

Zur Variation der Konditionalität bei IWF-unterstützten Anpassungsprogrammen

Von Peter Cornelius, Universität Göttingen*

I. Einführung

Mit der zunehmenden Inanspruchnahme von finanziellen Ressourcen des Internationalen Währungsfonds (IWF) seit Mitte der siebziger Jahre insbesondere durch die Nicht-Öl-Entwicklungsländer hat sich die Diskussion über die mit Ziehungen in den einzelnen Finanzierungsfazilitäten verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen intensiviert¹. Von zahlreichen Autoren², aber auch von währungspolitischer Seite³ wurden verschiedene Modifikationsvorschläge bezüglich der Auflagenpolitik vorgebracht.

Einer dieser Vorschläge, der auf *Richard Cooper*⁴ zurückgeht, bezieht sich auf die Variation der Stringenz der Konditionalität im Zeitablauf: In weltwirtschaftlichen Rezessionsphasen solle, so *Cooper*, der Zugang zu IWF-Ressourcen liberalisiert werden, während umgekehrt in Aufschwungsphasen die Auflagenpolitik wieder verschärft zu handhaben sei. M.a.W. solle der Fonds durch eine antizyklische Kreditvergabe zu einer globalen Konjunkturpolitik beitragen. Wenngleich andere Autoren diesen Vorschlag zwar aufgriffen⁵, so wurden die mit den Ausgestaltungsmöglichkeiten möglicherweise verbundenen Vor- und Nachteile bisher jedoch nicht analysiert.

* Der Verfasser dankt Herrn Professor Jarchow, Universität Göttingen, und Herrn Professor Vaubel, Universität Mannheim, für die Diskussion wesentlicher Aspekte sowie Herrn Dr. Möller, Universität Göttingen, für die ökonometrische Unterstützung. Ferner gilt mein Dank Herrn Professor Baltensperger, der mich in zwei Punkten auf Unklarheiten aufmerksam machte.

¹ Vgl. hierzu vor allem die folgenden Sammelbände: *T. Killick* (Ed.), *Adjustment and Financing in the Developing World. The Role of the International Monetary Fund*. Washington, D.C. 1982; *J. Williamson* (Ed.), *IMF Conditionality*. Cambridge, London, Tokyo 1983; *J. Muns* (Ed.), *Adjustment, Conditionality, and International Financing*. Washington, D.C. 1984; *T. Killick* (Ed.), *The Quest for Economic Stabilisation. The IMF and the Third World*. London 1984.

² Vgl. hierzu stellvertretend *J. Williamson*, *On Seeking to Improve IMF Conditionality*, "The American Economic Review", Papers and Proceedings, Vol. 73, 2 (May 1983), 356 ff.

³ Vgl. *Deputies of the Intergovernmental Group of 24* Call for Major Changes in Monetary System. Abgedruckt in: "IMF Survey", Supplement on the Group of 24 Deputies' Report, September 1985, 2 ff.

⁴ Vgl. *R.N. Cooper*, Panel Discussion. In: *Williamson* (Ed.), *IMF Conditionality*, a.a.O., 574 f.

⁵ Vgl. z.B. *Towards a New Bretton Woods*, Challenges for the World Financial and Trading System. Report by a Commonwealth Study Group. London 1983, 57; *S. Griffith-Jones*, The Role and Resources of the Fund. In: *M. Posner* (Ed.), *Problems of International Money, 1972-1985*. Washington, D.C. 1986, 149 ff.

Eine derart modifizierte Fondspolitik setzt voraus, daß die Konditionalität signifikant die Kreditnachfrage nach *IWF*-Ressourcen beeinflusst. Geht hingegen kein Einfluss von der Stringenz der wirtschaftspolitischen Auflagen auf die Inanspruchnahme von Fondsmitteln aus, so wäre eine Variation der Konditionalität für eine antizyklisch wirkende Fondspolitik kaum erfolgsversprechend.

In diesem Beitrag soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob die in der Vergangenheit festgestellte Variation der Stringenz der wirtschaftspolitischen Auflagen quantitative Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von *IWF*-Ressourcen hatte. Da Ziehungen im Rahmen der kompensierenden Finanzierungsfazität sowie der Fazität der Finanzierung von Rohstoff-Ausgleichslagern nur mit verhältnismässig geringen wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden sind⁶, stehen die mit Ziehungen in den höheren Kredittranchen und der erweiterten Fondsfazität verbundenen Stabilisierungsabkommen mit dem *IWF* im Vordergrund⁷.

Konkret soll folgendermassen vorgegangen werden:

Zunächst wird im folgenden II. Abschnitt näher auf den Begriff der Konditionalität eingegangen, indem die vielfältigen Facetten der wirtschaftspolitischen Auflagen anhand der in der Vergangenheit abgeschlossenen *IWF*-unterstützten Stabilisierungsprogramme dargestellt werden. Im daran anschliessenden III. Abschnitt wird untersucht, ob die Auflagenpolitik des Fonds starr gehandhabt oder, im Gegenteil, im Zeitablauf variiert wurde. Darüber hinaus wird anhand einiger makroökonomischer Indikatoren der Bezug zum internationalen Konjunkturverlauf hergestellt. Der IV. Abschnitt konzentriert sich auf die Frage nach der quantitativen Wirkung einer Änderung der Stringenz der Konditionalität. Da quantitative länderspezifische Informationen über wirtschaftspolitische Auflagen nicht verfügbar sind, muss die Untersuchung indirekt erfolgen. Durch eine ökonometrische Schätzung werden zunächst für einen Zeitraum mit verhältnismässig schwacher Konditionalität diejenigen Variablen analysiert, die einen Einfluss auf die Höhe des vereinbarten Kreditbetrages im Rahmen der vom *IWF*-unterstützten Stabilisierungsprogramme ausüben. Auf der Basis

⁶ Vgl. B. Hürni, Die Sonderfazilitäten im Internationalen Währungsfonds. (*IWF*): Verwendung und Nutzen, "Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik", 117. Jahrgang (1981), 62 ff; A. G. Chandavarkar, The International Monetary Fund. Its Financial Organization and Activities. International Monetary Fund Pamphlet Series 42. Washington, D.C. 1984, 37 ff.

⁷ Wie Cooper allerdings selbst betonte, kommt der Kompensierenden Finanzierungsfazität eine besondere Rolle zu, da sie durch ihr eingebautes Stabilisierungspotential automatisch antizyklisch wirken würde. Vgl. Cooper, a.a.O., 574 f. Wenngleich tatsächlich starke antizyklische Fluktuationen bei der Inanspruchnahme der Kompensierenden Finanzierungsfazität zu beobachten waren, so müssen die weltwirtschaftlichen Wirkungen, die hiervon ausgehen, als gering eingeschätzt werden. Vgl. J.J. Polak, The Role of the Fund. In: The International Monetary System: Forty Years after Bretton Woods. Proceedings of a Conference Held at Bretton Woods, New Hampshire. May 1984. The Federal Reserve Bank of Boston Conference Series 28, 251.

dieser Schätzergebnisse wird eine Punktprognose für einen Zeitraum vorgenommen, in dem die Konditionalität relativ stringent war. Aus den Differenzen zwischen den prognostizierten Werten und den tatsächlichen Werten lassen sich dann Rückschlüsse auf den quantitativen Effekt der Konditionalität ableiten. Durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse und die Bezugnahme auf den Vorschlag für eine antizyklische Kreditpolitik des *IWF* wird der Beitrag mit dem V. Abschnitt abgeschlossen.

II. Der Begriff der Konditionalität

Um die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen, wollte man bei der Schaffung eines neuen Weltwährungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg die Wechselkursänderungen einer internationalen Kontrolle unterwerfen, die Zahlungsbilanzpolitik überwachen, die Voraussetzungen für multilaterale Zahlungsmöglichkeiten schaffen und schliesslich die Währungsreserven durch zusätzliche Finanzierungsfazilitäten ergänzen⁸.

Zu vermuten war, dass nach Kriegsende eine allgemeine Knappheit an internationalen Reserven herrschen würde. Daher sollte durch die Schaffung von Kreditfazilitäten sichergestellt werden, dass nicht wirtschaftspolitische Massnahmen durchgeführt würden, die sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen wohlfahrtsmindernd seien: "... the Fund's resources form a secondary source of reserves for a member with a temporary balance of payments deficit ... Use of the Fund's resources makes it unnecessary for a member, in the absence of adequate reserves of its own, to resort to other means for coping with the temporary payments deficit"⁹.

Dementsprechend wurde auf der Konferenz von Bretton Woods 1944 vereinbart, dass ein Mitgliedsland, das in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten war und keine ausreichenden internationalen Reserven zur Verfügung hatte, Devisen vom *IWF* gegen die Hergabe der eigenen Währung kaufen könnte¹⁰. Der maximale Betrag einer derartigen Ziehung wurde bestimmt aus der 25prozentigen Subskription in Gold (der Goldtranche) plus vier zusätzlichen Beträgen von jeweils 25 v.H. der Quote (den Kredittranchen), so dass bei voll-

⁸ Vgl. H.-J. Jarchow, P. Rühmann, Monetäre Aussenwirtschaft. II. Internationale Währungspolitik. Göttingen 1984, 106.

