



Ziele und Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds

**Bericht des Bundesrats vom 25. Juni 2014
in Erfüllung des Postulats 12.4016 Grüne Fraktion
«Welchen Mehrwert haben Schweizer Beiträge zum IWF?»**

Inhalt

Auftrag	3
1 Einleitung	5
2 Mandat des IWF	7
3 Instrumente des IWF	8
3.1 Überwachung	9
3.2 Kreditvergabe	9
3.3 Technische Unterstützung und Ausbildung	10
4 Bewertung der Aktivitäten des IWF	11
4.1 Überwachung	11
4.1.1 Entwicklungen.....	11
4.1.2 Bewertung.....	14
4.2 Kreditvergabe	17
4.2.1 Entwicklungen.....	17
4.2.2 Studien und Länderbeispiele	20
4.2.3 Bewertung.....	29
4.3 Technische Unterstützung und Ausbildung	31
4.3.1 Entwicklungen.....	31
4.3.2 Bewertung.....	33
5 Fazit	38
Abbildungsverzeichnis	40
Abkürzungsverzeichnis	41
Quellenverzeichnis	42
Anhang	44

Auftrag

Das Postulat Grüne Fraktion 12.4016 «Welchen Mehrwert haben Schweizer Beiträge zum IWF?» wurde am 28.11.2012 von der Grünen Fraktion eingereicht. Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort vom 13.02.2013 bereit erklärt, einen Bericht zu diesem Thema vorzulegen. Das Postulat wurde vom Nationalrat am 22.03.2013 überwiesen.

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu den Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds (IWF) auszuarbeiten. Darin soll so objektiv und präzise wie möglich untersucht werden, ob die Entscheide des IWF zielführend sind. Die Ziele des IWF sind auf dessen Website zu finden und lauten übersetzt wie folgt:

„Der Internationale Währungsfonds (IWF) wurde geschaffen, um die internationale Zusammenarbeit in der Währungspolitik zu fördern, die finanzielle Stabilität zu sichern, den internationalen Handel zu vereinfachen, sich für ein hohes Beschäftigungsniveau und ein langfristiges Wirtschaftswachstum einzusetzen und die Armut in der Welt zu bekämpfen. Dem IWF, der 1945 gegründet wurde, gehören 188 Mitgliedstaaten an; der IWF muss seinen Mitgliedstaaten über seine Aktivitäten Bericht erstatten. Das macht ihn zu einer nahezu universellen Institution.“

Im Bericht soll die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Ländern, die Leistungen des IWF beansprucht haben, mit der Entwicklung der Länder verglichen werden, die wie Argentinien auf Leistungen des IWF verzichtet haben oder die sich wie Island den Sparprogrammen des IWF nicht beugen wollten. Die Analyse soll sich namentlich auf die Anzahl entstandener oder abgebauter Arbeitsplätze sowie auf die Entwicklung des Armutsindex und des Bruttoinlandprodukts in den betroffenen Ländern konzentrieren.

Begründung

Die Schweiz will ihre Präsenz und ihren Einfluss auf internationaler Ebene verstärken, namentlich durch die Erhaltung ihres Sitzes im Exekutivdirektorium des IWF.

Um den Nutzen dieses Vorhabens besser abschätzen zu können, sollen der Mehrwert der Institution IWF sowie die Ergebnisse, die der IWF im Rahmen der ihm zugeteilten Aufgaben erzielt, evaluiert werden. Auch sollen die negativen Auswirkungen von gewissen Massnahmen des IWF genauer dargestellt werden. Die Schweiz hat stets gefordert, dass im Rahmen von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit von NGO, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und der multilateralen Zusammenarbeit Beiträge nur geleistet werden sollen, wenn hohe Anforderungen an Wirksamkeit und Effizienz erfüllt sind. Diese Anforderungen sollten auch an die Schweizer Beiträge an den IWF gestellt werden.

Stellungnahme des Bundesrates vom 13.02.2013

Als dynamische und offene Volkswirtschaft mit einem international ausgerichteten Finanzplatz und eigener Währung hat die Schweiz ein grosses Interesse an einem stabilen internationalen Finanz- und Währungssystem. Aus diesem Grund ist sie sowohl finanziell als auch inhaltlich im Internationalen Währungsfonds (IWF) engagiert. In allen Kernaktivitäten des

IWF – wirtschaftspolitische Überwachung und Beratung, technische Hilfe und Kreditvergabe – setzt sich die Schweiz dafür ein, dass der IWF über ein angemessenes Instrumentarium und gute institutionelle Voraussetzungen verfügt. Dabei achtet sie auch darauf, dass die Aktivitäten des IWF die Entwicklung und Armut in Empfängerländern berücksichtigen. Mit ihrem Einsitz im IWF-Exekutivrat und im internationalen Finanz- und Währungsausschuss übt die Schweiz auch eine bedeutsame Aufsichtsfunktion im IWF aus.

Antrag des Bundesrates vom 13.02.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

1 Einleitung

Mit dem Postulat Grüne Fraktion 12.4016 «Welchen Mehrwert haben Schweizer Beiträge zum IWF?» vom 28.11.2012 wird der Bundesrat beauftragt, «*einen Bericht zu den Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds (IWF) auszuarbeiten. Darin soll so objektiv und präzise wie möglich untersucht werden, ob die Entscheide des IWF zielführend sind. [...] Im Bericht soll die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Ländern, die Leistungen des IWF beansprucht haben, mit der Entwicklung der Länder verglichen werden, die wie Argentinien auf Leistungen des IWF verzichtet haben oder die sich wie Island den Sparprogrammen des IWF nicht beugen wollten. Die Analyse soll sich namentlich auf die Anzahl entstandener oder abgebauter Arbeitsplätze sowie auf die Entwicklung des Armutsindex und des Bruttoinlandsprodukts in den betroffenen Ländern konzentrieren.*»

Der Bundesrat hat am 13.02.2013 beantragt, das Postulat anzunehmen. Als dynamische und offene Volkswirtschaft mit einem international ausgerichteten Finanzplatz und eigener Währung hat die Schweiz ein grosses Interesse an einem stabilen internationalen Finanz- und Währungssystem. Entsprechend bedeutend ist für sie die Mitgliedschaft im Währungsfonds, denn dieser ist als internationale Institution dazu beauftragt, das weltweite Wachstum und die internationale Finanz- und Währungsstabilität zu fördern. In diesem Rahmen stellt die Schweiz dem Währungsfonds seit 1984 – noch vor ihrem Referendum und Beitritt sowie der Einsitznahme im Exekutivrat 1992 nach der Gründung einer neuen Stimmrechtsgruppe – Kredite für Krisenfälle zur Verfügung. Die Frage nach der Effektivität des Währungsfonds ist daher in den Augen des Bundesrates berechtigt.

Der vorliegende Bericht beginnt mit einer Schilderung des Mandats und der drei Kernaktivitäten des Währungsfonds: wirtschaftspolitische Überwachung, Kreditvergabe sowie technische Unterstützung. Es wird dargelegt, wie sich die Schwerpunkte der Zielsetzung des IWF seit seiner Entstehung weiterentwickelt und den geänderten Umständen angepasst haben. In den letzten Jahren übernahm die Institution zudem eine stärkere Rolle bei der Überwachung des Finanzsektors.

Ebenso passte der Währungsfonds seine Praktiken in der Überwachung, der Kreditvergabe und der technischen Unterstützung regelmässig an, um die neusten Erkenntnisse aus Krisen oder verschiedenen internen und externen Evaluationen umzusetzen. In einem ersten Schritt werden die neusten Entwicklungen des Instrumentariums des IWF dargestellt, während in einem zweiten Schritt die Wirksamkeit dieser Tätigkeitsbereiche bewertet wird.

Die Erfüllung des Mandats und die Effektivität der Arbeit des Währungsfonds werden anhand von verschiedenen Fallstudien kritisch beleuchtet. Eine Studie des Unabhängigen Evaluationsbüros des IWF, welche einige Schwächen der Überwachungstätigkeit des Währungsfonds im Vorfeld der Finanzkrise aufzeigt, bildet dabei die Grundlage für die Bewertung der Überwachung. Der IWF führte zudem einige interne Studien durch, welche den Erfolg von Ländern mit und ohne Programm vergleichen und den Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und Sozialindikatoren beleuchten. Ergänzend dazu werden Fallstudien von Argentinien und Island präsentiert. Für die technische Unterstützung werden einige interne und externe Überprüfungen herbeigezogen. Zudem werden einige relevante Initiativen im Bereich der technischen Unterstützung vorgestellt, welche gegenwärtig unter Schweizer Mitwirkung umgesetzt werden.

Im Allgemeinen bewertet der Bundesrat die Aktivitäten des IWF als positiv. Der Währungsfonds verfügt über einen grossen Erfahrungsschatz in der wirtschaftspolitischen Überwachung seiner Mitgliedsländer und spielt eine wichtige Rolle bei der Früherkennung von Risiken. Die Kreditvergabe gibt den Mitgliedsstaaten mit Zahlungsbilanzproblemen die notwendigen Freiräume, um Anpassungen vorzunehmen. Sie trägt zudem dazu bei, dass Krisen eingedämmt werden. Mit der technischen Unterstützung und Ausbildung werden die administrativen Kapazitäten von vorwiegend einkommensschwachen Ländern gestärkt. Damit werden die Weichen für das langfristige Wachstum dieser Staaten gestellt. Durch ihre aktive Teilnahme im Exekutivrat des IWF trägt die Schweiz laufend zur Anpassung und Optimierung dieses Instrumentariums bei.

2 Mandat des IWF

Die Ziele des IWF lassen sich aus dem Mandat des Währungsfonds in Artikel I des IWF-Übereinkommens von 1945 ableiten (s. Box 1) und wie folgt zusammenfassen:

1. **Förderung der internationalen monetären Kooperation;**
2. **Begünstigung des internationalen Handels, der Beschäftigung, des Wirtschaftswachstums und der Armutsbekämpfung;**
3. **Gewährleistung der Finanz- und Wechselkursstabilität sowie eines offenen internationalen Zahlungssystems;**
4. **Vergabe kurzfristiger Kredite bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten an Mitgliedsstaaten.**

Die Schwerpunkte der Aktivitäten des IWF haben sich über die Zeit an die veränderten Gegebenheiten und Herausforderungen der Weltwirtschaft und des Finanzsystems angepasst. Diese Verlagerungen der Aktivitäten waren jeweils notwendig um sicherzustellen, dass der Währungsfonds eine nützliche und effektive internationale Finanzinstitution ist.

Die **Förderung der internationalen monetären Kooperation** bleibt ein zentrales Ziel des IWF. Eine gute Zusammenarbeit der Mitgliedsländer im Wirtschafts- und Finanzbereich ist für die Förderung der Stabilität der Weltwirtschaft und die Vermeidung von Wirtschafts- und Finanzkrisen unabdingbar. Auch spielt die Konsultation und Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten mit dem IWF in Krisenzeiten eine wichtige Rolle.

