

Rußland: Wende im Verhältnis zum IWF?

Moskau verzichtet vorläufig auf Gelder des Fonds

Ognian N. Hishow

Die Russische Föderation hat sich entschlossen, einen Beistandskredit des Internationalen Währungsfonds (IWF) derzeit nicht in Anspruch zu nehmen. Die gegenwärtig günstige Zahlungsbilanz macht ihr diesen Entschluß möglich. Groß ist die Genugtuung in Moskau, sich den Zwängen der vom IWF »diktierten« wirtschaftspolitischen Schritte entziehen zu können. Gewonnen ist dabei jedoch wenig: Ohne ein mit dem Fonds abgestimmtes Reformprogramm kann Rußland nicht auf Schuldendienstentlastung durch die westlichen Gläubiger hoffen. Spätestens 2003 – wenn die Überweisungen bei 40% der Budgetausgaben liegen könnten – wird Moskau an den Verhandlungstisch zurückkehren müssen. Mit von der Partie wird Deutschland sein, das über weitere Finanzhilfen für seinen russischen Schuldner zu entscheiden hat.

Die Russische Föderation ist ihrer Quote nach – sie errechnet sich aus bestimmten makroökonomischen Indikatoren wie Wirtschafts- und Exportkraft eines Landes – eines der gewichtigen Mitglieder des Internationalen Währungsfonds (IWF): Mit derzeit 2,8% liegt sie zwar hinter den G-7-Industrieländern, aber nur knapp hinter der VR China (3%) und deutlich vor vergleichbaren Schwellenländern wie Brasilien (1,43%) oder Mexiko (1,22%). Gleichzeitig ist Rußland einer der größten Kunden des Fonds, der seit Aufnahme der Mitgliedschaft am 1. Juni 1992 häufig IWF-Kredite in Anspruch genommen hat. Während 100% der Quote die Regel sind, waren Rußlands Verbindlichkeiten Ende der 90er Jahre auf 200% und mehr geschwellt. Auch für 2001 war ein Beistandskredit (d.h. eine Standard-

anleihe mit der üblichen kurzen Laufzeit) geplant. Am 27. März 2001 gab der Fonds jedoch bekannt, daß die russische Seite davon Abstand nehmen wolle. Dieses Vorkommnis setzt einen vorläufigen Schlußstrich unter die Kreditdebatte, die so alt ist wie das Verhältnis Moskau-IWF.

IWF-Kredite: Pro und Contra

Aufgrund unterschiedlicher ideologischer Couleur und wirtschaftspolitischer Neigung sind die Befürworter und die Gegner von IWF-Geldern regelmäßig aufeinandergeprallt. Während Kommunisten und Nationalpatrioten stereotyp dagegen wetterten, sprachen sich liberale Ökonomen oft für Zurückhaltung aus (so der jetzige Wirtschaftsberater Putins Ilarionow

bereits 1994) oder sie dachten darüber nach, wer vorzugsweise den Fonds als Geldgeber ersetzen könnte (Radikalreformer Tschubais Mitte der 90er Jahre). Die Befürworter der IWF-Hilfe in Rußland sitzen hauptsächlich im Finanzministerium. Sie verweisen – Ideologie hin, Nationalstolz her – auf deren Vorteile in Zeiten wachsender Haushaltsdefizite.

Kraft seiner Funktion als »internationaler Kreditgeber in letzter Instanz« ist der IWF oft unersetzlich, wenn eine Volkswirtschaft in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten ist. Die meisten Entwicklungsländer, viele *emerging markets*, aber selbst Industrieländer (Großbritannien vor rund 30 Jahren) haben dies mittlerweile erfahren. Im Vergleich zu den gewinngesteuerten Finanzmärkten bzw. Geschäftsbanken ist die Kreditvergabe durch den Fonds das kleinere Übel. Bietet er doch günstigere Zinsraten (da die sogenannte Risikoprämie entfällt) und mildere Bedingungen für Sicherheiten und Bürgschaften, und nicht zuletzt läßt er notfalls mit sich reden.

Dennoch bemühen sich einige Länder, möglichst ohne IWF-Kredite zurechtzukommen. Während beispielsweise Tschechien als fortgeschrittene Transformationswirtschaft bereits sehr früh seinen Verzicht auf die IWF-Finanzierung angekündigt und dann auch realisiert hat, blieb sie für Rußland bis heute von Bedeutung. Das kommt darin zum Ausdruck, daß Moskaus Verbindlichkeiten knapp das Eineinhalbfache seiner Quote erreichen (11 Mrd. US-Dollar Ende Februar 2001).