⁹ M.G. de Vries, The Process of Policy Making. In: J.K. Horsefield (Ed.), The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Cooperation. Volume II: Analysis. Washington, D.C. 1969, 23f.

¹⁰ Die Bereitstellung der Devisen sollte durch die Subskriptionen ermöglicht werden, die jedes Land gemäss seiner Quote zu 25 v.H. in Gold und zu 75 v.H. in eigener Währung zu leisten hatte.

ständiger Ausnutzung der Möglichkeiten der Fonds 200 v.H. der Quote an der Währung des betreffenden Landes halten würde¹¹.

Während in den ursprünglichen Vereinbarungen nirgends die Rede davon war, die Kreditbereitstellung von wirtschaftspolitischen Auflagen abhängig zu machen, so wurden in der Folgezeit, vor allem auf Druck der Vereinigten Staaten, Entscheidungen vom Exekutivrat getroffen, die den quasi-automatischen Charakter der Ziehungen immer stärker einschränkten¹². Wenngleich de facto das Prinzip der Konditionalität bereits früher eingeführt wurde, so entwickelte es sich zum rechtlichen Sanktionsinstrument erst durch die erste Abkommensänderung der *IWF*-Statuten 1969.

Konkret bedeutet dieses Prinzip, dass die Inanspruchnahme von *IWF*-Ressourcen an die Erfüllung bestimmter Auflagen gebunden ist, die der Fonds fordert, um eine Zahlungsbilanzkorrektur zur Erlangung einer tragfähigen Zahlungsbilanzposition innerhalb einer als angemessen angesehenen Zeit sicherzustellen. Finanzierungsmassnahmen und Anpassungsmassnahmen sollen sich nach diesem Konzept gegenseitig unterstützen¹³. Während zwar auch die seit den sechziger Jahren geschaffenen Sonderfazilitäten und die vom *IWF* verwalteten Fazilitäten nicht vollkommen automatisch in Anspruch genommen werden können, so konzentriert sich die Anwendung des Prinzips der Konditionalität doch auf die Ziehungen in den höheren Kredittranchen und der 1974 eingerichteten erweiterten Fondsfazilität. Voraussetzung für derartige Ziehungen ist die Erarbeitung eines Zahlungsbilanzanpassungsprogramms, das dem *IWF* zur Begutachtung vorgelegt werden muss. Wird das vorgelegte Anpassungs- oder Stabilisierungsprogramm vom Fonds genehmigt und somit durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen unterstützt, so soll die programmgemässe Durchführung durch die Anwendung bestimmter Prinzipien sichergestellt werden. Diese Regelungen füllen das Prinzip der Konditionalität inhaltlich aus¹⁴. Hierbei handelt es sich zum einen um sogenannte Abrufstaffelungen, d.h. der im Rahmen eines *IWF*-unterstützten Anpassungsprogramms bereitgestellte Kreditbetrag wird zeitlich verteilt. Hiermit verbunden werden zum anderen bestimmte quantifizierte Leistungskriterien aufgestellt, von deren Beachtung die tatsächliche Inanspruchnahme der Teilbeträge abhängig gemacht wird.

¹¹ Nach Artikel V Abschnitt 3a) iii) der *IWF*-Statuten wurde der jährliche Kreditrahmen allerdings auf 25 v.H. der Quote fixiert, während die Gesamthöhe maximal 125 v.H. der Quote betrug. Eine Überziehung dieses Rahmens lag jedoch nach Artikel IV Abschnitt 4 im Ermessensspielraum des *IWF*.

¹² Vgl. zur historischen Entwicklung insbesondere S. Dell, On Being Grandmotherly: The Evolution of *IMF* Conditionality. Essays in International Finance 144, Princeton 1981.

¹³ Vgl. M. Guitian, Fund Conditionality. Evolution of Principles and Practices. International Monetary Fund Pamphlet Series 38, Washington, D.C. 1981, 3.

¹⁴ Vgl. T. Killick, *IMF* Stabilisation Programmes. In: Derselbe (Ed.), The Quest for Economic Stabilisation, a.a.O., 189.

Werden die Leistungskriterien nicht erfüllt, so kann der nächste Teilbetrag nicht abgerufen werden und es wird eine neue Verhandlung mit dem *IWF* notwendig. Zudem wird vom Fonds häufig gefordert, dass bereits vor Abschluss des Programms bestimmte Vorbedingungen erfüllt werden. Schliesslich beinhaltet i.a. die Absichtserklärung, die ein Land dem *IWF* vorlegt, zusätzliche beabsichtigte Massnahmen, die zwar keiner derartig genauen Überprüfung wie bei den Leistungskriterien oder den Vorbedingungen unterliegen und somit bei einer Nichtbeachtung keine finanziellen Sanktionen nach sich ziehen, die aber dennoch eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Durchführung der Programme haben.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle 1 hervorgeht¹⁵, konzentrieren sich die wirtschaftspolitischen Massnahmen, zu deren Durchführung sich die *IWF*-Ressourcen in Anspruch nehmenden Länder verpflichten, vor allem auf die Einschränkung der Kreditexpansion, die Senkung der Staatsausgaben, die Erhöhung der Steuersätze, die Verbesserung der Steuerverwaltung, die Anpassung von Zöllen und administrativen Preisen, die Reform der Wechselkurspolitik sowie die Lohnpolitik¹⁶. Nach einer Untersuchung des Overseas Development Institute zu urteilen, die auf Angaben des *IWF* basiert, sind die wirtschaftspolitischen Massnahmen, die als Vorbedingungen oder als Leistungskriterien formuliert werden, im Zeitablauf keineswegs starr¹⁷. Während beispielsweise in den sechziger Jahren noch relativ häufig die Kredite an den privaten Sektor als Leistungskriterium gewählt wurden, spielte dieses Kriterium in den siebziger Jahren praktisch keine Rolle mehr. Stattdessen haben Mindestniveaus für internationale Reserven und Restriktionen für die ausländische Kreditaufnahme in der jüngeren Vergangenheit an Bedeutung gewonnen. Die sich im Zeitablauf veränderte Konzentration auf wirtschaftspolitische Massnahmen besagt allerdings noch nichts über die Stringenz der Konditionalität. Denkbar wäre, dass

¹⁵ Wesentlich detaillierte (allerdings ebenfalls nicht quantitativ spezifizierte) Angaben auf Länderbasis finden sich in: *International Monetary Fund*, Fund-Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution. International Monetary Fund Occasional Paper 46, Washington, D.C. 1986, Tabelle 12, 42ff.

¹⁶ Zu betonen ist, dass sich die tatsächliche Ausgestaltung der Fonds-unterstützten Anpassungsprogramme aus dem vom *IWF* präferierten modelltheoretischen Ansatz der Zahlungsbilanz herleiten, der auf Polak basiert und insbesondere von Khan und Knight weiterentwickelt wurde. Vgl. J.J. Polak, Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, "International Monetary Fund Staff Papers", Vol. 6 (1957), 1ff.; M.S. Khan and M.D. Knight, Stabilization Programs in Developing Countries: A Formal Framework, "International Monetary Fund Staff Papers", Vol. 28 (1981), 1ff.; Dieselben, Some Theoretical and Empirical Issues Relating to Economic Stabilization in Developing Countries, "World Development", Vol. 10 (1982), 709ff.; Dieselben, Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth. International Monetary Fund Occasional Paper 41, Washington, D.C. 1985.

¹⁷ Vgl. Killick, *IMF Stabilisation Programmes*, a.a.O., 190ff.

sich lediglich eine Verschiebung der Programmschwerpunkte ergeben hätte, ohne auf die gesamte Schärfe der Konditionalität einzuwirken. Wie jedoch im folgenden Abschnitt diskutiert wird, sprechen einige Aspekte dafür, dass auch die Stringenz der wirtschaftspolitischen Auflagen im Zeitablauf variiert wurde.