Die **Begünstigung eines ausgewogenen Wachstums, einer hohen Beschäftigung, des internationalen Welthandels und der Armutsbekämpfung** ist als Ziel weitgehend erhalten geblieben. Aufgrund der Arbeitsteilung innerhalb der Bretton Woods-Institutionen sorgt der IWF primär für stabile makroökonomische und finanzielle Gegebenheiten, während die Armutsbekämpfung das oberste Ziel der Weltbank ist. Durch seine Aktivitäten in ärmeren Ländern leistet der IWF jedoch einen zentralen Beitrag zur Armutsreduktion. Auch ist die globale Wirtschafts- und Finanzstabilität eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Minderung der weltweiten Armut. Für den Abbau von Handelshemmnissen ist seit 1995 die Welthandelsorganisation die massgebende Institution.

Die **Gewährleistung der Finanz- und Wechselkursstabilität** soll volatile Wirtschafts- und Finanzmarktentwicklungen sowie starke Ungleichgewichte mit potentiell negativen Folgen für Wachstum und Wohlstand möglichst eindämmen. Mit der Asienkrise am Ende der 1990er Jahre und insbesondere der globalen Finanzkrise 2008/2009 wurde die Bedeutung der Finanzstabilität ersichtlich. Zwar ist die Rolle des IWF in Bezug auf Wechselkurse heute eine andere als zu Zeiten der Fixierung der Paritäten zum US-Dollar, bzw. der Goldbindung bis 1973. Seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems leistet jedoch der Währungsfonds einen Beitrag zur Vermeidung von diskriminierenden Währungspraktiken, wie in Artikel VIII, Absatz 3 des Übereinkommens über den IWF festgehalten.

Die **Vergabe von kurzfristigen Krediten zur Behebung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten** bleibt eine Kernaufgabe des IWF. Durch ihre Mitgliedschaft im Währungsfonds sind die Mitgliedsländer verpflichtet, Beiträge an die Ressourcen der Institution zu leisten. Dafür haben sie – vor allem im Krisenfall – Zugang zu IWF-Mitteln. Dies vermindert die allgemeine Unsicherheit, die bei Zahlungsbilanzproblemen entsteht und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und Finanzmärkte anderer Länder haben kann. Anzumerken ist jedoch, dass sich

einerseits die Bezugsdauer und die Beträge von Krediten in letzter Zeit – insbesondere mit der Staatsschuldenkrise der Eurozone – erhöht hat. Andererseits werden vermehrt Kredite zur Behebung von Verwerfungen im Finanzsektor vergeben.

Box 1: Das Mandat des IWF laut Übereinkommen über den IWF von 1945

Seit seiner Gründung 1945 sind die allgemeinen Ziele des IWF in Artikel I des IWF-Übereinkommens niedergelegt. Der Währungsfonds soll sich in seiner Geschäftspolitik sowie bei allen Beschlüssen von den in diesem Artikel niedergelegten Zielen leiten lassen. Die Ziele des IWF sind im Wortlaut:

- (i) die **internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik** durch eine ständige Einrichtung zu fördern, die als Apparat zur Konsultation und Zusammenarbeit bei internationalen Währungsproblemen zur Verfügung steht;
- (ii) die Ausweitung und ein ausgewogenes **Wachstum des Welthandels zu erleichtern** und **dadurch zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommens** sowie zur **Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder** als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen;
- (iii) die **Stabilität der Währungen zu fördern**, geordnete Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern aufrechtzuerhalten und Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen zu vermeiden;
- (iv) bei der **Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems** für die laufenden Geschäfte zwischen den Mitgliedern und bei der **Beseitigung von Devisenverkehrsbeschränkungen**, die das Wachsen des Welthandels hemmen, mitzuwirken;
- (v) das Vertrauen der Mitglieder dadurch zu stärken, dass ihnen zeitweilig unter angemessenen Sicherungen die **allgemeinen Fondsmittel zur Verfügung gestellt** werden und ihnen so Gelegenheit gegeben wird, **Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen**, ohne zu Massnahmen Zuflucht nehmen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden;
- (vi) in Übereinstimmung mit Vorstehendem die **Dauer der Ungleichgewichte der internationalen Zahlungsbilanzen der Mitglieder abzukürzen** und den **Grad der Ungleichgewichte zu vermindern**.

3 Instrumente des IWF

Der IWF erfüllt sein Mandat, indem er die Entwicklungen der Weltwirtschaft und der Volkswirtschaften seiner Mitglieder verfolgt, indem er den Ländern bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten Finanzhilfen gewährt und indem er sie beim Kapazitätsaufbau unterstützt. Diese Hauptinstrumente des Währungsfonds – Überwachung, Kreditvergabe und technische Unterstützung – werden in den nächsten Abschnitten dargestellt.

Die Gouvernanzstruktur des IWF wird im Anhang in Abbildung 8 zusammengefasst. Die operativen Arbeiten leistet der IWF-Stab, der von der geschäftsführenden Direktorin geleitet wird. Diese Arbeiten werden wiederum vom IWF-Exekutivrat gutgeheissen. Das oberste Organ ist der Gouverneursrat, der seine Aufgaben weitgehend an den Exekutivrat delegiert hat und vor allem auch in strategischen Entscheiden vom Ministerausschuss, dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (IMFC), beraten wird.

3.1 Überwachung

Mit dem Übergang vom Bretton Woods-System fester Wechselkurse zu flexiblen Kursen in den 1970er Jahren verlagerte sich der Auftrag des IWF zur verstärkten Überwachung des internationalen Währungssystems, um dessen Funktionieren sicherzustellen. Dies ist in Artikel IV, Absatz 3 des IWF-Übereinkommens festgehalten. Dieser Artikel bildet die Grundlage sowohl für die multilaterale Überwachung von Entwicklungen in der Weltwirtschaft und im internationalen Finanzsystem, als auch die bilaterale Überprüfung der Wirtschaftspolitik der Mitglieder.

Die laufende Überprüfung der globalen wirtschaftlichen Aussichten hat zum Ziel, zum Erhalt der Stabilität des Währungssystems und zur Krisenprävention beizutragen. Die wichtigsten globalen Analysen des IWF sind der halbjährlich erscheinende *World Economic Outlook* für die Weltwirtschaftsaussichten, der *Global Financial Stability Report* für die Finanzmarktaussichten und der *Fiscal Monitor* für die Einschätzung der Haushaltspolitiken der Länder. Ergänzt werden diese Publikationen durch verschiedene regionale und thematische Publikationen.

Zu den Pflichten der 188 Mitglieder des IWF gehört die Durchführung einer regelmässigen – in der Regel jährlichen – Länderüberprüfung (sog. Artikel IV-Konsultation). Auch in der Schweiz findet jährlich eine derartige Beurteilung der Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik durch den IWF-Stab statt – zuletzt im Frühjahr 2014. Die Mitgliedsländer sollen laut IWF-Übereinkommen insbesondere für angemessenes Wachstum und Preisstabilität sorgen sowie keine für das Währungssystem destabilisierende Massnahmen ergreifen. In einem Bericht des IWF-Stab werden Einschätzungen und Empfehlungen für die Wirtschafts- und Finanzsektorpolitik und zur Minderung von Anfälligkeiten formuliert. Artikel IV-Konsultationen spielen auch eine wichtige Rolle für die Früherkennung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Berichte werden vor ihrer Veröffentlichung jeweils im Exekutivrat diskutiert.

3.2 Kreditvergabe

Die Kreditvergabe ist die wohl bekannteste Aktivität des IWF. Sie ist in Artikel V des IWF-Übereinkommens geregelt. Sie dient primär der Unterstützung von Mitgliedern mit tatsächlichen oder potentiellen Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Bei der Vergabe von Krediten muss der Währungsfonds sicherstellen, dass mit adäquaten Schritten die Ursachen des Zahlungsbilanzproblems behoben werden. Auch dürfen die Mittel nur für einen beschränkten Zeitraum beansprucht werden, damit sie später anderen Mitgliedsländern zur Verfügung stehen. Zwischen dem Währungsfonds und dem Mitgliedsland wird ein Programm vereinbart, im dem sich das Land zu wirtschaftspolitischen Anpassungs- und Reformmassnahmen verpflichtet. Die Kreditauszahlungen werden gestaffelt und an die erfolgreiche Implementierung der vereinbarten Reformschritte gekoppelt. Eine Übersicht der Kreditinstrumente des IWF und eine Auflistung der aktuellen ausstehenden Kredite des Währungsfonds an die Mitgliedsstaaten sind im Anhang (Abbildungen 9 und 10) verfügbar.

Für die viertel- oder halbjährliche Bewertung der Massnahmen werden in den Programmen folgende Ziele festgelegt: (i) quantitative Leistungskriterien für messbare Grössen (wie die Vermögenswerte der Zentralbank oder das Haushaltsdefizit), (ii) indikative Ziele, welche als Richtwerte für die Reformfortschritte dienen und (iii) strukturelle Reformziele, welche die Bemühungen der Behörden im Bereich der Strukturreform lenken sollen. Mit dem erfolgrei-

chen Abschluss einer Überprüfung wird die nächste Tranche an Finanzmitteln ausgeschüttet. Die IWF-Mittel geben dem Mitgliedsland den notwendigen Spielraum, Anfälligkeiten und Ungleichgewichte durch tieferegehende strukturelle Reformen anzugehen. Damit soll auch sichergestellt werden, dass Länder nicht auf national oder international schädliche Massnahmen zurückgreifen müssen.

Die maximalen Kreditbeträge, welche die Mitgliedsländer beanspruchen können, variieren je nach Kreditinstrument, orientieren sich jedoch an der jeweiligen IWF-Quote. Bei den regulären Kreditinstrumenten beträgt die jährliche Obergrenze 200% der Quote, während die kumulative Obergrenze während der Programmdauer bei 600% liegt.¹ Bei Bedarf kann ein höherer Zugang gewährt werden, sofern gewisse Kriterien hinsichtlich Ausmass des Zahlungsbilanzproblems, mittelfristige Schuldennachhaltigkeit, Aussichten für einen erneuten Zugang zum Kapitalmarkt, Erfolgchancen des Programms und globale Ansteckungsgefahr erfüllt sind. Gegenwärtig wird rund 90% des gesamten Kreditvolumens aus regulären Ressourcen auf Basis der Kriterien des erhöhten Zugangs gewährt.

Die Kreditvergabe des Währungsfonds berücksichtigt die geringere Zahlungsfähigkeit von ärmeren Ländern, indem sie Kredite zu einem verbilligten Zinssatz anbietet. Sowohl die Darlehen als auch die Zinsverbilligung wird mit Mitteln des Treuhandfonds des IWF (PRGT) abgedeckt, welche nicht Teil der regulären Ressourcen des IWF sind.

3.3 Technische Unterstützung und Ausbildung

Auf Basis des Artikels V, Abschnitt 2 (b) des IWF-Übereinkommens leistet der IWF technische Unterstützung und bietet Ausbildungen an. Damit unterstützt er sowohl die Kapazitäten der Mitgliedsländer in seinen Kernkompetenzbereichen als auch die effektive Gestaltung und Implementierung von wirtschaftspolitischen Massnahmen und Reformen. Dazu gehören insbesondere:

1. Die Gestaltung und Umsetzung der Geld- und Finanzmarktpolitik: geldpolitische Instrumente, Finanzmarktaufsicht, Zahlungs- und Clearinginfrastruktur, strategische und operationelle Herausforderungen für Zentralbanken.
2. Die Haushaltspolitik: Steuerpolitik, Schuldenmanagement, Budgetfragen, Ausgabenpolitik, Ausgestaltung sozialer Sicherungsmodelle, Zollverwaltung.
3. Die Erhebung und Aufbereitung statistischer Daten.
4. Die Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens im Wirtschafts- und Finanzbereich.