Dabei unterscheidet sich die Haltung des Fonds gegenüber Rußland im Prinzip nicht von jener gegenüber politisch weniger gewichtigen Ländern. Dieser Haltung liegt die Standardannahme des IWF zugrunde, daß eine übermäßige Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu Zahlungsbilanzproblemen führt. Als Gegenmittel und als primäre Stabilisierungsmaßnahme soll durch Einsatz monetärer und realwirtschaftlicher Instrumente eine Rückführung der Geld- und Kreditexpansion erreicht werden. Aufgrund dieser Konditio-

nalität ist keine Regierung gerne Kunde des IWF, auch die russische nicht. Denn die IWF-Instrumente haben eine wirtschaftspolitische Reichweite, die in der Regel als störend, im Extremfall als Ausdruck imperialistischen Diktats empfunden wird.

Die russische Regierung und der IWF sind im März 2001 ohne ein Beistandsabkommen auseinandergegangen, weil sie die Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der vom Fonds geforderten Reform des Bankensystems nicht ausräumen konnten. Einer IWF-Forderung nach Privatisierung der staatlichen Sparkasse will die Regierung nicht nachkommen. Ferner hat sich an der vom Fonds kritisierten mangelhaften Transparenz der Zentralbankreserven wenig geändert. 1999 kam es zu Spannungen zwischen der russischen Regierung und dem Fonds, als bekannt wurde, daß die Zentralbankreserven wissentlich zu niedrig gemeldet wurden, um weitere Kredite zu erhalten. Auch die recht spät entdeckte Praxis der Zentralbank, einen Teil der Reserven auf ominöse Konten im Ausland zu parken, um sie im Falle eines Staatsbankrotts dem Zugriff westlicher Gläubiger zu entziehen, hat dem Verhältnis zum IWF nicht zum Vorteil gereicht.

Ein Erfolg für beide Partner?

Das gegenwärtig sehr nüchterne Verhältnis zwischen IWF und Rußland tut übrigens beiden Seiten gut. Die russische Seite hat mit ihrem Kreditverzicht die Genugtuung, die anfallenden finanziellen Herausforderungen aus eigener Kraft zu meistern.

Allerdings war die Regierung in Moskau davon ausgegangen, daß die Schuldendienstfälligkeiten aus Krediten an die frühere Sowjetunion durch den Pariser Klub abgeschrieben werden. Sie berief sich auf Präzedenzfälle wie Ägypten und Polen, deren Reformanstrengungen von den offiziellen Gläubigern mit einem Schuldenerlaß honoriert wurden. Ferner strich der Londoner Klub der privaten Geschäftsbanken Rußland Anfang 2000, in der Boomphase seiner Wirtschaft, dessen Verbind-

lichkeiten in massiver Weise (ein Drittel der Nominalschuld wurde abgeschrieben, die Zinslast reduziert).

Regierungschef Kasjanow, der als stellvertretender Finanzminister den Deal mit dem Londoner Klub ausgehandelt hatte, erwartete ähnliches auch vom Pariser Klub. Dabei vertrat der IWF die Ansicht, die Haushaltslage und die Leistungsbilanz seien gut genug, um eine unmittelbare Restrukturierung auszuschließen. Die liberale russische Presse wunderte sich, worauf Kasjanow angesichts dessen noch hoffte: »Rußland kann sich gegenüber dem Fonds nicht arm reden«. Schließlich verabschiedete Moskau einen Nachtragshaushalt mit den für 2001 fälligen Schuldendienstleistungen, ohne sich auf weitere externe Finanzierung zu verlassen.

Der Fonds selbst spielt den russischen Kreditverzicht herunter: Der Leiter des Moskauer IWF-Büros Poul Thomsen erklärte lapidar: »momentan brauchen sie unser Geld nicht«. Die Gelassenheit erklärt sich aus der Überzeugung, daß die russische Seite auf die IWF-Dienste nach wie vor nicht verzichten kann. Im Hinblick darauf vereinbarten beide Seiten ein Programm, das Beratung und Konsultationen vorsieht. Solche Programme finden Anwendung in Ländern ohne dringenden Bedarf an Finanzierung durch den Fonds; aktuell in Korea und Thailand, künftig eventuell in den Philippinen.

Das Aussetzen eines an makroökonomische Konditionalität gebundenen Kredits ist auch für den IWF ein Erfolg. Der Fonds kann demonstrieren, daß er seine Gelder nicht zu weichen Bedingungen vergibt – ein Vorwurf, den er sich gerade in bezug auf Rußland oft hat anhören müssen. Insbesondere nach der schweren Finanzkrise 1998 war er in den Verdacht geraten, sich kreditpolitisch nach dem Grundsatz »to big to fail« zu verhalten. Stanley Fischer – als MIT-Ökonomieprofessor einer der führenden Köpfe hinter den IWF-Programmen – hat mehrfach angedeutet, daß die Russische Föderation der übrigen Welt zu viel bedeutet, als daß ihr die benötigte Hilfe versagt werden könnte.

