

«Gute Absichten sind nicht Normalfall»

Viele Regierungen benutzen den **Internationalen Währungsfonds (IWF)**, um national unpopuläre Reformen durchzusetzen.

INTERVIEW:
PASCALE SCHNYDER

«BUND»: 60 Jahre IWF – gibt es Grund zu feiern?

JAMES VREELAND: Ich weiss nicht, wie die Welt ohne IWF aussehen würde. Der IWF spielt für den freien Welthandel einerseits eine wichtige Rolle. Andererseits hat er sein Ziel klar verfehlt: In den meisten Ländern, denen der IWF Kredite verliehen und Reformauflagen gemacht hat, ist das Wirtschaftswachstum gesunken und die Einkommensungleichheit gestiegen.

Können Sie das beweisen?

Natürlich ist es nicht erstaunlich, wenn es Ländern mit IWF-Programmen wirtschaftlich schlechter geht als anderen. Ein Grossteil der Probleme lässt sich mit hausgemachten Faktoren wie der hohen Auslandverschuldung oder fehlender Exportwirtschaft erklären – das ist jedoch nicht alles. Es bleibt ein Resteffekt, den wir statistisch eindeutig auf die IWF-Programme zurückführen können. Auf wissenschaftlicher Ebene besteht ein wachsender Konsens darüber, dass sich IWF-Programme negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

Und was sind die Ursachen?

Da gibt es verschiedene Ansichten. Rechte Kreise behaupten, dass die Reformprogramme des IWF grundsätzlich gut sind. Für sie liegt der Fehler vor allem bei den Regierungen, die sich nicht an die Programme halten. Linke Kreise kritisieren in erster Linie den einseitig liberalen Reformkurs des IWF. Ich sehe das Problem vor allem in der Art und Weise, wie die Regierungen die Kreditaufgaben zu Lasten der Armen umsetzen.

In Ihrem Buch behaupten Sie, Regierungen wollten, dass ihnen der IWF Reformprogramme aufzwingt. Können Sie das erklären?

Viele Regierungen haben die Kreditaufgaben des IWF als Vorwand benutzt, um eigene unpopuläre Reformen durchzubringen, für die sie innenpolitisch sonst keine Mehrheit gefunden hätten. Als Brasiliens Präsident Cardoso nach der asiatischen Finanzkrise 1998 ein Abkommen mit dem IWF unterzeichnete, hatte das sicherlich zwei Gründe. Einerseits ging es darum, die Finanzlage des Landes zu stabilisieren. Andererseits gelang es Cardoso damit, den innenpolitischen Widerstand gegen seine Reformpläne aufzubrechen.

Dann wären die Reformprogramme des IWF im Grunde gut?

Die Auflagen des IWF können helfen, wenn die Regierungen wirklich an Reformen interessiert sind. Oftmals ist das leider nicht der Fall. Viele Regierungen haben die geforderten Ausgabenkürzungen einfach an die Ärmsten weitergegeben, indem sie im Sozialwesen sparten oder Stellen abbauten.

Warum unterstützt der IWF dann nicht nur Regierungen mit guter Absicht?

Meistens lässt sich nicht a priori sagen, welche Absicht eine Regierung verfolgt, wenn sie ein Kreditabkommen mit dem IWF unterzeichnet. Die Tatsache, dass die meisten Programme nicht zum Wirtschaftswachstum geführt haben, deutet aber klar darauf hin, dass die guten Absichten nicht der Normalfall sind.

Dann liegt der schwarze Peter nicht beim IWF, sondern bei den Regierungen selber?

Ich kann nicht sagen, bei wem der schwarze Peter liegt. Denn neben dem Einfluss der Regierungen



Keine Seltenheit: Im Oktober kam es auf den Philippinen zu Protesten der Bevölkerung gegen den «Wirtschaftsterrorismus» von IWF und Weltbank.

KEYSTONE

darf man auch die internationale Ebene der IWF-Politik nicht vergessen. Hier spielen die Interessen der USA als grösstem Nettozahler des IWF eine zentrale Rolle. Es gibt zahlreiche Beispiele, die belegen, dass die USA ihr Gewicht nutzen, um ihre Interessen beim IWF durchzusetzen. Länder, denen die USA wohlgesinnt sind, kriegen nicht nur einfacher einen IWF-Kredit, sondern müssen sich auch nicht an die Kreditaufgaben halten. In den 90er-Jahren bekam Russland beispielsweise IWF-Kredite

von über einer Milliarde Dollar, obwohl es sich nicht an die Reformauflagen hielt.