Die Ausbildung von Fachkräften und Kadern aus den Behörden der Mitgliedsländer ergänzt die technische Unterstützung. Das Institut für die Entwicklung von Kapazitäten des IWF (ICD) ist seit 1964 für die Bereitstellung von Ausbildungen im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich zuständig und verfügt zusätzlich zur Zentrale in Washington über sieben regionale IWF-Ausbildungszentren weltweit.

Die Aktivitäten des Währungsfonds im Bereich der technischen Unterstützung und Ausbildung, welche unter dem Begriff Kapazitätsentwicklung gebündelt werden, können die Institutionen vor Ort stärken und eine wirksamere Interaktion zwischen dem Währungsfonds und

¹ Im Lichte der anstehenden 14. Quoten- und Gouvernanzreform werden diese Obergrenzen gegenwärtig überprüft.

den Mitgliedsländern begünstigen. Zusammen nehmen sie etwa 17% der jährlichen Direktausgaben des Währungsfonds in Anspruch. Rund zwei Drittel der technischen Unterstützung kommt Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zugute. Die technische Unterstützung und Ausbildung erfolgt auf freiwilliger Basis sowohl für das Mitgliedsland als auch für den IWF.

4 Bewertung der Aktivitäten des IWF

Im Folgenden werden die Hauptwerkzeuge des IWF bewertet. Studien und Fallbeispiele, zusammen mit der Schilderung der aktuellen Entwicklungen der Kernaktivitäten des IWF, bilden die Grundlage für die Bewertung des Mehrwerts und der Anpassungsfähigkeit der Institution. Aufgrund des privilegierten Zugangs des Währungsfonds zu Daten der Mitgliedsstaaten wurden hauptsächlich IWF-interne Studien verwendet. Dennoch konnten auch externe und unabhängige Studien herbeigezogen werden. Einige dieser Studien stammen vom Unabhängigen Evaluierungsbüro des IWF, welches eine objektivere externe Betrachtung der Arbeit des Währungsfonds ermöglicht. Die Schweiz hatte sich massgeblich für die Einrichtung einer solchen unabhängigen Stelle eingesetzt, welche einen Beitrag zur Stärkung der Gouvernanz, der Lernfähigkeit und der Transparenz des IWF leistet.

4.1 Überwachung

4.1.1 Entwicklungen

Die Überwachungsaktivitäten des IWF haben sich im letzten Jahrzehnt stark weiterentwickelt. Dies ist insbesondere auf die regelmässige Überprüfung der Überwachungstätigkeit des Währungsfonds alle drei Jahre im Rahmen von «Triennial Surveillance Reviews (TSRs)» zurückzuführen. Solche TSRs bieten die Gelegenheit, die notwendigen Schritte einzuleiten, um die Effektivität der Überwachungstätigkeit des Währungsfonds zu stärken. Die letzte vorliegende TSR von 2011 führte zu grundsätzlichen Anpassungen. Viele dieser Änderungen dienten der Behebung von Schwachstellen, welche die Finanzkrise deutlich gemacht hatte (s. Box 2). Die zunehmende Vernetzung der globalen Wirtschaft und die zentrale Rolle des Finanzsektors werden noch besser erfasst. Die wichtigsten Neuerungen lassen sich in folgende Kategorien einordnen:

Abstimmung der Überwachungsinstrumente

Die traditionelle Trennung zwischen bilateraler und multilateraler Überwachung des Währungsfonds zeigte seine Schwächen in einer zunehmend vernetzten und globalisierten Welt mit immer grösseren potentiellen Ansteckungsgefahren. Die multilaterale Überwachung fand zu grossen Teilen ohne Austausch von Erkenntnissen mit den Ländermissionen statt. 2012 wurde mit der «Integrated Surveillance Decision» die rechtliche Grundlage für die Überwachung aktualisiert. Im Zentrum des Entscheids lag die Notwendigkeit, die bilaterale und multilaterale Überwachung besser zu integrieren, um die Effektivität und Relevanz der Überwachungstätigkeit des IWF weiterhin zu gewährleisten. Zudem sollen die Makro- und Finanzperspektiven besser integriert werden.

Berücksichtigung von Verflechtungen und Spillover-Effekten

Länderüberprüfungen, welche unabhängig voneinander stattfinden, bergen die Gefahr, die Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Massnahmen auf andere Länder auszublenden. Die Beurteilung der Schuldenkrise im Euroraum oder auch der unkonventionellen geldpolitischen Massnahmen zeigt jedoch, dass grenzüberschreitende Aspekte immer wichtiger werden. Anhand von «Spillover»-Berichten versucht der IWF-Stab seit 2011 die Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Entscheiden systemrelevanter Volkswirtschaften auf andere Länder besser zu analysieren. Gleichzeitig arbeitet er an Methoden, um krisenbedingte Ansteckungsgefahren zwischen Ländern oder Regionen besser quantifizieren zu können.

Bewertung von Risiken

Konsequenter Risikobewertungen sollen potentielle Anfälligkeiten und Risiken frühzeitig erkennen und besser aufzeigen. So sind seit 2011 Risikobewertungsmatrizen ein fester Bestandteil der Artikel IV-Länderüberprüfungen. Die wesentlichen Risiken werden im Artikel IV-Bericht dargelegt, zusammen mit deren Eintretenswahrscheinlichkeit und einer Folgeabschätzung.

Bereits seit 2001 werden halbjährliche Anfälligkeitsanalysen (sog. Vulnerability Exercises) für einzelne Mitgliedsländer erstellt. Als abteilungsübergreifende Übungen innerhalb des IWF-Stabs unterstützen sie den internen Austausch über entstehende Risiken und Anfälligkeiten. Die Ausweitung der Übungen auf fortgeschrittene Volkswirtschaften und ärmere Länder in 2009 bzw. 2011 geschah auf Grund der Erkenntnisse über den Ursprung und die Ausbreitung von Schocks mit globaler Wirkung, wie sie in der Krise von 2008/2009 zum Vorschein kamen.

Halbjährliche Frühwarnübungen (sog. Early Warning Exercises) werden seit 2009 zusammen mit dem Financial Stability Board (FSB) durchgeführt. Diese dienen der Erkennung von Risiken im Finanzsektor mit wesentlichen systemischen Auswirkungen, jedoch mit tiefer Eintrittswahrscheinlichkeit. Damit sollen Anfälligkeiten und Schwachstellen, welche zu solchen systemischen Extremrisiken (sog. «Tail-Risiken») führen könnten, frühzeitig erkannt und angegangen werden. Die Ergebnisse dieser Frühwarnübungen werden als Diskussionsgrundlage für die halbjährlichen Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure im Rahmen der Jahres- und Frühjahrstagungen des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses (IMFC) vorgelegt. Ziel ist eine frühzeitige und wirkungsvolle Sensibilisierung der Entscheidungsträger.

Finanzstabilität

Die Überwachung von Finanzsektoren spielte lange Zeit eine geringe Rolle im Vergleich zur traditionellen makroökonomischen Überwachung durch den IWF. Die Krisen in Schwellenländern in den 1990er Jahren, welche sich über die globalen Finanzmärkte ausbreiteten, wiesen auf die Notwendigkeit eines vertieften Fokus auf Entwicklungen auf den Finanzmärkten hin.

Mit der Einführung des Financial Sector Assessment Program (FSAP) 1999 erweiterte der IWF seine Tätigkeit im Bereich der Überwachung. Das FSAP, welches gemeinsam mit der Weltbank durchgeführt wird, ermöglicht die detaillierte Überprüfung des Finanzsektors von einzelnen Ländern sowie der Umsetzung von internationalen Standards der Finanzmarktaufsicht. Die Schweiz unterzog sich einem FSAP letztmals im Herbst 2013. Die Finanzsektorprüfungen werden bei Entwicklungs- und Schwellenländern gemeinsam von IWF und Weltbank durchgeführt, während die Industrieländer ausschliesslich vom Währungsfonds über-

wacht werden. Durch qualitative und quantitative (z.B. mittels Stresstests der Finanzinstitute) Analysen wird die Finanzstabilität eines Landes untersucht und mögliche Risiken werden aufgezeigt. Bei Entwicklungs- und Schwellenländern spielt das Potential des Finanzsektors für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes die zentrale Rolle. Hier werden vor allem auch Hindernisse für die Entfaltung des Finanzsektors identifiziert.

Das FSAP bildete einen ersten Schritt, der sich aber spätestens mit dem Ausbruch der Finanzkrise 2007 als unzureichend erwies. Um den Abhängigkeiten zwischen Finanzsektor und realer Wirtschaft besser Rechnung zu tragen, musste der Fokus auf Finanzmarktaspekte noch wesentlich verstärkt werden. Dies mündete 2012 in die Formulierung einer Finanzüberwachungsstrategie (Financial Surveillance Strategy), welche seither umgesetzt wird.

Der IWF baut gegenwärtig seine Analysekapazitäten und Expertise im Finanzsektor stark aus. Da eine Mehrheit des IWF-Stabs einen eher traditionellen makroökonomischen Hintergrund hatte, wurden vermehrt interne Lehrgänge angeboten und Experten mit Finanzsektorerfahrung rekrutiert. Der IWF ist jedoch mit der Tatsache konfrontiert, dass auch die Wissenschaft bei der Modellierung der Interdependenzen zwischen Realwirtschaft und Finanzsektor in den Anfängen steckt. Zudem wird der institutionelle Erfahrungsschatz durch Analysen von makroprudentiellen Politiken, Kapitalflüssen, finanziellen Wechselwirkungen, Regulierungsbestrebungen, währungspolitischen Einflüssen oder Risiken in den Finanzmärkten erst seit kurzem intensiver aufgebaut.

Mit der Finanzsektorüberwachung soll eine ganzheitliche Sichtweise erreicht werden, welche wiederum besser in die bilaterale Überwachung eingebettet werden soll. Durch den Einbezug einer grösseren Vielfalt von Finanzaspekten konnte die Aussagekraft von FSAPs verbessert werden. Regionale FSAPs wurden eingeführt. Die Bewertungen wurden standardisiert, um die Unparteilichkeit zwischen unterschiedlichen Ländern zu gewährleisten. 2010 wurde beschlossen, die FSAPs für 25 systemische Länder – mitunter die Schweiz – alle fünf Jahre zwingend erforderlich zu machen. Die Anzahl systemischer Länder wurde 2013 auf 29 erhöht. Die FSAP-Empfehlungen werden zudem in den jährlichen Artikel IV-Berichten weiterverfolgt. Eine ganzheitliche Risikobetrachtung sowie Berichte aus neuen Blickwinkeln (z.B. Cluster-Berichte für Nachbarländer) sollen die Wirksamkeit der Überwachung verstärken.