Tabelle 1

Der wirtschaftspolitische Inhalt der 1980 abgeschlossenen *IWF*-unterstützten Anpassungsprogramme¹

Politik	Bereitschafts- kreditabkommen	erweiterte Abkommen	Total
Geldpolitik	17	13	30
Kreditoberstgrentzen	17	12	29
Reserveverfordernisse	3	2	5
Zinspolitik	11	7	18
Weitere Maßnahmen	2	-	2
Fiskalpolitik	17	13	30
Verminderung von:			
Ausgaben	14	12	26
Investitionen	8	4	12
Subventionen	5	8	13
Transferzahlungen	5	7	12
Löhne und Gehälter	10	6	16
Weitere laufende Ausgaben	5	3	8
Weitere Maßnahmen	3	4	7
Reformen/Verbesserungen	14	13	27
Reform der Steuerstruktur	5	6	11
Erhöhung der Steuersätze	9	8	17
Verbesserung der Steuerverwaltung	10	9	19
Weitere Maßnahmen	3	1	4
Nichtfinanzielle Unternehmen	12	11	23
Ausgabenbeschränkung	6	2	8
Anpassung von Zöllen und administrativen Preisen	8	10	18
Beschäftigung	1	1	2
Löhne	2	-	2
Weitere Maßnahmen	1	3	4
Gesamter öffentlicher Sektor			
Verminderung von Defizit-BSP	12	10	22
Verbesserung der nicht-finanziellen Unternehmen			
Verminderung der (realen)			
Kreditaufnahme bei Banken	3	3	6
Verminderung der (realen)			
Staatstransfers	6	6	12
Formulierung eines Investitionsplans	6	9	15
Verschuldungspolitik	15	12	27
Kontrolle der Kreditaufnahme			
öffentlich/öffentlich garantiert	14	11	25
privat	3	2	5
Verbesserung der Fälligkeitsstruktur			
öffentlich/öffentlich garantiert	6	4	10
privat	2	-	2
Weitere Maßnahmen	2	1	3

Tabelle 1 Fortsetzung

Politik	Bereitschafts- kreditabkommen	erweiterte Abkommen	Total
Wechselkurs- und Handelspolitik	12	12	24
Wechselkursreform	6	6	12
fester Kurs	2	2	4
häufig angepaßter Kurs	3	4	7
flexibler Kurs	1	—	1
Liberalisierung/Reform des Wechselkurssystems	3	6	9
Liberalisierung/Reform des Handelssystems	4	5	9
Importsubstitutionsmaßnahmen	—	2	2
Rationalisierung der Importprotektion	2	1	3
Exportförderung oder Liberalisierung	5	6	11
Verminderung von Zahlungsrückständen	—	—	—
Weitere Maßnahmen	4	3	7
Lohn- und Preispolitik	15	9	24
Allgemeine Lohnbeschränkungen	10	6	16
Lohnrichtlinien im öffentlichen Sektor	9	5	14
Produzentenpreisanpassungen	7	3	10
Handelspreisanpassungen	7	5	12

1) Die gesamte Summe der enthaltenen Programme ist 30, von denen 17 Bereitschaftskreditabkommen und 13 erweiterte Abkommen waren.

Quelle: M.Goldstein, The Global Effects of Fund-Supported Adjustment Programs. International Monetary Fund Occasional Paper 42. Washington, D.C. 1986. S.9.

III. Die Variation der Stringenz der wirtschaftspolitischen Auflagen im Zeitablauf

Die vielfältigen Facetten der Konditionalität, wie sie aus Tabelle 1 ersichtlich wurden, lassen sich nur unzureichend aggregieren bzw. auf eine statistische Basis reduzieren. Eine wesentliche Schwierigkeit besteht darin, dass nur ausnahmsweise numerische Informationen über Vorbedingungen, Leistungskriterien sowie die weiteren Programmelemente verfügbar sind. Doch selbst wenn quantitativ spezifizierte Angaben auf Länderbasis über die Ausgestaltung der *IWF*-unterstützten Programme veröffentlicht würden, könnte hieraus noch nicht ohne weiteres auf die Variation der Konditionalität im Zeitablauf geschlossen werden. Vielmehr müsste die wirtschaftliche Situation der Länder, die ein Bereitschaftskreditabkommen oder ein erweitertes Abkommen mit dem Fonds abschliessen wollen, genau analysiert werden. Streng genommen liesse sich von

einer Verschärfung der Konditionalität nur dann sprechen, wenn *ceteris paribus* (d.h. bei der gleichen ökonomischen Ausgangssituation vor Programmabschluss) z.B. geringere Obergrenzen für das Kreditvolumen, stärkere Restriktionen für die Ausgabentätigkeit des Staates oder strengere Begrenzungen für die Kreditaufnahme im Ausland als Leistungskriterium in das Programm eingebaut würden (et vice versa). Weder sind solche detaillierten Informationen verfügbar, noch kann die *ceteris-paribus*-Annahme befriedigt werden. Dennoch können einige Indikatoren herangezogen werden, die zumindest Aufschluss über die Richtung der Variation der Konditionalität geben. Neben der Anzahl der abgeschlossenen Programme, der Höhe der Kreditbeträge, der Dauer der Programme kommen hierfür insbesondere die Wechselkursänderungen in Frage¹⁸. Während die Bezugnahme auf die Anzahl der abgeschlossenen Programme, die Höhe der bewilligten Kredite und die Laufzeit der Programme nicht erklärungsbedürftig ist, ergibt sich die Bedeutung der Wechselkursänderungen aus der Tatsache, dass eine Kreditvergabe des *IWF* häufig von einer Abwertung abhängig gemacht wurde. Diese Wechselkursänderungen zielen grundsätzlich auf eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition des betreffenden Programmlandes ab. Da die internationale Wettbewerbsposition jedoch durch den effektiven realen Wechselkurs bestimmt wird, ist zu vermuten, dass der Fonds seine Forderungen nach einer nominalen Wechselkursänderung an der herbeizuführenden effektiven realen Wechselkursänderung orientiert. Durch die Bindung vieler Währungen von Entwicklungsländern an eine Hauptreservewährung und die relativ stärkere Inflation erfolgte häufig eine reale Aufwertung vor Durchführung des Stabilisierungsprogramms, die durch eine nominale Abwertung korrigiert werden soll. Bei stringenter Konditionalität ist deshalb anzunehmen, dass die nominalen Abwertungen so stark ausfallen, dass sich keine reale Aufwertung oder sogar eine reale Abwertung ergibt; umgekehrt werden bei relativ schwacher Konditionalität die nominalen Abwertungen nicht ausreichen, um eine reale Aufwertung zu verhindern.

Die Ergebnisse der von *Williamson* durchgeführten Untersuchung der *IWF*-unterstützten Stabilisierungsprogramme, die zwischen Februar 1978 und April 1982 abgeschlossen wurden, werden in der folgenden Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt:

Nach den Indikatoren Anzahl der bewilligten Programme, bewilligte Kreditbeträge in Relation zur Mitgliedsquote, Programmlänge sowie Änderungen der effektiven realen Wechselkurse lässt sich der gesamte Untersuchungszeitraum in

¹⁸ Vgl. *J. Williamson*, The Lending Policies of the International Monetary Fund. in: *Derselbe* (Ed.), *IMF Conditionality*, a.a.O., 640ff.; *G.K. Helleiner*, Lender of Early Resort: The *IMF* and the Poorest, "The American Economic Review", Papers and Proceedings, Vol. 73 2 (May 1983), 350.

Tabelle 2

Veränderung von Konditionalitätsindikatoren, Januar 1978 bis April 1982

Periode	Durchschnittliche Anzahl der Programme pro Monat	Programmlänge		Beträge		Effektive reale Aufwertung seit 1972		
		Pro- gramme mit weniger als 12 Monaten	Pro- gramme mit mehr als 12 Monaten	Programme mit bis zu 100 v.H. der Quote	Programme mit über 100 v.H. der Quote	≤ 0 v.H.	1-19 v.H.	≥ 20 v.H.
Januar 1978- Mai 1979	1.2	11	9	12	8	9	7	2
Juni 1979- September 1979	2.8	4	7	6	5	6	3	2
Oktober 1979- Mai 1981	2.2	11	32	10	33	12	15	10
Juni 1981- September 1981	3.0	6	6	4	8	3	2	5
Oktober 1981- April 1982	1.0	6	1	2	5	3	3	0

Quelle: Williamson, The Lending Policies, a.a.O., S.642 ff.