Was heisst das für die Zukunft des IWF?

Der IWF muss die Verantwortung für die Definition der notwendigen Reformen wieder an die Regierungen zurückgeben. Damit werden die Auflagen von der Interessenpolitik der USA abgekoppelt. Ausserdem können die Regierungen die Auflagen des IWF nicht mehr als Vorwand nutzen, um ihre

eigenen Interessen durchzusetzen. So wird die Reformdiskussion von der internationalen auf die innenpolitische Ebene zurückgebracht.

Die neuen Armutsbekämpfungsprogramme des IWF gehen genau in diese Richtung.

In der Tat deuten verschiedene Massnahmen der neuen Programme dahin. Dazu gehört die Verbesserung der Transparenz und die Rückgabe der Verantwortung an die Regierungen. Traditioneller-

weise wurden die IWF-Programme hinter verschlossenen Türen verhandelt. Das gab den Regierungen die Möglichkeit, den IWF für unpopuläre Politiken zu beschuldigen, die sie in Tat und Wahrheit beim IWF gefordert hatten. Heute sind die Kreditvereinbarungen teilweise sogar auf dem Internet einsehbar. Wichtig an den neuen Programmen ist auch, dass die Regierungen für die Ausarbeitung der Armutsstrategien verantwortlich sind. Ideal wäre es natürlich, dass diese Strategien im Rahmen eines

demokratischen Prozesses definiert würden.

Das ist in den neuen Armutsbekämpfungsprogrammen des IWF eigentlich so vorgesehen.

Ja – aber ich weiss nicht, wie das funktionieren soll. Auch wenn die Kreditvereinbarungen letzten Endes öffentlich gemacht werden, läuft nach wie vor ein grosser Teil der Verhandlungen hinter verschlossenen Türen ab. Die demokratischen Prozesse sind in vielen Entwicklungsländern bisher zu schwach, um einen grossen Einfluss auf die IWF-Politik der Regierungen zu haben.

Glauben Sie, dass es besser wäre, wenn sich der IWF aus dem «Entwicklungsgeschäft» zurückziehen würde?

Der IWF hat sein Ziel, das Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern zu fördern, klar verfehlt. Das legt natürlich die Frage nahe, ob er sich aus dem Entwicklungsgeschäft zurückziehen sollte. Ich plädiere dafür, dass sich der IWF wieder auf seine Kernaufgabe konzentriert und bei Zahlungsbilanzproblemen hilft.

VON LIBERALEN REFORMPROGRAMMEN ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG

Wirtschaftswächter im Wandel

Nichts Geringeres als eine neue Weltwirtschaftsordnung wollten die Regierungschefs der 44 Staaten schaffen, die sich vor 60 Jahren im amerikanischen Badeort Bretton Woods trafen. Währungsschwankungen und protektionistische Massnahmen wie vor dem Zweiten Weltkrieg sollten fortan vermieden werden. Dazu wurde die Gründung von zwei Finanzinstitutionen beschlossen: Die Internationale Bank für Aufbau und Entwicklung (Weltbank) sollte Kredite für den Wiederaufbau Europas zur Verfügung stellen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) sollte die stabilen Wechselkurse überwachen, um eine neue weltweite Depression zu verhindern.

Einstieg ins Entwicklungsgeschäft

Anfang der 70er-Jahre wurden die festen durch flexible Wechselkurse ersetzt. Damit verlor der IWF seine währungspolitische Stabilisierungsaufgabe und wurde zum Kreditgeber für Entwicklungsländer in Geldnot, denen er kurzfristige Finanzspritzen verlieh. Auch die Weltbank hatte ihre Tätigkeiten inzwischen auf die Entwicklungsländer ausgeweitet. Unter Robert Mac Namara, der die Weltbank von 1968 bis 1981 präsidierte, wurde sie

zur grössten und einflussreichsten Entwicklungsinstitution der Welt. Mit dem Bericht «Umverteilung und Wachstum» legte sie 1974 die Grundlage für ihre Armutsbekämpfungsstrategie. Die Kredite, die unter Namara von knapp einer Milliarde auf über 12 Milliarden US-Dollar anstiegen, sollten Investitionen in den ärmeren Ländern ermöglichen und deren Wirtschaftswachstum ankurbeln.