Externe Stabilität und globale Ungleichgewichte

Der IWF-Stab überwacht das Ausmass von aussenwirtschaftlichen Ungleichgewichten und veröffentlichte zu diesem Zweck 2013 einen ersten Bericht zur Aussenwirtschaftslage (Pilot External Sector Report). Dieser Bericht analysiert die Aussenposition von 28 grossen Volkswirtschaften – inklusive der Schweiz – sowie der Eurozone anhand der Entwicklungen der Wechselkurse, Leistungsbilanzen, Bilanzpositionen der Banken, Devisenreserven, Kapitalflüsse und Kapitalverkehrskontrollen. Potentiell destabilisierende aussenwirtschaftliche Ungleichgewichte werden aufgezeigt und Massnahmen zu ihrer Korrektur präsentiert.

Zentral in den Analysen der Aussenwirtschaftslage ist eine Methodologie zur Bewertung von Leistungsbilanzen und Wechselkursen. Wichtig ist es, eine internationale einheitliche Betrachtungsweise des Zusammenhangs zwischen Leistungsbilanz- oder Wechselkursverzerrungen und Haushaltspolitiken, Kapitalverkehrskontrollen, Währungsreserven, Finanzsektor- oder Währungspolitiken zu erreichen. Mit dem neuen External Balance Assessment-Ansatz werden frühere quantitative und normative Methoden zur Bewertung von Leistungsbilanzen und Wechselkursen verbessert.

Verbreitung von Erkenntnissen und Empfehlungen

Der IWF ist bestrebt, den Nutzen und die Effektivität seiner Überwachungsaktivitäten durch eine grössere Interaktion mit unterschiedlichen externen Anspruchsgruppen zu stärken. Die Publikation multilateraler Überwachungsprodukte, wie insbesondere des World Economic Outlook, bildeten lange Zeit den wichtigsten Kommunikationskanal der Institution mit der breiteren Öffentlichkeit. Die Verbreitung von Erkenntnissen zur Lage der Weltwirtschaft im Rahmen der halbjährlichen globalen Politikagenda (Global Policy Agenda) der Direktorin des IWF ergänzt neu diese Bemühungen um eine umfassende Information zu den Politikempfehlungen des IWF. Sie ermöglicht der IWF-Geschäftsleitung die Bündelung von Kernaussagen aus mehreren Überwachungsinstrumenten und die Festlegung von allgemeinen globalen Prioritäten. Die globale Politikagenda wird für die Ministertagungen im Frühjahr und Herbst vorbereitet, um auf oberster Ebene den möglichen Handlungsbedarf zu besprechen.

Der Währungsfonds versucht zudem, die Akzeptanz seiner Überwachungstätigkeit durch die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Ländergruppen zu stärken. Beispielsweise kann der IWF-Stab, mittels seiner Mitgliedschaft im FSB und seinen Eingaben für die G20, seine Analyse zu globalen Wirtschafts- und Finanzthemen einbringen. Seine langjährige Zusammenarbeit mit der Weltbank hilft dem IWF, die Anliegen und Herausforderungen von Entwicklungsländern besser zu verstehen und in seinen Empfehlungen und Programmauflagen besser zu berücksichtigen. Auch andere Anspruchsgruppen und die Zivilgesellschaft werden vermehrt in Länderprüfungen und in den regelmässigen Überprüfungen der Überwachungstätigkeit des IWF nach Inputs gefragt.

4.1.2 Bewertung

Die Überwachungsaktivitäten des IWF tragen massgeblich zur Erfüllung seines Mandats bei. Die *internationale Zusammenarbeit in Finanz- und Währungsfragen* wird insbesondere durch die Besprechung von Berichten des IWF-Stabs zur bilateralen und multilateralen Überwachung im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss sowie im Exekutivrat des IWF gefördert. Auch wird langfristig ein *ausgewogenes Wachstum und die Beschäftigung* begünstigt, indem Krisen frühzeitig erkannt und angegangen werden und die bilaterale Überwachung soziale Aspekte konsequenter berücksichtigt. Schliesslich wurden die Kapazitäten des Währungsfonds insbesondere im Bereich der *Wahrung der Finanzstabilität* gestärkt.

Im Vergleich zu anderen Organisationen liegt ein Mehrwert des IWF in seiner sehr breiten Mitgliedschaft. Der IWF ist mit 188 Mitgliedsländern die einzige globale Organisation im Finanz- und Währungsbereich und ermöglicht somit eine breite Kooperation in Finanz- und Währungsfragen. Die Mitgliedsländer üben eine wichtige Kontrollfunktion auf den IWF-Stab und die Geschäftsleitung aus. Zwar sind weitere Institutionen in einem ähnlichen Tätigkeitsfeld aktiv und ermöglichen eine gewisse Arbeitsteilung, aber sie schliessen meist einen kleineren Kreis an Industrie- und Schwellenländer ein.² Informelle Gruppierungen wie die G7/G8 und insbesondere die G20 üben vermehrt Einfluss auf globale Wirtschafts- und Finanzthemen aus. Ihnen fehlt jedoch die Legitimität und Repräsentativität des IWF.

² Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) ist für internationale Währungs Kooperation zwischen Zentralbanken zuständig, umfasst jedoch lediglich 60 Mitglieder. Das Financial Stability Board (FSB), welches Empfehlungen zur Stärkung der internationalen Finanzstabilität formuliert, besteht aus 25 Mitgliedsländern sowie anderen Organisationen (darunter auch der IWF, die BIZ, die EZB, die Europäische Kommission, die OECD und die Weltbank). Die OECD ermöglicht einer Gruppe von 34 Industrieländern den Austausch über Wirtschaftsthemen zur Förderung eines höchstmöglichen nachhaltigen Wachstums, hoher Beschäftigung und eines steigenden Lebensstandards.

Durch seine breite Mitgliedschaft hat der Währungsfonds zudem die Gelegenheit, seine Expertise im Rahmen der obligatorischen Länderprüfungen über eine höhere Anzahl von Ländern hinweg zu stärken. Erkenntnisse und Wissen aus der bilateralen Überwachung bilden auch wichtige Inputs für die multilaterale Überwachung, so dass der IWF über eine umfassende Perspektive zu Wirtschafts- und Finanzthemen verfügt.

Box 2: Bewertung der Überwachungstätigkeit des IWF im Vorfeld der Finanzkrise

Ein Rückblick auf die Überwachungstätigkeit des Währungsfonds im Vorfeld der letzten Finanzkrise zeigt, dass der Beitrag des Währungsfonds zur Warnung von Mitgliedsländern über globale Risiken und Schwachstellen im eigenen Land und zur Vermeidung von Krisen ernüchternd ausfiel. Ein Bericht des Unabhängigen Evaluierungsbüros des IWF¹⁾ (Independent Evaluation Office, IEO) zeigt auf, wie zwischen 2004-2007 insbesondere Entwicklungen im Finanzbereich kaum kritisch und meist zu positiv beurteilt wurden. In seinen Berichten der bilateralen und multilateralen Überwachung verpasste es der IWF, Risiken klar und prägnant zu kommunizieren und das Ausmass der Probleme zu verdeutlichen. In den folgenden Abschnitten werden Erklärungsansätze präsentiert, weshalb die wirtschaftspolitischen Überwachungsaktivitäten des IWF in seinen Mitgliedsstaaten die Krise nicht verhindern konnten.

Der IWF wurde Opfer seiner stark ausgeprägten makroökonomischen Perspektive. In der Periode zwischen 2004-2007 lag in Berichten der Institution das Augenmerk auf der Gefahr einer ungeordneten Auflösung von globalen Ungleichgewichten. Die Auswirkung einer damit einhergehenden starken Abwertung des US-Dollars wurde zum Hauptthema. Bis zur Krise 2007 konzentrierten sich die Empfehlungen auf die Haushaltskonsolidierung in den USA und die Wechselkursflexibilisierung in China. Die Beschränkung auf makroökonomische Risiken ist insbesondere auf die traditionelle Rekrutierung von Ökonomen zurückzuführen. Allgemein fehlten Methoden, um den Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Finanzsektor angemessen zu modellieren und zu analysieren. Der IWF-Stab verliess sich deshalb auf in Fachkreisen hoch anerkannte komplexe Modelle. Der Finanzsektor wurde in diesen Analysen weitgehend ausgeklammert.

Verzerrte Wahrnehmungen und Vorurteile beeinträchtigten die Effektivität der Überwachung. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise herrschte auch im IWF die Meinung, Industrieländer seien viel besser gegen Finanzkrisen gewappnet als Entwicklungs- und Schwellenländer. Es wurde davon ausgegangen, dass Industrieländer über weit fortgeschrittenere und damit resistenzere Finanzsektoren verfügen. So wurden auch die Anfälligkeitsanalysen des IWF (Vulnerability Exercise) erst nach der Finanzkrise auf fortgeschrittene Volkswirtschaften ausgedehnt. Die in den USA und Grossbritannien stattfindende finanzielle Innovation wurde gelobt und als Vorbild für eine erfolgreiche Vertiefung von Finanzmärkten präsentiert. Solche Empfehlungen bargen die Gefahr, die Krise weiter zu verschärfen.

Die Kohärenz der Überwachung war nicht immer gewährleistet. Trotz ähnlicher Schwachstellen bei einigen Ländern legte der IWF-Stab unterschiedliche Gewichte in Artikel IV-Berichten. So waren zum Beispiel die Finanzmärkte von sowohl Grossbritannien als auch Irland den Risiken einer Korrektur im Immobiliensektor ausgesetzt. Dennoch wurde dieses Thema im Artikel-IV-Bericht zu Grossbritannien kaum erwähnt. Bei Irland, welches von der gleichen Abteilung betreut wurde, wurden dahingegen die Gefahren eines überhitzenden Immobiliensektors dargelegt. Die Finanzinstitutionen Irlands schätzte der IWF jedoch als hinreichend widerstandsfähig ein.

Wegen eines mangelnden fachübergreifenden Austauschs wurden Zusammenhänge nicht erkannt. Erkenntnisse und gute Praktiken aus anderen Ländern wurden zu selten mit anderen Länder-

teams geteilt, was auf Schwächen der internen Kommunikation hinweist. Angesichts der wachsenden Kreditfähigkeit im inländischen Immobiliensektor lobte der IWF die dynamischen Rückstellungsmassnahmen der spanischen Finanzinstitutionen gegen Kreditausfälle. Diese Massnahmen, die anderen Ländern mit rapidem Kreditwachstum und anbahnender Immobilienblase (z.B. UK oder Irland) hätten helfen können, wurden nicht weiterempfohlen. Ähnlich verhielt es sich zwischen der multilateralen und bilateralen Überwachung. So erkannte z.B. der Global Financial Stability Report Finanzsektorriskien frühzeitig. Die Erkenntnisse aus dieser Publikation flossen jedoch nur selten in die Länderüberprüfungen ein, oder ein Austausch kam zu spät.

Die Analysen des IWF-Stabs erwiesen sich als zu wenig kritisch gegenüber einigen Behörden.