Zunächst ging das gut, bis am 17. August 1998 Wechselkurs und Schuldendienst zusammenbrachen. Auch ein zuvor eilig geschnürtes umfassendes Hilfspaket zeigte keine Wirkung mehr, weil die Anleger in russische Regierungsanleihen ironischerweise nicht mehr an die Bereitschaft – oder Fähigkeit – des Fonds glaubten, in diesem Fall wirksam zu helfen. Von da an gab sich der IWF konsequent. Unter Hinweis auf ausbleibende Reformen weigerte er sich, Tranchen bereits vereinbarter Fazilitäten freizugeben, obwohl die Finanznot der Regierung zunächst noch groß war. Von einem im Juli 1999 vereinbarten Stand-by-Kredit gab der IWF nur etwas mehr als 10% frei.

Die momentan gute Finanzsituation Moskaus macht es dem Fonds erst recht leichter, eine Politik emotionsloser Konditionalität zu verfolgen. Im Jahr 2000 hat Rußland netto mehr überwiesen, als es erhielt, so daß die ausstehende Schuld etwas (um ca. 200 Millionen US-Dollar) zurückgegangen ist. So kann der IWF in Ruhe abwarten, bis der nächste Kreditantrag eingeht – vielleicht ist das schon bald der Fall.

Emanzipation vom Fonds nicht von Dauer

In der Tat weiß Moskau in der gegenwärtigen Situation, daß trotz gelegentlicher Nationalstolzrhetorik an der Partnerschaft mit der Washingtoner Organisation mittelfristig kein Weg vorbeiführt. Zum einen ist Rußland als Mitglied ohne Abkommen gemäß IWF-Statuten verpflichtet, aufgrund der Verschuldung von über 100% ihrer Quote halbjährlich Konsultationen über die Ausgestaltung seiner Wirtschaftspolitik mit dem Fonds durchzuführen. Zum anderen belegt die bloße Arithmetik der künftig fälligen Zahlungen, daß Finanzhilfe weiterhin benötigt wird.

Die Verbindlichkeiten gegenüber dem IWF wiegen schwer. Während im Jahr 2000 lediglich 128 Millionen US-Dollar zu überweisen waren, fallen 2001, 2002 und 2003 entsprechend 1,6, 2,5 und 2,5 Milliarden

US-Dollar an. Unter diesen Umständen ist ein *roll over* der Schuld (die Bedienung alter Schulden durch neue Kredite) eine Option. Sie ergibt sich zwangsläufig auch aus der Last der sonstigen Zahlungen in den kommenden Jahren, die bis zu 19 Milliarden US-Dollar oder rund die Hälfte der Ausgaben des föderalen Haushalts ausmachen würden. Ohne die Hilfe der Gläubiger, einschließlich des IWF, wären solche Beträge im Budget nicht aufzubringen. Auch wenn sich der Haushaltsüberschuß 2000 auf »nur« rund 9 Milliarden US-Dollar summierte, wird erwartet, daß sich die *terms of trade* in den kommenden Jahren verschlechtern (die Exportpreise werden sich im Vergleich zu den Importpreisen ungünstiger entwickeln) und die Deviseneinnahmen verringern. Ferner wird mit einem geringeren Wachstum und entsprechend weniger Steuereinnahmen gerechnet.

Im Haushaltsentwurf 2001 waren IWF-Kredite in Höhe von 1,85 Milliarden US-Dollar eingeplant, ferner eine Restrukturierungshilfe seitens der Gläubiger im Pariser Klub von 2,7 Milliarden. Das Gewicht des Fonds verdoppelt sich insofern, als nur ein gültiges Abkommen mit ihm den Weg zur Schuldendienstentlastung durch die offiziellen Kreditgeber ebnet.

Wichtige Rolle Deutschlands

Von Deutschland, das rund 45% der Rußland-Forderungen des Pariser Klubs hält, hängt die künftige Entlastung Moskaus entscheidend ab. Wenn Berlin gegenwärtig auch auf einem kompletten Schuldendienst beharrt, hat es doch bereits signalisiert, daß ein späteres Entgegenkommen zugunsten des Schuldners denkbar ist. Aber die Bundesregierung würde dies ablehnen, wenn die russische Seite bis dahin noch immer kein Abkommen mit dem Fonds vorweisen kann. Gemäß den internationalen Finanzgepflogenheiten dürfte der Pariser Klub nur handeln, wenn der IWF mit einem Reformprogramm mit von der Partie ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung
Buchendorf