Allerdings förderte der enorme Zufluss von Geldern vielerorts die Korruption und erhöhte die Verschuldung der Länder bei den internationalen Geldgebern. Ausserdem wurden mit den Krediten auch autoritäre Regime und Grossinfrastrukturprojekte unterstützt, die desaströse Auswirkungen auf Umwelt und Bevölkerung hatten.

Liberaler Reformvorschriften

Der Ausbruch der internationalen Schuldenkrise in den 80er-Jahren markierte eine entscheidende Wende in der Politik von IWF und Weltbank. Als Antwort auf die Haushaltsdefizite und die drastische Inflation in Lateinamerika wurde in Washington ein neues Rezept kreiert, das als «Washington Consensus» in die Geschichte einging. Dieser basierte auf dem Cre-

do von Privatisierung und Liberalisierung der Wirtschaft, und die Finanzinstitutionen banden ihre Kreditvergabe fortan an strikte Auflagen. Verschuldete Länder, die einen Kredit wollten, mussten ihre Märkte liberalisieren, staatliche Betriebe privatisieren und eine strikte Finanzdisziplin (Senkung staatlicher Ausgaben, Inflationsbekämpfung) an den Tag legen. Ein Teil ihrer nationalen Souveränität ging damit an Washington über.

Zwar konnten die Länder durch die Kredite beim IWF andere Schuldner auszahlen – angesichts der hohen Zinsen der IWF-Kredite entschärfte sich ihre Schulden Situation jedoch keineswegs. Zur Rückzahlung erhöhten viele Regierungen die Exporte, indem sie die natürlichen Ressourcen ausbeuteten. Die geforderten Budgetkürzungen setzten viele Regierungen über drastische Sparmassnahmen im Bildungs- und Gesundheitswesen und den Abbau von Arbeitsplätzen um, die vor allem die ärmsten Teile der Bevölkerung trafen. Weltweit kam es deswegen zu grossen Protesten gegen IWF und Weltbank. Hinzu kam, dass «Vorzeigeländer» wie Argentinien, welche die Rezepte von IWF und Weltbank strikte befolgt hatten, nach

einem kurzem Aufschwung noch stärker in die Krise gerieten.

Kredite für Armutsbekämpfung

Im Zuge der zweiten Finanzkrise in den 90er-Jahren häuften sich auch in Washington die Stimmen, die die bisherige Politik kritisierten und vor der zunehmenden Verschuldung warnten. An einer Jahrestagung von IWF und Weltbank schlug der damalige Weltbankchef James Wolfson – auf grossen Druck zahlreicher NGOs und der Schweiz – einen Schuldenstreichenplan für die ärmsten Länder vor. Ziel der Highly-Indebted-Poor-Countries-(HIPC)-Initiative war es, die bilateralen und multilateralen Schulden der 41 ärmsten Länder sukzessive zu erlassen.

1999 wurde die HIPC erweitert und an die Durchführung von Armutsbekämpfungsprogrammen gebunden. Kredite und Schuldenerlasse erhalten seither nur noch Länder, die einen Plan zur nationalen Armutsbekämpfung vorlegen können. Dabei müssen die Regierungen die Bevölkerung bei der Erarbeitung des Planes einbeziehen. Ende 2003 hatten 80 arme Länder ein Schuldenprogramm erarbeitet und vorgelegt.

Pascale Schnyder

ZUR PERSON



James Vreeland

Ist Professor für Politik an der Yale-Universität in den USA. In seinem 2003 erschienenen Buch «The IMF and Economic Development» (Cambridge University Press) untersucht er die Auswirkungen des IWF auf Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung. Vreeland referiert an der Tagung «Armutsbekämpfung mit dem Internationalen Währungsfonds».

[1] DIE IWF-TAGUNG der Erklärung von Bern findet heute ab 9.30 Uhr im Tagungszentrum Blumenberg, Schänzlistr. 33 in Bern statt.