IWF-Mitarbeiter berichteten von ihrer Zurückhaltung, die Ansichten von Behörden einiger gewichtiger Industrieländer (US, UK, Euroländer) in Frage zu stellen. Gründe dafür waren die langjährige Expertise und das grosse Ansehen von einigen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden sowie der privilegierte Zugang dieser Behörden zu Daten und weiteren Informationen. So vertrat der Währungsfonds in seiner Überwachung der USA vor der Krise ähnliche Meinungen wie das US Federal Reserve. Die Rolle der US-Währungspolitik beim Kredit- und Immobilienboom fand dadurch kaum Erwähnung. Als die Immobilienpreise zu fallen anfangen, sendete der IWF noch beruhigende Botschaften. Die Berichte über Grossbritannien und die Eurozone erwiesen sich als ähnlich optimistisch. Entwicklungsländer sowie kleinere Industrieländer wie die Schweiz wurden hingegen viel rigorosier bewertet. Die Überwachung erwies sich als effektiver für diese Länder, und Interdependenzen zwischen Realwirtschaft und Finanzsektor sowie Risiken wurden erfolgreicher aufgezeigt. Viele dieser Länder haben die Krise relativ gut überstehen können.

Die verzerrten Wahrnehmungen konnten wegen eines Hangs zum Gruppendenken innerhalb der Organisation nicht beseitigt werden.

IWF-intern wurde über die mangelnde Anreize gesprochen, sich der herrschenden Meinung zu widersetzen. Einige Mitarbeiter berichteten über die Befürchtung, entgegengesetzte Meinungen könnten ihrer Laufbahn schaden, insbesondere wenn sie sich als falsch entpuppen würden. Hingegen wären IWF-konforme, jedoch fehlerhafte Einschätzungen kaum bestraft geworden. Empfehlungen, die sich zu stark der Meinung von wichtigen Mitgliedsländern widersetzen, wurden vermieden, da die Wahrnehmung herrschte, dass das IWF-Management in diesen Fällen hätte eingreifen können. Die starke Mitarbeiterfluktuation bei Ländermissionen bekräftigte das Gruppendenken, da insbesondere mit dem Land weniger vertraute Missionsteilnehmer sich nicht imstande sahen, den Behörden zu widersprechen.

Die Risikoeinschätzungen und Politikempfehlungen wurden nicht stark genug priorisiert und gingen durch ihre Vielzahl unter.

Der Global Financial Stability Report hat tatsächlich eine Vielzahl der Risiken identifiziert, welche sich später materialisierten. Die Risiken wurden jedoch eher allgemein formuliert, möglicherweise aus Angst, herrschende Weltbilder zu zerschlagen und sich klar zu positionieren. Dadurch wurde die Wirkungskraft der Botschaften stark gemindert. Das Ausmass und die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken wurden ausser Acht gelassen. Die Erwähnung der Risiken wurde mit beruhigenden Nachrichten zur Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems überdeckt. Die fehlende frühzeitige Koordination zwischen multilateralen und bilateralen Publikationen erschwerte einen einheitlichen Auftritt des IWF in der Öffentlichkeit. Bis 2008 blieb der World Economic Outlook als meistbeachtete Publikation des Währungsfonds trotz nuancierter Betrachtung des Global Financial Stability Report viel zu optimistisch. Damit verpasste es der IWF-Stab, klare Warnungen auszugeben.

¹⁾ IEO (2011). *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07.*

Der IWF zeigt sich durchaus lernfähig und verbessert laufend seine Überwachung auf Grundlage von Erkenntnissen aus der kritischen Bewertung seiner Arbeiten. Im Nachgang zur Krise 2008/2009 wurden viele konkrete Massnahmen umgesetzt, um erkannte Schwächen zu beheben. Dies betrifft nicht nur neue Analyseansätze, um vernachlässigte Zusammenhänge (vgl. Box 2) besser zu beleuchten. Es wurde auch mit der Rekrutierung von Finanzsektorspezialisten und Ökonomen mit langjähriger Praxiserfahrung aus verschiedenen Bereichen eine grössere Vielfalt von Perspektiven innerhalb der Organisation geschaffen. Zudem werden vermehrt externe Experten herbeigezogen.

Der IWF-Stab hat erkannt, dass eine klare und wirksame Kommunikation die Überwachung effektiver machen kann. Er ist stark bemüht, dass seine Empfehlungen und Warnungen mehr Zugkraft bei Behörden und Politik gewinnen. Kernbotschaften und Warnungen fliessen in prominente Publikationen wie beispielsweise dem World Economic Outlook ein und werden klarer und übersichtlicher formuliert. Empfehlungen werden auf höchster Ebene im Rahmen der Global Policy Agenda oder im Rahmen anderer Institutionen und Ländergruppen, insbesondere der G20, präsentiert.

Die Schweiz unterstützt die wichtigsten Reformmassnahmen in der IWF-Überwachung. Sie ist durch ihren Sitz im Exekutivrat in der Verbesserung der Überwachungsaktivitäten des IWF involviert und engagiert. Dabei setzt sie sich insbesondere für die bessere Berücksichtigung von Verflechtungen, eine systematischere Bewertung von Risiken und die bessere Analyse von Finanzsektorentwicklungen ein. Die konkrete Implementierung der Massnahmen, welche ab 2011 in Gang gesetzt wurde, bedarf jedoch noch einiger Zeit. Namentlich die Betrachtung von Transmissionsmechanismen bei stark verlinkten Ländern oder die Analyse von makrofinanziellen Zusammenhängen sind erst in der Anfangsphase.

Aus Sicht des Bundesrates müssen die politischen Empfehlungen des IWF über alle Mitgliedsstaaten und Publikationen hinweg künftig besser aufeinander abgestimmt werden. Nur so kann eine Gleichbehandlung der Staaten sichergestellt werden. So kann zudem die Position des IWF pointierter zum Ausdruck kommen und die Öffentlichkeit besser erreichen. Bessere interne Prozesse zur Förderung des abteilungsübergreifenden Austausches von Wissen und Meinungen sind eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame wirtschaftspolitische Überwachung.

Die nächste Triennial Surveillance Review, welche zwischen Juli und September 2014 im Exekutivrat besprochen werden soll, wird der Schweiz gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten die Gelegenheit geben, über weitere Verbesserungen der Überwachung zu beraten.

4.2 Kreditvergabe

4.2.1 Entwicklungen

Allgemein lässt sich in den letzten Jahren ein Trend Richtung mehr Flexibilität bei der Kreditvergabe des IWF feststellen, insbesondere seit den grösseren Reformen der Kreditvergabefazilitäten 2009 und 2011. Einerseits erweiterte der Währungsfonds sein Kreditinstrumentarium,³ um der Krisenprävention eine stärkere Rolle zukommen zu lassen. Durch neue vorsorg-

³ Für eine Übersicht des Kreditinstrumentariums des IWF siehe Abbildung 9 im Anhang.

liche Finanzierungsinstrumente wurde die Versicherungsrolle des IWF gestärkt. Bestehende Kreditinstrumente wurden flexibilisiert und die Zugangsobergrenzen verdoppelt. Basierend auf einer Untersuchung der Angemessenheit der Kreditvergabekriterien wurde die Konditionalität umgestaltet. Die wesentlichsten Anpassungen der Kreditvergabe werden im Folgenden dargestellt.

Fokus auf Prävention

Insbesondere seit der globalen Finanzkrise von 2008/2009 setzt der Währungsfonds bei der Kreditvergabe noch stärker auf die Krisenprävention. Er bietet Ländern mit grundsätzlich guten Fundamentaldaten und soliden Wirtschaftspolitiken, die aber dennoch – vor allem auf externe Einflüsse – anfällig sein könnten, vorsorgliche Zusicherungen für Finanzhilfen. Mit diesen Neuerungen wird die Kreditvergabe wesentlich flexibilisiert und ist weniger eng auf unmittelbar zu lösende Probleme ausgerichtet.

Die **flexible Kreditlinie (FCL)** wurde 2009 eingeführt und steht Mitgliedsländern zu, welche strenge Qualifikationskriterien im Voraus erfüllen (sog. «ex-ante»-Konditionalität). Diesen Ländern mit sehr gutem wirtschaftspolitischem Ausweis werden flexiblere Modalitäten eingeräumt, wie insbesondere die unmittelbare Auszahlung des gesamten Kreditbetrags im Bedarfsfall. Bei der Auszahlung gibt es dann im Unterschied zur traditionellen Kreditvergabe keine Programmkonditionalität: Auszahlungen werden nicht von schrittweisen Reformen abhängig gemacht. Polen, Mexiko und Kolumbien gehören zu den Ländern, welche bisher eine FCL vereinbart haben. Sie behandelten diese Kreditlinien bisher wie vorgesehen als rein vorsorglich und haben sie somit noch nicht beansprucht.

Die **Precautionary and Liquidity Line (PLL)** ersetzte 2011 ein früheres Instrument (Precautionary Credit Line) und dient Ländern mit solidem wirtschaftspolitischem Leistungsnachweis, bei denen jedoch noch einige Schwachstellen bestehen. Die PLL ist eine Art Mischung aus der FCL und dem traditionellen Beistandsabkommen. Einerseits qualifiziert sich ein Land durch «ex-ante»-Kriterien (die etwas weniger streng sind als bei der FCL). Andererseits gibt es eine «ex-post»-Konditionalität, die jedoch weniger umfassend ist als bei einem Beistandsabkommen. Bisher haben Mazedonien und Marokko eine solche vorsorgliche Liquiditätlinie vereinbart, wobei Mazedonien sie auch in Anspruch genommen hat.

Für Notlagen (wie Naturkatastrophen) wurde 2011 das **Rapid Financing Instrument (RFI)** eingeführt. Es bietet eine schnelle Finanzhilfe mit beschränkter Konditionalität bei plötzlichen dringlichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Durch den weitgehenden Verzicht auf Kreditvergabekriterien werden den beschränkten Umsetzungskapazitäten und den besonderen Umständen der Notlage Rechnung getragen. Das RFI wurde bis jetzt noch nicht verwendet.

Vereinfachung und Flexibilisierung von existierenden Instrumenten

Insbesondere das **Instrumentarium für verbilligte Kredite an ärmere Länder** wurde 2009 mit der Schaffung des Treuhandfonds des IWF für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGT) vereinfacht. Neu stehen den ärmeren Ländern drei Kreditfazilitäten zur Verfügung: Die Extended Credit Facility dient der Unterstützung von Wirtschaftsprogrammen zur Behebung von langwierigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Standby Credit Facility kommt bei kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten zum Einsatz. Die Rapid Credit Facility ist ein Pendant zum RFI für ärmere Länder. Die Zinsen der Kredite aus dem Treuhandfonds sind subventioniert, mit einem Zinssatz, der bis Ende 2014 auf Null festgelegt wurde.

Weitere Anpassungen betreffen die Flexibilisierung des **Beistandsabkommens**, bei dem ein grösserer Anteil an Mitteln frühzeitig bezogen werden kann, falls das Land über solide Politiken verfügt. Allgemein wurde auch die Kosten- und Laufzeitstruktur für Kredite vereinfacht und harmonisiert. Ferner wurden 2009 einige Kreditinstrumente, welche kaum verwendet wurden, abgeschafft.