fünf Subperioden unterteilen. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, wurden vor Mai 1979 überwiegend Programme abgeschlossen, die eine Laufzeit von weniger als einem Jahr und eine potentielle Kreditbereitstellung von weniger als 100 v.H. der Quote hatten. Die durchschnittliche Anzahl der pro Monat abgeschlossenen Programme lag nur wenig über eins. In bezug auf die Entwicklung des effektiven realen Wechselkurses zeigte sich, dass in der Hälfte der Fälle eine reale Abwertung bzw. keine reale Aufwertung erfolgte. Daraus lässt sich schliessen, dass die Auflagenpolitik in dieser Periode relativ stringent gehandhabt wurde. Für die darauffolgenden vier Monate lässt sich eine leichte Abschwächung der Auflagenpolitik feststellen, da erheblich mehr Programme eine Laufzeit von über einem Jahr aufwiesen und auch die Kreditbewilligung relativ zu den Mitgliedsquoten anstieg. Zudem erhöhte sich die durchschnittliche Anzahl der pro Monat abgeschlossenen Programme erheblich. Allerdings zeigt die Entwicklung der effektiven realen Wechselkurse auch für diese Periode an, dass überwiegend reale Abwertungen erfolgten. Nach dem gemeinsamen Jahrestreffen des *IWF* und der Weltbank Ende September 1979 wurde die Stringenz der Konditionalität abermals gelockert, wenngleich auch durchschnittlich weniger Programme abgeschlossen wurden. Im Zeitraum von Oktober 1979 bis Mai 1981 betrug die Quote von Programmen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr zu Programmen mit einer Laufzeit von bis zu zwölf Monaten etwa 3:1. Eine noch stärkere Entwicklung zeigte sich bei der potentiellen Kreditbereitstellung: Von

insgesamt 43 abgeschlossenen Programmen wurden in 33 Fällen Ziehungsmöglichkeiten von mehr als 100 v.H. der Quote eingeräumt. Zudem wurde vom *IWF* offensichtlich zu einem erheblich geringerem Ausmass eine Abwertung gefordert. In etwa zwei Drittel der Fälle ergab sich eine effektive reale Aufwertung, wobei diese in immerhin zehn Fällen 20 v.H. oder mehr betrug. Ab Juni 1981 zeigen die Indikatoren trotz einer Erhöhung der durchschnittlichen Anzahl der pro Monat abgeschlossenen Programme wiederum eine Verschärfung der Konditionalität an. Die Laufzeiten der Programme wurden wieder geringer und das Verhältnis von Programmen mit einer potentiellen Kreditbereitstellung von mehr als 100 v.H. der Quote zu den Programmen mit Zusagen von bis zu 100 v.H. nahm ab. Allerdings zeigt die Entwicklung der effektiven realen Wechselkurse noch keine Umkehrung des Trends an. Ab Oktober 1981 ist eine weitere Verschärfung der Auflagenpolitik insbesondere deshalb festzustellen, da lediglich ein Programm (bis April 1982) eine Laufzeit von mehr als einem Jahr hatte und bei keinem Programm eine effektive reale Aufwertung von 20 v.H. oder mehr festgestellt werden konnte; statt dessen ergab sich in der Hälfte der Fälle eine effektive reale Abwertung bzw. keine effektive reale Wechselkursänderung. Ausserdem wurde lediglich ein Programm pro Monat im Durchschnitt abgeschlossen.

Zieht man nun verschiedene makroökonomische Indikatoren für den internationalen Konjunkturverlauf und für die Nicht-Öl-Entwicklungsländer¹⁹ heran, so zeigt sich, dass die Variation der Stringenz der Konditionalität prozyklisch vorgenommen wurde.

Tabelle 3
Makroökonomische Indikatoren, 1978–1985¹

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bruttosozialprodukt								
Welt	4.5	3.3	2.0	1.6	0.5	2.6	4.4	2.9
Nicht-Öl-Entwicklungsländer	6.2	4.9	4.8	3.2	2.2	2.1	5.2	4.6
Welthandel								
Volumen	5.4	6.5	1.7	0.8	-2.3	2.8	8.7	2.9
Einheitswerte	10.0	18.7	19.6	-1.2	-4.3	-4.7	-2.4	-1.7

1) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: International Monetary Fund, World Economic Outlook (verschiedene Ausgaben).

¹⁹ Sämtliche *IWF*-unterstützten Stabilisierungsprogramme, die in den Untersuchungszeitraum fielen, wurden mit Nicht-Öl-Entwicklungsländern abgeschlossen.

Einhergehend mit der Verschärfung der weltwirtschaftlichen konjunkturellen Entwicklung anfangs der achtziger Jahre, die insbesondere die Nicht-Öl-Entwicklungsländer betraf, wurden die wirtschaftspolitischen Auflagen im Herbst 1981 erschwert. 1982 war jedoch das Jahr, in dem der Tiefpunkt der Rezessionsphase erreicht wurde: Die Wachstumsrate des Weltbruttosozialprodukts betrug lediglich 0.5 v.H., während das Welthandelsvolumen gegenüber dem Vorjahr sogar absolut abnahm. Wenngleich das aggregierte Bruttosozialprodukt der Nicht-Öl-Entwicklungsländer zwar 1982 um mehr zunahm als das Weltbruttosozialprodukt, so lag die Wachstumsrate doch erheblich unter den Werten der Vorjahre.

Angeichts der Tatsache, dass "(t)he *IMF* was founded to avert worldwide economic depressions"²⁰, stellt sich die Frage, warum gerade in einer sich verschärfenden weltwirtschaftlichen Konjunktur die Auflagenpolitik stringenter gestaltet wurde. Zunächst könnte der Grund hierfür in der Liquiditätssituation des *IWF* zu suchen sein. Während abzusehen war, dass nach der zweiten Ölpreiserhöhung die Inanspruchnahme von Fondsmitteln erheblich zunehmen würde, betrat der Fonds 1981 insofern Neuland, als die Refinanzierung der Politik des erweiterten Zugangs nicht von vornherein gewährleistet war. Wenngleich die Absicht bestand, die Refinanzierung des erweiterten Zugangs so weit wie möglich im voraus abzusichern, indem von verschiedenen nationalen Währungsbehörden und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich Kredite aufgenommen wurden, so ergab sich dennoch eine "Zusagenlücke", da die Kreditzusagen des Fonds an seine Kreditnehmer die fest zugesagten Refinanzierungsmittel überstiegen. Um die hierdurch notwendig gewordene Zwischenfinanzierung in möglichst engen Grenzen zu halten, mag die Konditionalität als Kreditrationierungsinstrument eingesetzt worden sein²¹.

Darüber hinaus wurden die Auswirkungen der zweiten Ölkrise auf die Weltwirtschaft anfangs möglicherweise unterschätzt, so dass daraufhin strengere Anpassungsmassnahmen als ursprünglich vorgesehen nun als notwendig erachtet wurden²². Im "World Economic Outlook" 1981 vertrat der Fonds die Auffassung, dass "(m)any non-oil developing countries need to implement vigorous policies directed toward both the demand and supply sides of their economies"²³. Um dies zu gewährleisten, mögen die wirtschaftspolitischen Auflagen verschärft worden sein. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage,

²⁰ E. W. Robichek, The *IMF's* conditionality Re-Examined. In: *Muns* (Ed.), a.a.O., 74

²¹ Vgl. G. Bird, Relationships, Resource Uses and the Conditionality Debate. In: *Killick* (Ed.), The Quest for Economic Stabilisation, a.a.O., 152.

²² Vgl. *Williamson*, The Lending Policies, a.a.O., 647.

²³ *International Monetary Fund*, World Economic Outlook. International Monetary Fund Occasional Paper 4, Washington, D.C. 1981, 6.

warum die von den Auswirkungen der Ölkrise betroffenen Länder nicht von sich aus schärfere Anpassungsmassnahmen für notwendig hielten, so dass der Fonds eine Verschärfung der Konditionalität als unumgänglich erachtete. Möglicherweise war die Zielsetzung, durch den stringenteren Zugang zu *IWF*-Ressourcen die "Gefahr der moralischen Versuchung", die darin besteht, dass mit der Gewissheit auf den Rückgriff auf Fonds-Mittel nur unzureichende Anstrengungen durchgeführt werden, zu verringern. Insbesondere von *Vaubel* ist das Problem des moral hazard ausgiebig diskutiert worden²⁴. Ein Indikator dafür, dass der Fonds keineswegs ein lender-of-last-resort, d.h. eine internationale Versicherungsinstitution, für diejenigen Länder ist, die in ökonomischen Schwierigkeiten gerieten, ist die Tatsache, dass die Verteilung der Fonds-Mittel auf die Mitgliedsländer auch nicht annähernd normalverteilt ist: "Of the total membership, 42 countries account for 78 percent of all cases ... – the outcome predicted by the moral hazard hypothesis"²⁵. Gerade in Zeiten, in denen aufgrund exogener Schocks der Anpassungsdruck einerseits besonders hoch ist, jedoch andererseits relativ hohe Anpassungskosten impliziert, wird die Gefahr der moralischen Versuchung tendenziell besonders gross sein. Um derartige perverse Anreizwirkungen und, damit verbunden, kontra-produktive Effekte möglichst weitgehend einzuschränken, mag der Fonds seine wirtschaftspolitischen Bedingungen verschärft haben. Wenngleich hierin ein Motiv für die Änderung der Fondspolitik zu sehen ist, muss erwähnt werden, dass erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit dieser Vorgehensweise angebracht sind. Wie *Vaubel* argumentiert, müsse zur Verringerung der moral hazard Gefahr die Konditionalität vielmehr in ihrer Anwendungsweise geändert werden: "*IMF* conditionality should take the form of general rules so that it becomes more predictable. Ideally, the conditions should be preannounced and relate not only to future policies but also to past policies. This is the only way of preventing *IMF* credits from generating moral hazard"²⁶. Die Änderung der Auflagenpolitik im Jahre 1981 betraf jedoch nur die Stringenz der Bedingungen und nicht die Anwendung per se.

