilanzdefizite zu bewältigen, die durch die Umsetzung von Vereinbarungen der Welthandelsorganisation oder durch nichtdiskriminierende Handelsliberalisierungs-Maßnahmen anderer Länder entstehen. Mit der neuen Politikmaßnahme verpflichtet sich der Fonds, innerhalb der bestehenden Fazilitäten Zugang zu seinen Ressourcen zu gewähren, um Ländern bei der Bewältigung eines Zahlungsbilanzbedarfs zu helfen, der durch bestimmte Handelsmaßnahmen anderer Länder verursacht wird, und diesen Zugang aufzustocken, falls die Auswirkungen größer sind als zunächst angenommen.

Neben diesem Mechanismus trug der Fonds durch weitere Maßnahmen dazu bei, dass die Mitgliedsländer die Chancen der multilateralen Handelsliberalisierung voll nutzen können:

- das Angebot an technischer Hilfe auf dem Gebiet der Zollsystem- und Zolltarifreform, der Steuerreform und der Verbesserung der Datenbasis;

Kasten 4.2 Zweite Regionalkonferenz über Armutsbekämpfungsstrategien

Über 150 Vertreter von Regierungen und der Zivilgesellschaft, Parlamentarier und Hochschullehrkräfte versammelten sich vom 16. bis 18. Oktober in Phnom Penh zur zweiten Ostasiatischen und pazifischen Regionalkonferenz, um ihre Erfahrungen bei der Gestaltung und Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien auszutauschen. Die Vertreter gaben auch praktische Ratschläge zur Ausweitung der Teilnahme, zu Dezentralisierung und „Lokalisierung“ der Anstrengungen zum Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) sowie zur Behandlung von Fragen der geschlechtlichen Gleichstellung.

Die Konferenz – die von der Asiatischen Entwicklungsbank, dem IWF, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und der Weltbank mitfinanziert wurde – konzentrierte sich auf Entwicklungen in Indonesien, Kambodscha, der Demokratischen Volksrepublik Laos, der Mongolei, Timor-Leste und Vietnam.

Die Vertreter betonten die Notwendigkeit, die Strategien zur Armutsbekämpfung mit den Kernpunkten der nationalen Planung und Haushaltsführung zu koordinieren und darin zu integrieren. Dabei gehe es sowohl darum, eine wirksame Umsetzung zu ermöglichen als auch um die Stärkung der Verbindungen zwi-

schen den Strategien zur Armutsbekämpfung und den MDGs. Sie stimmten überein, dass die ländliche Entwicklung, die Produktivität im Agrarsektor und Handelsmöglichkeiten eine wesentliche Rolle bei der Steigerung des Wachstums und der Bekämpfung der Armut spielen. Bezüglich der Frage einer breiteren Teilnahme forderten die Vertreter die Ausweitung der Rolle der Parlamente – in ihrer Rolle als Volksvertreter – im Prozess der Armutsbekämpfung.

Eine Reihe von Sprechern auf der Konferenz verwies auf die Herausforderungen, die die Dezentralisierung mit sich bringt. Dr. Bambang Bintoro drückte sich optimistischer, wenn auch noch immer vorsichtig aus. Er sagte, der Ansatz einer Dezentralisierung „auf einen Schlag“ hat in Indonesien zu „einem neuen fiskalischen Rahmen zwischen den staatlichen Ebenen geführt ... einem neuen System der Rechenschaftspflicht auf regionaler Ebene und er hat das Entstehen einer dynamischen Zivilgesellschaft auf kommunaler Ebene gefördert, die die örtliche Politik wirksam überwachen kann.“

Die Konferenzteilnehmer erkannten die außerordentliche Bedeutung der MDGs, die als Richtwerte fungieren um die Fortschritte bei

der Armutsbekämpfung zu messen, die menschliche Entwicklung fördern und das politische Engagement wachrufen. Die Delegationen aus Kambodscha und Vietnam beschrieben, wie ihre Länder „die MDGs lokalisieren“, indem sie sie auf ihre spezifischen Umstände zuschneiden. Herr Nguyen Van Phuc aus Vietnam erklärte, dass sein Land für die verschiedenen Ziele unterschiedliche Zeitrahmen gesetzt hat. Vietnam habe beispielsweise bemerkenswerte Fortschritte bei der Einkommenssteigerung gemacht, so Phuc, aber in anderen Bereichen, in denen noch mehr Fortschritt erforderlich sei, habe das Land neue Ziele wie die Beurteilung der Regierungsführung hinzugefügt.

Am Ende der Konferenz verwiesen die Teilnehmer auf die Fortschritte seit dem Treffen der Länderdelegationen auf der ersten Ostasiatischen und pazifischen Regionalkonferenz in Hanoi zwei Jahre zuvor, als die Länder gerade erst mit ihren Armutsbekämpfungsstrategien begannen. Sie räumten jedoch ein, dass noch mehr getan werden muss, um die externen Hilfeleistungen zu koordinieren und zu vereinfachen und um die Belastung der Berichterstattung auf die begrenzten örtlichen Kapazitäten zu mindern.

- die Teilnahme am Integrierten Rahmenplan für handelsbezogene technische Hilfe, um dazu beizutragen, dass Handelsreformen in die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien aufgenommen werden
- die Aufdeckung möglicher Risiken und die Aufklärung der Behörden über die Vorteile der internationalen Integration; sowie
- die Nutzung seiner Forschungskapazität zur Beurteilung der Auswirkungen von Handelsreformen auf die Mitgliedsländer (zum Beispiel durch Simulationsmodelle zur Messung der Effekte von gesenkten Agrarsubventionen, des Verlustes von Handelspräferenzen und des Auslaufens der Textilquoten).