Berücksichtigung von sozialen Auswirkungen

Die Betrachtung von sozialen Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Massnahmen im Rahmen von IWF-Programmen hat seit der Finanzkrise weiter an Gewicht gewonnen. Die Beispiele von Ländern mit einer hohen Arbeitslosigkeit in Südeuropa und Nordafrika machten deutlich, dass grosse soziale Ungleichheiten und Spannungen die makroökonomische Stabilität und das wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen können. Anhand einer systematischen Beurteilung der sozialen Auswirkungen von Programmauflagen sollen die am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen besser geschützt werden.⁴ IWF-Programme sollen deshalb auf die Notwendigkeit von gezielten sozialen Transfers für ärmere Schichten hinweisen, insbesondere wenn ein Abbau von Subventionen vorgesehen ist. Solide soziale Sicherungssysteme sollen aufgebaut werden, damit die anfälligsten Bevölkerungsschichten durch strukturelle Reformen nicht schlechter gestellt werden.

Konditionalität

Der Währungsfonds überprüft in regelmässigen Abständen die Gestaltung der vereinbarten wirtschaftspolitischen Schritte im Rahmen seiner Kreditvergabe (sog. Konditionalität). Nachdem die in IWF-Programmen enthaltenen strukturellen Reformmassnahmen stark in die Kritik gerieten, wurde 2002 die Konditionalität des IWF weitgehend reformiert. Dabei wurden die Kreditvergabekriterien auf das Notwendigste und Wirksamste für die Erfüllung von zentralen volkswirtschaftlichen Zielen fokussiert und reduziert. Damit wurde auch die bessere Arbeitsteilung mit anderen internationalen Finanzinstitutionen und eine Fokussierung auf deren Kernkompetenzen unterstützt. Die Konditionalität wurde klarer gestaltet und besser an die jeweiligen Gegebenheiten des Landes angepasst. Auch wurde die Verantwortung der Behörden des Programmlandes bei der Ausgestaltung der Reformagenda stärker in den Vordergrund gestellt. Ab 2009 waren zudem spezifische strukturelle Reformschritte für die Auszahlung von Kredittranchen nicht mehr eine notwendige Bedingung.

Die Umsetzung der neuen Richtlinien zur Konditionalität wurde im Rahmen der regelmässigen Überprüfungen 2005 und 2011/2012 sowie einem Bericht des Unabhängigen Evaluierungsbüros des IWF von 2007⁵ beurteilt. Die letzte Überprüfung 2011/2012⁶ zeigte, dass der Währungsfonds gute Fortschritte bei der sparsamen und zielgerichteten Ausgestaltung der Konditionalität gemacht hat. Gleichzeitig wurde deutlich, dass einige Programme, insbesondere für Länder der Eurozone, ambitiös ausgestaltet werden mussten, um den ausserordentlichen Risiken und Anfälligkeiten gerecht zu werden. Die Programme in diesen Ländern enthielten eine grössere Anzahl struktureller Reformschritte, um eine konsequente Implementierung sicherzustellen.

⁴ Andere internationale Institutionen wie die Weltbank oder die Internationale Arbeitsorganisation verfügen über weit mehr Expertise zu sozialen Themen. Dennoch ist der IWF bemüht – sofern es mit seinen Hauptzielen (wirtschaftliche Stabilität und Wachstum) vereinbar ist – die potentiell negativen sozialen Auswirkungen von Programmen möglichst zu minimieren. Für eine weitere Diskussion der Rolle des IWF bei der Förderung von Beschäftigung und der Reduktion von Armut und Ungleichheit im Rahmen seines Mandats, s. IMF (2013). *Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund*, insb. S. 31-33.

⁵ IEO (2007). *Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*.

⁶ IMF (2012). *2011 Review of Conditionality: Overview Paper*.

4.2.2 Studien und Länderbeispiele

Anhand von Studien und Länderbeispielen wird im Folgenden der Mehrwert der IWF-Kreditvergabe aufgezeigt. Einerseits werden Länder mit und ohne Programm verglichen. Andererseits ermöglichen Fallstudien einen Vergleich der wirtschaftlichen Lage vor und nach einem IWF-Programm. Obwohl der Bericht bemüht ist, die neusten verfügbaren Studien zu präsentieren, können die Länderbeispiele der Eurozone nicht herbeigezogen werden, da die Programme erst vor wenigen Monaten beendet wurden (z.B. Irland und Portugal) oder noch am Laufen sind (z.B. Griechenland und Zypern). Es ist zudem anzumerken, dass ein Vergleich der Entwicklung eines Landes mit und ohne Programm streng genommen nicht durchgeführt werden kann, da der sog. kontrafaktische Verlauf ohne Programm nicht beobachtbar ist. Bei einem Vorher-/Nachher-Vergleich werden länderspezifische Faktoren, welche einen signifikanten Einfluss auf die Ergebnisse haben könnten, nicht berücksichtigt. Dazu zählen beispielsweise Ölfunde, Regierungswechsel oder Naturkatastrophen. Auch der Vergleich von Ländern mit und ohne Programm birgt Probleme, da Selektionsverzerrungen bestehen: Länder mit schlechteren wirtschaftlichen Bedingungen beanspruchen eher die Hilfe des IWF. Bei solchen weniger gut abschneidenden Ländern könnten weitere institutionelle Hürden die allgemeine Wirksamkeit der Kreditvergabe tiefer erscheinen lassen.

Einige Studien zur Wachstumswirkung von IWF-Programmen versuchten, Selektionsverzerrungen und weitere verwandte Probleme mit ökonometrischen Methoden zu umgehen. Sie kommen zu gemischten Ergebnissen. So kommen Barro und Lee (2005) zum Schluss, dass IWF-Programme das kurzfristige Wachstum kaum beeinflussen und gar eine negative Wirkung auf das mittelfristige Wachstum haben.⁷ Andererseits finden Bas und Stone (2011) mit einem anderen ökonometrischen Ansatz einen positiven Wachstumsbeitrag von IWF-Programmen.⁸

IWF-Programmbeanspruchung

Eine IWF-interne Studie zu den Auswirkungen der Programmbeanspruchung von Industrie- und Schwellenländern wird in der Box 3 präsentiert. Während Programmländer einen deutlich grösseren Rückgang ihrer Wirtschaftsleistung erlebten, konnte sich das BIP rasch nach dem Start eines IWF-Programms erholen. Die ausländischen Direktinvestitionen und Kapitalflüsse stiegen in der Regel kurz nach Beginn des IWF-Programms an. Dies deutet auf die Relevanz des Gütesiegels des Währungsfonds für internationale Investitionen hin. Die durchschnittliche Inflation konnte im Laufe des Einbezugs des IWF gesenkt werden. Die Haushaltsdefizite konnten im Vergleich zu nicht-Programmländern schneller verringert werden. Trotz der notwendigen Budgetkonsolidierung blieben Sozialausgaben gemessen am BIP stabil und auf einem höheren Niveau als in nicht-Programmländern. Obwohl Programmländer in der Regel eine höhere Verschuldung hatten, führte ein IWF-Programm zu keiner signifikanten Erhöhung der Verschuldung. Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in der Regel nach einem kleinen Anstieg ähnlich wie in vergleichbaren Ländern. Leistungsbilanzdefizite glichen sich an die tieferen Niveaus anderer Länder an. Die Devisenreserven stiegen schliesslich stärker an als in nicht-Programmländern.

Die Analyse deutet darauf hin, dass sich IWF-Programme in Industrie- und Schwellenländern tendenziell positiv auf zentrale makroökonomische Daten und die Wahrung von Sozialaus-

⁷ Barro, R. & Lee, J. (2005). IMF Programs: Who is chosen and what are the effects? *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), 1245-1269.

⁸ Bas, M. & Stone, R. (2011). *If Life Sends You Lemons: Adverse Selection and Growth under IMF Programs*.

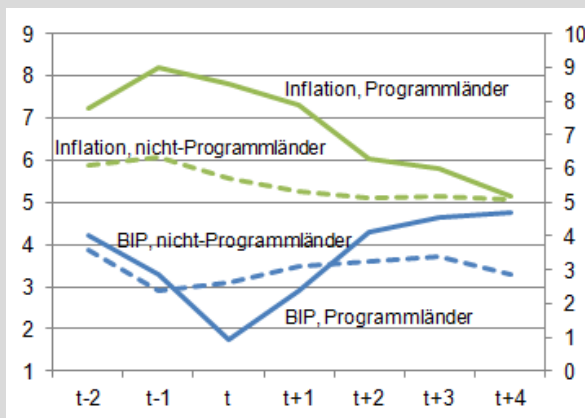
gaben ausgewirkt haben. Hinter diesen Durchschnitten verstecken sich jedoch erhebliche Differenzen zwischen einzelnen Ländern. Trotz der methodologischen Schwächen eines Vergleichs von Programmländern mit einer Kontrollgruppe führen auch andere Methoden zu einem ähnlichen Bild.

Box 3: Mit oder ohne Programm? Ergebnisse aus einer Studie zu Industrie- und Schwellenländern

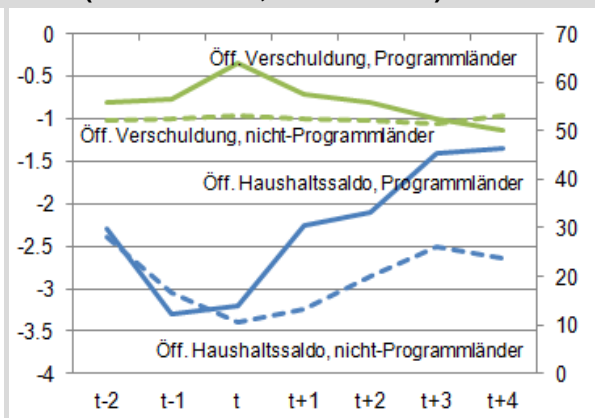
Eine interne Studie des IWF¹⁾ vergleicht 67 Programme in 44 Industrie- und Schwellenländern²⁾ über den Zeitraum von 2002 bis 2011 mit einer Kontrollgruppe von nicht-Programmländern. Diese verfügt über eine ähnliche Wahrscheinlichkeit einer Programmbeanspruchung. Die Ergebnisse sind in den folgenden Abbildungen zusammengefasst, wobei die gestrichelten Linien die Durchschnittswerte bei nicht-Programmländern und t den Start des IWF-Programms darstellen.

Abbildung 1: Makroökonomische Entwicklungen mit und ohne Programm,³⁾ Industrie- und Schwellenländer 2002-2011

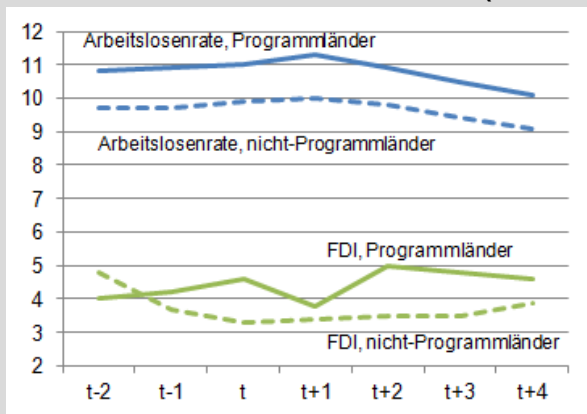
Reales BIP-Wachstum (linke Achse, in %) und Inflation (rechte Achse, in % des BIP)



Öffentlicher Haushaltssaldo (linke Achse, in % des BIP) und Öffentliche Verschuldung (rechte Achse, in % des BIP)



**Arbeitslosenrate (in %)
und ausländische Direktinvestitionen (in % des BIP)**



Quelle: IWF, WEO 2011.