Der wichtigste Grund für die Verschärfung der Konditionalität ab Mitte 1981 dürfte jedoch in der Einflussnahme der im Januar des gleichen Jahres neu ins Amt getretenen Reagan-Administration zu suchen sein. Um möglichst schnell

²⁴ Vgl. *R. Vaubel*, The Moral Hazard of *IMF* Lending. In: *A.H. Meltzer* (Ed.), International Lending and the *IMF*. A Conference in Memory of Wilson E. Schmidt. The Heritage Lectures 21. Washington, D.C. 1983, 65ff.

²⁵ Ebenda, 69.

²⁶ *R. Vaubel*, Comment. in: *H. Giersch* (Ed.), The International Debt Problem. Lessons for the Future. Symposium 1985. Tübingen 1985, 170; vgl. auch *derselbe*, A Public Choice Approach to International Organization, "Public Choice", Vol. 51 (1986), 52; *derselbe*, Comment. In: *B. Balassa, H. Giersch* (Eds.), Economic Incentives. London (erscheint demnächst).

ihre Vorstellungen über ein sich frei von Kontrollen entwickelndes Weltwährungssystem²⁷ durchsetzen zu können, wurde von der neuen US-Regierung vermutlich erheblicher Druck auf den *IWF* als zentrale internationale Währungsbehörde ausgeübt. Hinzu kommt, dass sich in den Vereinigten Staaten die politische Opposition gegen den *IWF* verstärkte und ihrerseits versuchte, Einfluss auf die Regierung auszuüben²⁸. In bezug auf die Bereitstellung von *IWF*-Ressourcen vertrat die Reagan-Administration die Auffassung, dass nur eine Reduktion der Kreditvergabe zu einer notwendigen Kursänderung der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern führen würde: Wenn keine Mittel zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten zur Verfügung gestellt würden, hätten die Entwicklungsländer keine andere Wahl, als die Importe zu senken, wodurch sich – quasi automatisch – eine Reduzierung der Defizite ergäbe²⁹. Diese Haltung der US-Regierung wurde besonders deutlich im November 1983, als nach monatelangen Beratungen der Kongress der achten allgemeinen Quotenerhöhung unter zahlreichen Einschränkungen und Bedingungen zustimmte. Durch diese Qualifizierungen soll eine grössere Einflussnahme der USA auf den *IWF* und insbesondere auf seine Auflagenpolitik sichergestellt werden³⁰.

IV. Die quantitativen Wirkungen der Variation der Konditionalität

Die Ergebnisse der bisher zum Ziehungsverhalten der Entwicklungsländer in den *IWF*-Finanzierungsfazilitäten durchgeführten ökonometrischen Studien³¹ lassen die Annahme zu, dass die Konditionalität eine erhebliche quantitative Wirkung ausüben dürfte. Eine Schätzung dieses Effekts wurde bisher allerdings nicht vorgenommen. Dies soll nun auf der Basis des folgenden Modells versucht werden:

²⁷ Vgl. R. Pringle, *Reaganomics Enters the Fund*, "The Banker", Sep. 1981, 93.

²⁸ Vgl. F. L. Smith, *The Politics of IMF Lending*, "Cato Journal", Vol. 4 (1984), 235.

²⁹ Vgl. P. R. Allen, *The Recent Shift in United States Policies Toward the International Monetary Fund and the World Bank*, "Vanderbilt Journal of Transnational Law", Vol. 16 (1983), 25.

³⁰ Vgl. S. M. Nora, *US Gives IMF Its Conditions for Future Lending*, "International Financial Law Review", Vol. 3 (1984), 16ff.

³¹ Vgl. G. Bird and T. Orme, *An Analysis of Drawings on the International Monetary Fund by Developing Countries*, "World Development", Vol. 9 (1981), 563ff.; P. Cornelius, *Theoretische und ökonometrische Betrachtungen zum Ziehungsverhalten der Entwicklungsländer in den Finanzierungsfazilitäten des Internationalen Währungsfonds*. Diskussionsbeiträge aus dem Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen. Beitrag Nr. 26. Göttingen 1986; *Derselbe*, Eine kombinierte Querschnitts-/Zeitreihenanalyse zur Kreditnachfrage der Nicht-Öl-Entwicklungsländer beim Internationalen Währungsfonds (Erscheint in "Kredit und Kapital"); *Derselbe*, *The Demand for IMF Credits by Sub-Saharan African Countries* (Erscheint in "Economics Letters").

Zunächst kann angenommen werden, dass die Höhe des Betrags, den der Fonds an der Währung des betreffenden Landes bereits hält, Einfluss nimmt auf die Höhe des Kreditbetrages, der dem Mitglied im Rahmen eines Bereitschaftskreditabkommens oder erweiterten Abkommens zur Verfügung gestellt wird. Für eine negative Beziehung zwischen beiden Variablen spricht, dass die Ziehungsmöglichkeiten in den einzelnen Finanzierungsfazilitäten beim Fonds quantitativ in Relation zur Mitgliedsquote begrenzt sind. Dementsprechend können Länder, die in der Vergangenheit *IWF*-Ressourcen nur zu einem relativ geringen Ausmass in Anspruch genommen haben, sich stärker an den Fonds wenden als solche Länder, die bereits hohe Ziehungen vorgenommen haben. Umgekehrt können ausstehende Kreditbeträge als Indikator für (dauerhafte) Zahlungsbilanzungleichgewichte interpretiert werden. Im Rahmen der quantitativen Höchstgrenzen, so lässt sich daher auch argumentieren, wenden sich solche Länder besonders stark an den Fonds, die dies auch in der Vergangenheit getan haben. Dies impliziert einen positiven Zusammenhang zwischen beiden Variablen³².

Ausgehend von der Tatsache, dass nach Begutachtung durch die Länderabteilungen des *IWF* die schliessliche Entscheidung über ein Bereitschaftskreditabkommen oder ein erweitertes Abkommen dem Exekutivrat vorbehalten bleibt, in dem jedes Land entsprechend seiner Quote vertreten ist, kann weiterhin vermutet werden, dass Länder mit relativ starken Stimmrechten eher dazu in der Lage sind, Entscheidungen zu ihren Gunsten herbeizuführen. Die politische Macht eines Mitgliedslandes, gemessen durch seine Quote, ist vor allem dann relevant, wenn die gesamten Ressourcen des *IWF* nicht ausreichen, um die aggregierte Kreditnachfrage befriedigen zu können, so dass eine Kreditrationierung erfolgen muss. Doch auch wenn eine Kreditrationierung nicht notwendig wäre, so die Hypothese, wird es Ländern aufgrund ihrer relativ grösseren Stimmanteile eher möglich sein, ihre eigenen Interessen in Form von Bewilligungen von Bereitschaftskreditabkommen oder erweiterten Abkommen durchzusetzen als dies für Länder mit relativ kleinen Quoten der Fall ist.

Drittens ist anzunehmen, dass die externe Verschuldung und die hiermit verbundenen Rückzahlungsverpflichtungen Einfluss auf die Entscheidung über die Hinwendung zum Fonds nehmen. In der Vergangenheit haben Banken häufig ein weiteres Engagement von dem Abschluss eines Stabilisierungsabkommens mit dem *IWF* abhängig gemacht. Unabhängig von Umschuldungsaktionen mögen Länder auch Fonds-Kredite aufnehmen, um ihre Rückzahlungsverpflichtungen bei ausländischen Banken fristgerecht nachkommen zu können ("Gläu-

³² Vgl. *L.H. Officer, The Differential Use of IMF Resources by Industrial, Other Developed, and Less Developed Countries: A Historical Approach, "The Journal of Developing Areas", Vol. 16 (1982), 412.*

bigertransformation“). Insbesondere unter diesem Gesichtspunkt spielt weniger die langfristige Verschuldung eine Rolle als vielmehr die kurzfristigen, d.h. innerhalb eines Jahres, fälligen Rückzahlungsverpflichtungen. Die Höhe dieser kurzfristigen Verbindlichkeiten nimmt, so die Vermutung, einen positiven Einfluss auf die Höhe der abgeschlossenen Bereitschaftskreditabkommen und erweiterten Abkommen.

Weiterhin kann ein Einfluss von dem Bestand an internationalen Währungsreserven eines Landes auf die Höhe der Kreditnachfrage im Rahmen eines *IWF*-unterstützten Anpassungsprogramms vermutet werden. Je höher die Reservebestände sind, die potentiell zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten herangezogen werden können, desto weniger besteht die Notwendigkeit, den Fonds um die Bereitstellung von konditionierter internationaler Liquidität zu ersuchen. Tatsächlich hat sich gezeigt, dass viele Länder erst zum *IWF* kamen, wenn die Zahlungsbilanzposition sich bereits soweit verschlechtert hatte und die eigenen Währungsreserven so weit abgebaut waren, dass ein Abkommen mit dem *IWF* als nicht mehr vermeidbar erschien. Aus dieser Betrachtungsweise lässt sich die Vermutung ableiten, dass zwischen dem Bestand an internationalen Reserven und der Höhe der potentiellen Kreditbereitstellung ein negativer Zusammenhang besteht.