¹⁾ IMF (2012). *Background Paper 3: Outcomes of Fund-Supported Programs*, 2011 Review of Conditionality.

²⁾ Zu den 44 Ländern zählen: Albanien, Angola, Antigua & Barbuda, Argentinien, Armenien, Belarus, Bolivien, Bosnien & Herzegowina, Brasilien, Bulgarien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Gabon, Georgien, Griechenland, Guatemala, Honduras, Irak, Irland, Island, Jamaika, Jordanien, Kolumbien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Malediven, Mazedonien, Moldawien, Mongolei, Pakistan, Paraguay, Peru, Portugal, Rumänien, Serbien, Seychellen, Sri Lanka, St. Kitts & Nevis, Türkei, Ukraine und Ungarn.

³⁾ Durchgezogene Linie für Programmländer und gestrichelte Linie für nicht-Programmländer.

Eine ähnliche IWF-interne Analyse ist auch für ärmere Länder verfügbar (s. Box 4). Die Ergebnisse für den Zeitraum zwischen 2002 und 2011 zeigen jedoch weniger deutliche Trends beim Wachstum, bei den Haushaltsdefiziten und bei der Behebung der signifikanten Leistungsbilanzdefizite auf. Die Inflationsrate in Programmländern konnte jedoch im Durchschnitt stärker sinken als in vergleichbaren ärmeren Ländern. Die Umkehr der Kapitalflüsse konnte nach einigen Jahren wieder behoben werden. Am deutlichsten ist die signifikante Abnahme der Verschuldung, welche allerdings auf die HIPC⁹- und MDRI¹⁰-Entschuldungsinitiativen zurückzuführen ist.

Im Vergleich zu den Industrie- und Schwellenländern verzeichneten die ärmeren Länder keine markante Verschlechterung ihrer makroökonomischen Kennzahlen bevor sie ein Programm beanspruchten. Ein Grund dafür ist die unterschiedliche Zielsetzung vieler PRGT-Programme, die nicht primär der Krisenbewältigung dienen.¹¹ Diese Programme sehen in der Regel ein längerfristiges Engagement für die Behebung tiefergründiger Zahlungsbilanzprobleme und die Förderung von Wachstum und Entwicklung vor. Diese langfristige Ausrichtung von Programmen kommt aus der Erkenntnis früherer Analysen, dass tendenziell ein

⁹ Die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative, welche 1996 vom IWF und der Weltbank lanciert und sowohl von bilateralen Geldgebern als auch multilateralen Institutionen finanziert wurde, half rund 36 ärmeren Ländern, durch den Erlass von Schulden ihre Schuldenlast drastisch zu reduzieren. Zu den Bedingungen für den Erlass zählten eine unnachhaltige Schuldenlast und Fortschritte bei der Umsetzung von besseren Reformen und Strategien zur Entwicklung und Armutsreduktion.

¹⁰ Mit der Multilateral Debt Relief (MDRI)-Initiative von 2005 verpflichteten sich drei wichtige multilaterale Institutionen (IWF, Weltbank und Afrikanische Entwicklungsbank), ihre gesamten Forderungen gegenüber ärmeren Ländern mit solidem Politikausweis zu erlassen. Damit wurde ein zusätzlicher Beitrag zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele geleistet.

¹¹ In einigen Ländern wird das seit 2005 bestehende Policy Support Instrument (PSI) eingesetzt. Beim PSI steht die beratende Rolle des IWF bei der Gestaltung von Reformen im Mittelpunkt, da keine Kreditvergabe stattfindet. In vielen Fällen ist das Gütesiegel des IWF bei der Gestaltung von Reformmassnahmen für die Länder sehr hilfreich und schafft Vertrauen.

langfristiges IWF-Engagement in ärmeren Ländern zu einem signifikanten Beitrag zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Leistung und zur Armutsreduktion führt¹² (s. Abbildung 3 in Box 4).

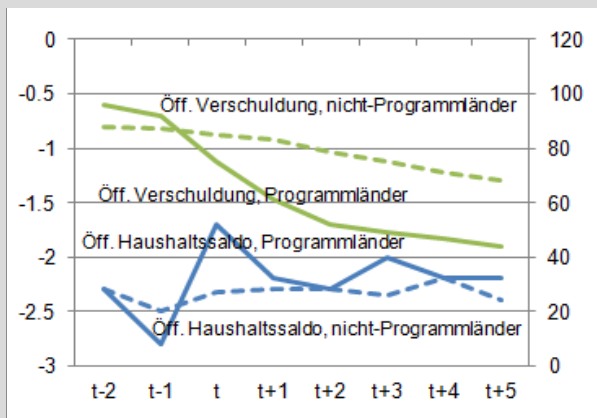
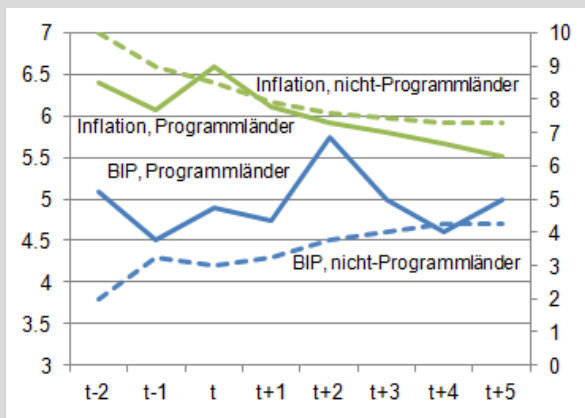
Box 4: Mit oder ohne Programm? Ergebnisse aus einer Studie zu ärmeren Ländern

Eine weitere interne Studie des IWF¹⁾ umfasst 83 Programme in 54 ärmeren Ländern,²⁾ welche von Krediten des Treuhandfonds des IWF (PRGT) profitieren konnten. Erneut werden diese Programmländer mit vergleichbaren nicht-Programmländern zwischen 2002 und 2011 verglichen. Letztere werden mit gestrichelten Linien dargestellt. Im Zusammenhang mit ärmeren Ländern ist zu vermerken, dass die Anzahl Länder, welche IWF-Programme beansprucht haben, sehr gross war, so dass die Kontrollgruppe nur aus wenigen Ländern besteht. Schlüsse aus einem mit-/ohne-Vergleich sind somit mit Vorsicht zu betrachten.

Abbildung 2: Makroökonomische Entwicklungen mit und ohne Programm,³⁾ ärmere Länder 2002-2011

Reales BIP-Wachstum (linke Achse, in %) und Inflation (rechte Achse, in % des BIP)

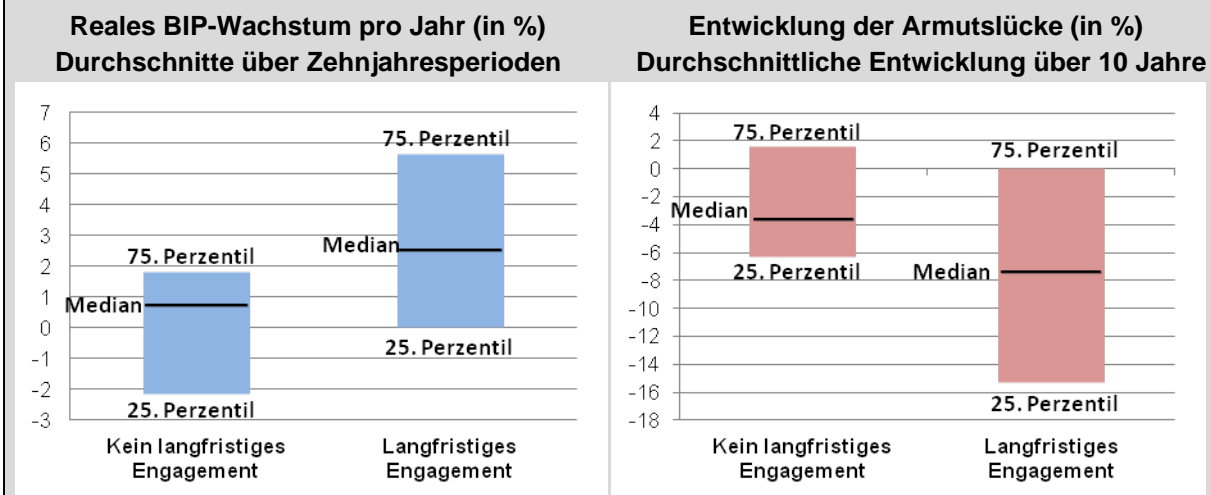
Öffentlicher Haushaltssaldo (linke Achse, in % des BIP) und Öffentliche Verschuldung (rechte Achse, in % des BIP)



Quelle: IWF, WEO 2011.

¹² IMF (2009). *The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries – Supplementary Information*.

Abbildung 3: Auswirkung der Dauer des IWF- Engagements⁴⁾ auf Wachstum und Armutsreduktion, 1986-2010



Quelle: IWF

¹⁾ IMF (2012). *Background Paper 3: Outcomes of Fund-Supported Programs*, 2011 Review of Conditionality.

²⁾ Zu den 54 Ländern gehören: Afghanistan, Albanien, Armenien, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cape Verde, Dominica, Dschibuti, DR Kongo, R Kongo, Elfenbeinküste, Äthiopien, Gambia, Georgien, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Kamerun, Kenia, Kirgistan, Komoren, Lesotho, Liberia, Malawi, Malediven, Mali, Mauretanien, Moldawien, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Pakistan, Rwanda, Sao Tome & Principe, Salomon Inseln, Sambia, Senegal, Sri Lanka, Tadschikistan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Vietnam, Jemen und Zentralafrikanische Republik.

³⁾ Durchgezogene Linie für Programmländer und gestrichelte Linie für nicht-Programmländer.

⁴⁾ Als langfristiges Engagement gilt ein Engagement des IWF (Programm oder intensive Beratung ohne finanzielle Hilfe) über mehr als fünf Jahre. In einem bestimmten Jahr muss das Land mindestens sechs Monate lang IWF-Hilfe beansprucht haben, um in der Berechnung mitzählen zu können.

Obwohl die ärmeren Länder keine spektakuläre Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Zahlen erlebten, ist die relativ stabile Wirtschaftsentwicklung dieser Länder als positiv zu betrachten. Trotz der Schwierigkeiten, eine kontrafaktische Analyse durchzuführen, deuten die jüngeren Entwicklungen darauf hin, dass IWF-Programme die Krisenresistenz der ärmeren Länder stärken konnten.

Sozialindikatoren

Die Armutsreduktion und der Erhalt von auf ärmere Schichten fokussierten Sozialausgaben ist besonders in ärmeren Ländern von grosser Bedeutung. Box 5 zeigt den positiven Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und Sozialausgaben sowie deren Auswirkung auf Sozialindikatoren. Die positive Entwicklung der Sozialausgaben ist bei ärmeren Programmländern umso stärker (s. Abbildung 4). Diese Tatsache könnte unter anderem durch die katalytische Wirkung eines IWF-Programms auf die Finanzierung von anderen Gebern zurückzuführen sein. Ferner profitierten die ärmeren Länder nach der Jahrtausendwende von den HIPC- und MDRI-Entschuldungsinitiativen, welche Freiräume für die Wachstumsförderung und Armutsminderung schufen.