Schliesslich muss in Betracht gezogen werden, dass nicht nur der Fonds Kreditlinien einräumt, die bei Bedarf in Anspruch genommen werden können. Auch private Banken stellen Kredite zur Verfügung, die nicht unbedingt im Zeitpunkt der Bereitstellung in Anspruch genommen werden, sondern erst dann, wenn sich die Notwendigkeit für Finanzierungsmassnahmen ergibt³³. In diesem Sinne können unausgenutzte Kreditlinien als finanzielle Ressourcen interpretiert werden, die den Bestand an eigenen Währungsreserven ergänzen. Insofern kann auch für den Zusammenhang zwischen der Höhe der unausgenutzten Kreditlinien bei Banken und der Höhe der Bereitschaftskreditabkommen und erweiterten Abkommen ein negatives Vorzeichen angenommen werden. Im Querschnitt werden solche Länder, deren Kreditzusagen bei Banken bereits gering sind, *ceteris paribus* (d.h. bei gleich hohem Zahlungsbilanzfinanzierungsbedarf) eine höhere Kreditnachfrage beim Fonds zeigen als Länder, die potentiell noch über relativ hohe Kreditlinien bei Banken verfügen.

³³ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass neben diesen "loan commitments", die sich lediglich auf die Bank und ihren Kunden beziehen, in jüngerer Vergangenheit zunehmend auch Risikoübernahmen durch Banken in Form von sogenannten Bereitschaftskreditzusagen ("standby letter of credit") eine Rolle spielen. Bei diesen "off-balance-sheet" Geschäften verpflichtet sich die Bank, bei Zahlungsausfall des Schuldners dessen Rückzahlungen an Dritte vorzunehmen. Vgl. *Bank for International Settlements, Recent Innovations in International Banking*. Basle 1986, 141 ff.

Zusammenfassend kann aufgrund der Plausibilitätsüberlegungen vermutet werden, dass die Höhe der vereinbarten Kreditbeträge im Rahmen von Bereitschaftskreditabkommen oder erweiterten Abkommen durch die bereits vom Fonds gehaltenen Bestände an der betreffenden Währung, der politischen Macht der Länder im *IWF*, die kurzfristig fällige Verschuldung, die unausgenutzten Kreditzusagen bei Banken und schliesslich den Bestand an eigenen Währungsreserven bestimmt wird.

Diese Überlegungen lassen sich in folgender funktionaler Beziehung zusammenfassen (die Vorzeichen über den unabhängigen Variablen geben den erwarteten Zusammenhang an):

$$STA = f(FHC, PPF, DEB, RES, UCC)$$

? + + - -

wobei

STA = potentielle Kreditbereitstellung im Rahmen von *IWF*-unterstützten Stabilisierungsabkommen (Bereitschaftskreditabkommen und erweiterte Abkommen) als prozentualer Anteil an der Quote;

FHC = *IWF*-Bestände an der Währung des betreffenden Landes vor Abschluss des Abkommens;

PPF = politische Macht des betreffenden Landes gemessen durch seine Quote;

DEB = kurzfristig fällige Verschuldung innerhalb eines Jahres vor Abschluss des Abkommens gegenüber den der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich berichtenden Banken;

RES = Bestände des betreffenden Landes an eigenen Währungsreserven (vermindert um die Reserveposition im *IWF*) vor Abschluss des Abkommens;

UCC = unausgenutzte Kreditlinien bei den der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich berichtenden Banken vor Abschluss des Abkommens.

Während die Variablen *DEB*, *RES* und *UCC* eindeutig die Nachfrage nach *IWF*-Krediten betreffen, können die Variablen *FHC* und *PPF* auch als Angebotsvariablen interpretiert werden. Die bereits gezogenen Beträge entscheiden darüber, welche Summe noch zur Verfügung steht, d.h. angeboten wird, während die politische Macht jedes einzelnen Landes, die durch die betreffenden Exekutivdirektoren ausgeübt wird, Einfluss nimmt auf die tatsächliche Bereitstellung von Ressourcen im Rahmen der quantitativen Möglichkeiten.

Aufgrund der Schwierigkeit, Nachfragefaktoren eindeutig von Angebotsfaktoren zu diskriminieren, soll die obige ausgedrückte Beziehung als eine Art reduzierte Form interpretiert werden³⁴.

In der ökonometrischen Schätzung, die nach der gewöhnlichen Methode der kleinsten Quadrate erfolgt, wurden diejenigen Länder berücksichtigt, die im Laufe des Jahres 1980 ein Bereitschaftskreditabkommen oder ein erweitertes Abkommen mit dem *IWF* abschlossen; von den 28 Ländern, für die ein *IWF*-unterstütztes Anpassungsprogramm ausgehandelt wurde, konnten aufgrund von Datenbeschaffungsproblemen allerdings nur 24 für die ökonometrische Analyse berücksichtigt werden³⁵.

Die Schätzgleichung lautet folgendermassen:

$$STA = \beta_0 + \beta_1 FHC + \beta_2 PPF + \beta_3 DEB + \beta_4 RES + \beta_5 UCC + \mu$$

Aus Gründen der Vergleichbarkeit unter den Ländern wurden die Währungsreserven, vermindert um die Reserveposition im *IWF*, die unausgenutzten Kreditlinien sowie die kurzfristig fällige Verschuldung der einzelnen Länder auf die Importe im Jahr 1980 bezogen; zusätzlich wurde eine Zufallsfehler-Term μ eingeführt.

Für 1980 ergaben sich folgende Schätzergebnisse (*t*-Werte in Klammern):

$$STA = -290 + 1.20 FHC + 0.70 PPF + 0.44 DEB - 0.23 RES - 1.10 UCC$$

$$(-0.29) \quad (2.50) \quad (1.70) \quad (1.50) \quad (-1.00) \quad (-2.10)$$

$$F\text{-Wert: } 16.67 \quad R^2: 0.59 \quad DW: 1.851$$

³⁴ Diese Überlegung verdanke ich einer Diskussion mit Herrn Professor Vaubel.

³⁵ Bei den Ländern handelt es sich um (1) Uganda, (2) Bolivien, (3) Zentralafrikanische Republik, (4) Philippinen, (5) Somalia, (6) Korea, (7) Costa Rica, (8) Malawi, (9) Uruguay, (10) Jugoslawien, (11) Türkei, (12) El Salvador, (13) Gabun, (14) Madagaskar, (15) Zypern, (16) Mauretanien, (17) Guyana, (18) Senegal, (19) Mauritius, (20) Tansania, (21) Marokko, (22) Kenia, (23) Pakistan, (24) Bangladesch.

Die Daten für die abgeschlossenen Stabilisierungsprogramme wurden verschiedenen Jahresberichten des *IWF* entnommen, während die Angaben über die Fonds-Währungsbestände sowie die Währungsreserven der Länder aus den International Financial Statistics des *IWF*, Yearbook 1986, stammen. Die Daten für die kurzfristige Verschuldung sowie die unausgenutzten Kreditlinien basieren auf Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (The Maturity Distribution of International Bank Lending. Second Half 1979. Basle 1981).

Nach dem F -Wert zu urteilen, ist die gesamte Regression auf dem 99-Prozent-Niveau signifikant. Mit Ausnahme für β_0 und β_4 zeigen zudem die t -Werte, dass die Regressionskoeffizienten auf dem 90-Prozent-Niveau signifikant verschieden von Null sind (β_1 und β_5 sind sogar auf dem 95-Prozent-Niveau signifikant verschieden von Null). Die Vorzeichen der Regressionskoeffizienten stimmen ohne Ausnahme mit den a priori Vermutungen überein. Das positive Vorzeichen für den Regressionskoeffizienten β_1 lässt den Schluss zu, dass diejenigen Länder, die besonders hohe Bereitschaftskreditabkommen oder erweiterte Abkommen abschlossen, auch in der Vergangenheit bereits aufgrund permanenter Zahlungsbilanzschwächen vergleichsweise erhebliche Fonds-Mittel in Anspruch genommen hatten. Während nach dem Durbin-Watson-Test keine Autokorrelation der Residuen erster Ordnung besteht, zeigt der χ^2 -Test auch keine Autokorrelation höherer Ordnung an. Multikollinearität lässt sich entsprechend der Korrelationsmatrix der unabhängigen Variablen weitgehend ausschließen. Da überdies der Wert für den Korrelationskoeffizienten R^2 als befriedigend beurteilt werden kann, darf die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Höhe der potentiellen Kreditbereitstellung durch den *IWF* im Rahmen von Bereitschaftskreditabkommen und erweiterten Abkommen durch das auf theoretischen Plausibilitätsüberlegungen basierende Modell zufriedenstellend erklärt wird.

Um zu untersuchen, welche quantitativen Auswirkungen von der Variation der Konditionalität ausgehen, wird aufgrund der Schätzergebnisse eine Punktprognose für 1982 durchgeführt. Liegen die prognostizierten Werte, die auf der Schätzung für 1980, einem Jahr, in dem die Stringenz der Konditionalität relativ gering war, beruhen, (wesentlich) höher als die tatsächlichen Werte des Jahres 1982, in dem die Auflagenpolitik wesentlich stringenter gehandhabt wurde, so lässt sich daraus der quantitative Einfluss der Kreditangebotspolitik des *IWF* ableiten.

Von den 22 *IWF*-unterstützten Stabilisierungsabkommen, die 1982 abgeschlossen wurden, konnten aufgrund von Datenproblemen nur achtzehn für die Punktprognose berücksichtigt werden. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, liegt die Summe der prognostizierten Werte erheblich über der Summe der tatsächlichen Kreditbeträge, die im Rahmen von Bereitschaftskreditabkommen und erweiterten Abkommen potentiell zur Verfügung gestellt wurden. Die Prognosewerte überstiegen die realisierten Werte um mehr als das Dreifache. Mit Ausnahme für Somalia wurden zudem für alle individuellen Länder höhere Kreditbereitstellungen prognostiziert als dies tatsächlich der Fall war. Dieses Ergebnis ist mit der Hypothese vereinbar, dass die Stringenz der Konditionalität einen nicht unerheblichen Einfluss nimmt auf die Höhe der Kreditvereinbarungen im Rahmen von Bereitschaftskreditabkommen und erweiterten Abkommen. Wären die wirtschaftspolitischen Auflagen in ähnlicher Weise wie 1980 gehand-

habt worden, so kann vermutet werden, dass die für 1982 prognostizierten Werte etwa den tatsächlichen Werten entsprochen hätten. Tatsächlich jedoch lagen die tatsächlichen Werte erheblich darunter. Hieraus lässt sich der Schluss ziehen, dass dem Fonds durch die Anwendung des Prinzips der Konditionalität ein sehr wirkungsvolles Instrument zur Kreditrationierung zur Verfügung steht. Zu betonen ist, dass die Effektivität dieses Instruments durch die in der Tabelle 4 widergespiegelten Ergebnisse eher unterschätzt als überschätzt wird: Grundlage für die Punktprognose waren nur die Länder, die während des Jahres 1982

Tabelle 4
Punktprognosen für 1982¹

Land	tatsächliche Beträge	prognostizierte Beträge
Kenia	152 (146)	349 (337)
Gambia	17 (125)	46 (338)
Sudan	198 (150)	1534 (1162)
Marokko	281 (125)	1256 (558)
Mali	30 (75)	71 (176)
Peru	650 (264)	686 (279)
Madagaskar	51 (100)	155 (303)
Somalia	60 (174)	42 (123)
El Salvador	43 (67)	196 (304)
Malawi	22 (77)	107 (376)
Haiti	35 (100)	84 (244)
Uganda	113 (150)	248 (330)
Südafrika	364 (57)	2887 (454)
Honduras	77 (150)	110 (215)
Thailand	272 (100)	1420 (523)
Senegal	47 (75)	307 (487)
Ungarn	475 (127)	1129 (301)
Costa Rica	92 (150)	279 (453)
Summe	2979	10906

1) Absolute Beträge, in v.H. bezogen auf die Quote in Klammern

ein Bereitschaftskreditabkommen oder ein erweitertes Abkommen mit dem *IWF* abgeschlossen haben. Möglicherweise haben sich einige Länder aufgrund der stringenteren Konditionalität erst gar nicht an den Fonds gewandt, um finanzielle Unterstützung für ein Anpassungsprogramm zu erhalten, bzw. haben aufgrund der strikteren Vorbedingungen die Verhandlungen mit dem *IWF* abgebrochen. Wären weitere Programme unter stringenteren Auflagen und mit geringeren potentiellen Kreditbereitstellungen genehmigt worden, so hätte sich wahrscheinlich eine noch grössere Differenz zwischen den prognostizierten Werten und den tatsächlichen Werten ergeben.

Abschliessend kann aufgrund der abgeleiteten Ergebnisse festgehalten werden, dass eine wesentliche Voraussetzung für die Durchführung des Vorschlags *Coopers*, nämlich dass die Kreditnachfrage nach *IWF*-Ressourcen ausreichend elastisch auf die Variation der Stringenz der Konditionalität reagiert, als erfüllt angesehen werden kann.

V. Schlussfolgerungen

Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, konnte in der Vergangenheit eine erhebliche Varianz der Stringenz der Konditionalität bei *IWF*-unterstützten Anpassungsprogrammen festgestellt werden. Diese Variation erfolgte zumindest nach 1981 prozyklisch: Gerade in der Zeit, in der sich die internationale Konjunkturlage verschärfte, wurden auch die wirtschaftspolitischen Auflagen stringenter gehandhabt. Einem Vorschlag *Coopers* folgend, sollte dies umgekehrt geschehen, so dass der *IWF* auf diese Weise einen Beitrag zur Dämpfung der globalen konjunkturellen Amplituden leisten könnte. Dies setzt implizit voraus, dass die Kreditnachfrage nach *IWF*-Ressourcen auf die Variation der Stringenz der Konditionalität ausreichend elastisch reagiert. Wie durch eine ökonometrische Untersuchung gezeigt wurde, ist dies tatsächlich der Fall. Insofern ist eine notwendige Bedingung für die Durchführung einer im Sinne *Coopers* modifizierten Fondspolitik erfüllt. Allerdings besagt dies noch nichts über die Erfolgsaussichten dieses Vorschlags. Nach einer Studie über die globalen Effekte von *IWF*-unterstützten Anpassungsprogrammen³⁶ zu urteilen, die vor kurzem vom Fonds vorgelegt wurde, sind insbesondere deshalb Zweifel angebracht, da die Programmländer fast ausnahmslos zur Gruppe der Nicht-Öl-Entwicklungsländer gehören und diese nur einen geringen Anteil am Welthandel haben und sich überdies durch einen relativ geringen Grad an

³⁶ Vgl. M. Goldstein, The Global Effects of Fund-Supported Adjustment Programs. International Monetary Fund Occasional Paper 42, Washington, D.C. 1986.

Handelsverflechtung untereinander auszeichnen, so dass nur ein geringer Effekt von einer antizyklischen Variation der Auflagenpolitik zu erwarten ist. Überdies stellt sich die Frage, ob ein Koordinationsbedarf der Wirtschaftspolitik, wie dies auch der Vorschlag *Coopers* impliziert, überhaupt begründbar ist. Wenngleich sich diese Frage bisher fast ausschliesslich auf die Koordination der Wirtschaftspolitik der großen Industrieländer bezog, so lassen sich die diesbezüglich gemachten Einwände³⁷ auch auf die Fondspolitik übertragen. Zudem ist einzuwenden, dass eine antizyklische Kreditvergabepolitik des *IWF* als Beitrag zu einer globalen Wirtschaftspolitik die mit *IWF*-Krediten ohnehin verbundene Gefahr des moral hazard eher noch verschlimmern würde, da Länder in der Gewissheit auf zukünftig weniger stringente Auflagen mit einem Attentismus reagieren und notwendige Anpassungsmassnahmen verschieben könnten. Eine solche Auflagenpolitik müsste abgelehnt werden, da sich die durch *IWF*-Kredite bewirkten kontraproduktiven Effekte tendenziell verstärken würden, so dass Wohlfahrtsverluste auf Länderebene als auch globale Wohlfahrtsverluste nicht ausgeschlossen werden könnten.

³⁷ Vgl. vor allem *R. Vaubel*, Coordination or Competition among National Macro-Economic Policies? In: *F. Machlup, G. Fels and H. Müller-Groeling* (Eds.), *Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch*. London 1983, 3ff.

Literaturverzeichnis

- Allen, Polly R.*: The Recent Shift in the United States Policies Toward the International Monetary Fund and the World Bank, "Vanderbilt Journal of Transnational Law", Vol. 16 (1983), 1–29.
- Bank for International Settlements, Recent Innovations in International Banking. Basle 1986.
- : The Maturity Distribution of International Bank Lending. Second Half 1979. Basle 1981.
- Bird, Graham*: Relationships, Resource Uses and the Conditionality Debate. In: Tony Killick (Ed.), The Quest for Economic Stabilisation. The IMF and the Third World. London 1984, 145–182.
- and *Timothy, Orme*: An Analysis of Drawings on the International Monetary Fund by Developing Countries, "World Development", Vol. 9 (1981), 563–568.
- Chandavarkar, Anand K.*: The International Monetary Fund. Its Financial Organization and Activities. International Monetary Fund Pamphlet Series 42, Washington, D.C. 1984.
- Cooper, Richard N.*: Panel Discussion. In: *John Williamson* (Ed.), IMF Conditionality. Cambridge, London, Tokyo 1983, 569–577.
- Cornelius, Peter*: Theoretische und ökonomische Betrachtungen zum Ziehungsverhalten der Entwicklungsländer in den Finanzierungsfazilitäten des Internationalen Währungsfonds. Diskussionsbeiträge aus dem Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen. Beitrag Nr. 26, Göttingen 1986.
- : Eine kombinierte Querschnitts-/Zeitreihenanalyse zur Kreditnachfrage der Nicht-Öl-Entwicklungsländer beim Internationalen Währungsfonds (erscheint in "Kredit und Kapital").
- : The Demand for IMF Credits by Sub-Saharan African Countries (erscheint in "Economics Letters").
- Dell, Sidney*: On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality. Essays in International Finance, 144, Princeton 1981.
- Deputies of the Intergovernmental Group of 24 Call for Major Changes in Monetary System. Abgedruckt in: "IMF Survey", Supplement on the Group of 24 Deputies' Report, September 1985, S. 2–16.
- Goldstein, Morris*: The Global Effects of Fund-Supported Adjustment Programs. International Monetary Fund Occasional Paper 42, Washington, D.C. 1986.
- Griffith-Jones, Stephany*: The Role of the Fund. In: Michael Posner (Ed.), Problems of International Money, 1972–1985. Washington, D.C. 1986. 139–158.
- Guitian, Manuel*: Fund Conditionality. Evolution of Principles and Practices. International Monetary Fund Pamphlet Series 38, Washington, D.C. 1981.
- Helleiner, Gerald*: Lender of Early Resort: The IMF and the Poorest, "The American Economic Review", Papers and Proceedings, Vol. 73, 2 (May 1983), 349–353.
- Hürni, Bettina: Die Sonderfazilitäten im Internationalen Währungsfonds (IWF): Verwendung und Nutzen, "Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik", 117. Jahrgang (1981), 55–74.
- International Monetary Fund, World Economic Outlook. International Monetary Fund Occasional Paper 4, Washington, D.C. 1981.
- : Fund-Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution. International Monetary Fund Occasional Paper 46, Washington, D.C. 1986.
- : International Financial Statistics. Yearbook 1986. Washington, D.C. 1986.
- : Annual Report (verschiedene Jahre). Washington, D.C.
- Jarchow, Hans-Joachim, Peter Rühmann*: Monetäre Aussenwirtschaft. II. Internationale Währungspolitik. Göttingen 1984.
- Khan, Moshin S. and Malcom D. Knight*: Stabilization Programs in Developing Countries: A Formal Framework, "International Monetary Fund Staff Papers", Vol. 28 (1981), 1–59.
- : Some Theoretical and Empirical Issues Relating to Economic Stabilization in Developing Countries, "World Development", Vol. 10 (1982), 709–730.

- : Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth. International Monetary Fund Occasional Paper 41, Washington, D.C. 1985.
- Killick, Tony* (Ed.): Adjustment and Financing in the Developing World. The Role of the International Monetary Fund. Washington, D.C. 1982.
- : IMF Stabilisation Programmes. In: Derselbe (Ed.), The Quest for Economic Stabilisation. The IMF and the Third World. London 1984, 183–226.
- (Ed.): The Quest for Economic Stabilisation. The IMF and the Third World. London 1984.
- Muns, Joaquin* (Ed.): Adjustment, Conditionality, and the International Financing. Washington, D.C. 1984.
- Nora, Suzanne M.*: US Gives IMF Its Conditions for Future Lending, "International Financial Law Review", January 1984, 16–19.
- Officer, Lawrence H.*: The Differential Use of IMF Resources by Industrial, Other Developed, and Less Developed Countries: A Historical Approach, "The Journal of Developing Areas", Vol. 16 (1982), 401–420.
- Polak, Jacques*: Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, "International Monetary Fund Staff Papers", Vol. 6 (1957/58), 1–50.
- : The Role of the Fund. In: The International Monetary System: Forty Years after Bretton Woods. Proceedings of a Conference Held at Bretton Woods, New Hampshire. May 1984. The Federal Reserve Bank of Boston Conference Series 28, 245–266.
- Pringle, Robin*: Reaganomics Enters the Fund, "The Banker", September 1981, 89–93.
- Robichek, E. Walter*: The IMF's Conditionality Re-Examined. In: Joaquin Muns (Ed.), Adjustment, Conditionality, and International Financing. Washington, D.C. 1984, 67–75.
- Smith, Fred L.*: The Politics of IMF Lending, "Cato Journal", Vol. 4 (1984), 211–241.
- Towards a New Bretton Woods. Challenges for the World Financial and Trading System. Report by a Commonwealth Study Group. London 1983.
- Vaubel, Roland*: The Moral Hazard of IMF Lending. In: Allan H. Meltzer (Ed.), International Lending and the IMF. A Conference in Memory of Wilson E. Schmidt. The Heritage Lectures 21. Washington, D.C. 1983, 65–79.
- : Coordination or Competition among National Macro-Economic Policies? In: *Fritz Machlup, Gerhard Fels and Hubertus Müller-Groeling* (Eds.), Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch. London 1983, 3–28.
- : Comment. In: *Herbert Giersch* (Ed.), The International Debt Problem. Lessons for the Future. Symposium 1985. Tübingen 1985, 167–171.
- : A Public Choice Approach to International Organization, "Public Choice", Vol. 51 (1986), 39–57.
- : Comment. In: *Bela Balassa, Herbert Giersch* (Eds.), Economic Incentives. London (erscheint demnächst).
- de Vries, Margaret Garritsen*: The Process of Policy Making. In: *J. Keith Horsefield* (Ed.), The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Volume II: Analysis. Washington, D.C. 1969, 3–18.
- Williamson, John* (Ed.): IMF Conditionality. Cambridge, London, Tokyo 1983.
- : On Seeking to Improve IMF Conditionality, "The American Economic Review", Papers and Proceedings, Vol. 73, 2 (May 1983), 354–358.
- : The Lending Policies of the International Monetary Fund. In: Derselbe (Ed.), IMF Conditionality. Cambridge, London, Tokyo 1983, 605–660.

Zusammenfassung

Zur Variation der Konditionalität bei IWF-unterstützten Anpassungsprogrammen.

Mit Hilfe einer ökonometrischen Analyse wurde untersucht, ob und zu welchem Ausmass die für die Vergangenheit festgestellte Variation der Stringenz der Konditionalität bei *IWF*-unterstützten Anpassungsprogrammen quantitative Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von *IWF*-Ressourcen hatte. Nach der gewöhnlichen Methode der kleinsten Quadrate wurden zunächst für ein Jahr mit einer relativ liberalen Auflagenpolitik diejenigen Variablen geschätzt, die einen Einfluss auf die Höhe des vereinbarten Kreditbetrages nehmen. Anschliessend wurde mit Hilfe dieser Schätzergebnisse eine Punktprognose für ein Jahr mit einer relativ stringenten Auflagenpolitik durchgeführt. Aus den Differenzen zwischen den prognostizierten und den tatsächlichen Werten lässt sich schliessen, dass die quantitativen Auswirkungen der Änderung der *IWF*-Auflagenpolitik erheblich sind.

Résumé

Au sujet de la variation de la conditionnalité des programmes d'adaptation assistés par le FMI.

A l'aide d'une analyse économétrique, on a examiné si la variation du caractère impérieux de la conditionnalité, constatée dans le passé, avait des répercussions quantitatives sur l'utilisation des ressources du *FMI* en ce qui concerne les programmes d'adaptation assistés par ce dernier, et dans quelle mesure cette variation s'est opérée.

Selon la méthode ordinaire des carrés les plus petits, on a estimé, tout d'abord pendant une année et en suivant une politique de conditions relativement libérale, les variables qui influent sur le montant du crédit accordé. Ensuite, on a réalisé, pendant une année et en suivant une politique de conditions relativement impérative un pronostic ponctuel à l'aide des résultats estimés.

A partir des différences entre les valeurs pronostiquées et les valeurs réelles, on déduit que les répercussions quantitatives du changement de politique de conditions du *FMI* sont considérables.

Summary

On the Variation of Conditionality Associated with IMF-Supported Adjustment Programs.

In this article, it has been examined whether the recent variation of *IMF* conditionality had quantitative effects on the demand for *IMF* credits. Using the ordinary least squares method, those variables have been estimated for a year with a relatively liberal Fund policy which had an influence on the credit amount agreed. On the basis of these results a point estimate has been carried out for a year when relatively strict conditions had been applied. Judging from the differences between the actual and the estimated figures, it can be concluded that the quantitative effects of the variation of *IMF* conditionality are considerable.