Der Zusammenhang zwischen höheren Sozialausgaben und gewünschten sozialen und armutsreduzierenden Effekten ist komplex. Verschiedene Studien¹³ zeigen jedoch im Zusam-

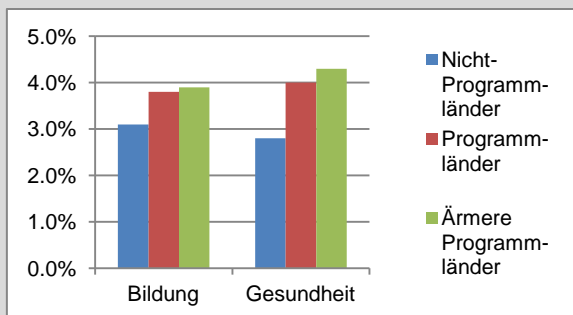
¹³ Für eine gute Zusammenfassung, s. IMF (2012). *Background Paper 3: Outcomes of Fund-Supported Pro-*

menhang mit IWF-Programmen positive Ergebnisse bei Sozialindikatoren (s. Abbildung 5 in Box 5). Diese Studien deuten darauf hin, dass die Präsenz des IWF mit einem besseren Fokus der Ausgaben auf ärmere oder bedürftige Schichten verbunden ist.

Box 5: Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und Sozialindikatoren

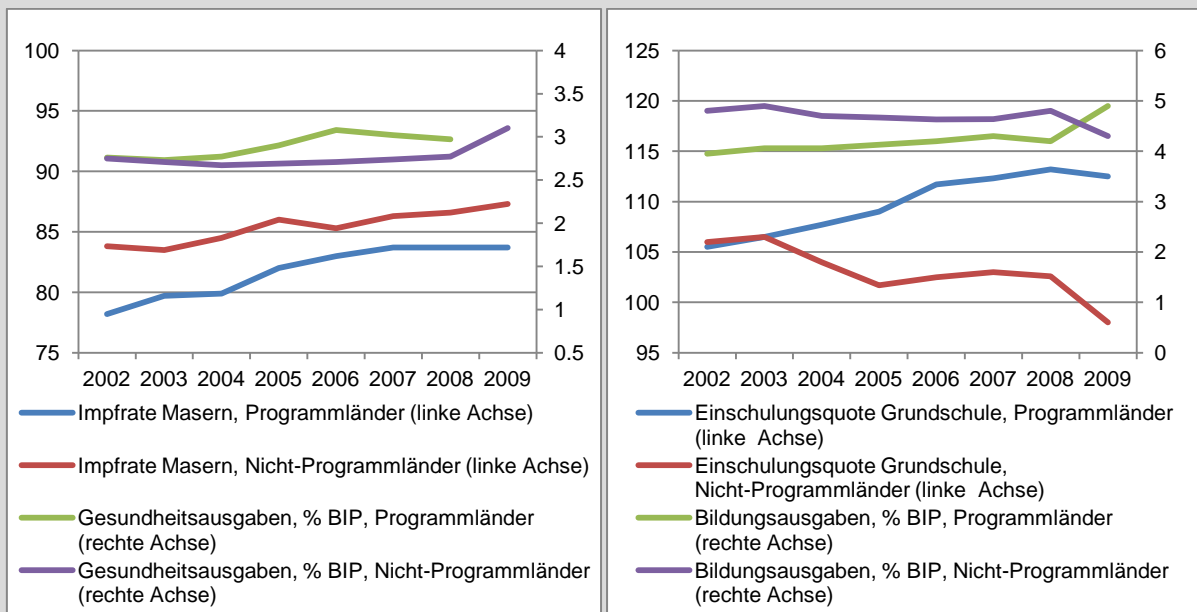
Die aktuellste und umfassendste Studie zum Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und Sozialausgaben¹⁾ zeigt, dass zwischen 1985 und 2009 die Sozialausgaben von Ländern mit IWF-Programmen stärker gewachsen sind als in nicht-Programmländern. Über einen fünfjährigen Zeithorizont stiegen die Ausgaben in Programmländern für Bildung und Gesundheit durchschnittlich um 0.8% resp. 1.0% des BIP. Auch die pro Kopf-Sozialausgaben weisen auf ähnliche Entwicklungen hin. In vielen Fällen können die Gelder aus IWF-Programmen den finanzpolitischen Spielraum erhöhen, so dass die Sozialausgaben besser geschützt werden können.

Abbildung 4: Prozentuale jährliche Änderung der realen Pro-Kopf-Sozialausgaben, 1985-2009



Quelle: IWF.

Abbildung 5: Wirkung von Gesundheits- und Bildungsausgaben – Ausgewählte Indikatoren, 2002-2009



Quelle: IWF, World Development Indicators

¹⁾ Clements, B., Gupta, S. & Nozaki, M. (2011). *What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs?* IMF Staff Discussion Note SDN/11/15.

Wirksamkeit der neuen Reformen

Der Vergleich zwischen IWF-Programmen seit der Finanzkrise und früheren Programmen zeigt, inwiefern der IWF seine Kreditvergabepraktiken wirkungsvoll anpassen konnte. Besonders deutlich zu erkennen ist die Abnahme der Anzahl von Kreditvergabekriterien im Rahmen der Reform der Konditionalität (s. Abbildung 6 in Box 6). Die Flexibilisierung der Kreditvergabe durch eine frühzeitige Bereitstellung von Mitteln und weniger strengen Massnahmen zur Haushaltskonsolidierung ist ebenfalls deutlich zu erkennen. Angesichts der potenziell starken Auswirkungen der Finanzkrise auf Wachstum und Beschäftigung wurden im Verlauf der Finanzkrise grössere Haushaltsdefizite toleriert (s. Abbildung 7 in Box 6). Diese flexiblere Kreditvergabepolitik scheint in den meisten Fällen zu einer raschen Rückkehr zu positiven Wachstumszahlen beigetragen haben. Die Entwicklung der Verschuldung der Programmländer zeigt hingegen ein gemischtes Bild. Während die Grosszahl der Programmländer ihre Verschuldung stabilisieren konnte, bleibt die Haushaltslage vor allem in den Programmländern der Eurozone angespannt.

Box 6: Erste Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Gestaltung der neusten IWF-Programme

Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der Kreditvergabekriterien pro Programm

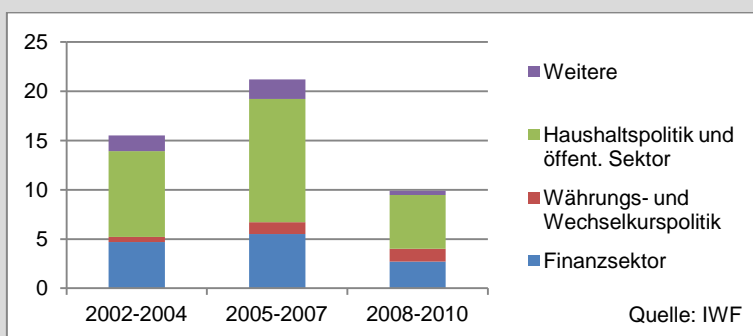
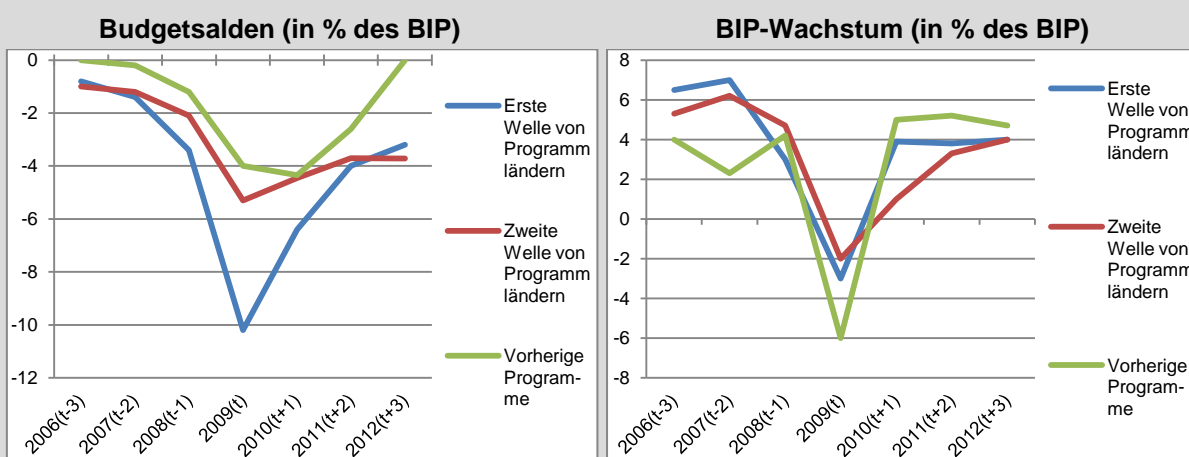


Abbildung 7: Vergleich der Budgetsalden und BIP-Wachstumszahlen für frühere und neuere Programme¹⁾ in entwickelten Ländern und Schwellenländern



Quelle: IWF.

¹⁾ Zur ersten Welle (2008-Mitte 2009) der Länder, welche IWF-Hilfe beanspruchten, gehören: Armenien, Belarus, Bosnien & Herzegowina, Costa Rica, El Salvador, Georgien, Guatemala, Ungarn, Island, Lettland, Mongolei, Pakistan, Rumänien, Serbien, die Seychellen, Sri Lanka und Ukraine.

Zur zweiten Welle (Mitte 2009-2011) gehören: Angola, Antigua & Barbuda, die Dominikanische Republik, Griechenland, Irak, Jamaika, die Malediven, Moldawien, Honduras, Irland, Kosovo und Mazedonien.

Länderbeispiele

Im Folgenden werden die Fälle von Argentinien (Box 7) und Island (Box 8) vorgestellt. Das Beispiel Argentinien ermöglicht es nicht nur, Erkenntnisse aus dem IWF-Engagement zu ziehen. Es zeigt auch auf, wie das Land seit seiner bewussten Loslösung vom IWF abschneidet.

Box 7: Argentinien

Zusammenarbeit mit dem IWF

Der IWF hat Argentinien immer wieder mit Kreditprogrammen unterstützt. Zwischen 1991 und 2001 ging es dabei insbesondere um die Umsetzung des neuen geldpolitischen Ansatzes. Das Engagement des Währungsfonds konnte jedoch die Krise, die Anfang Januar 2002 zur Aufhebung der Bindung des argentinischen Pesos an den USD und zum Schuldenausfall führte, nicht vermeiden. Ein Bericht des Unabhängigen Evaluierungsbüros des IWF von 2004 zeigt auf, inwiefern der IWF zur Zuspitzung der Krise beigetragen hat.

Der IWF stellte die Koppelung des argentinischen Pesos an den USD zu spät in Frage. Die seit 1992 bestehende Währungsanbindung war zunächst sehr erfolgreich für die Bekämpfung der Inflationsprobleme Argentiniens. Nach 1998 beeinträchtigte sie aber wegen des sich stetig aufwertenden US-Dollars zunehmend die Wettbewerbsfähigkeit und verursachte schliesslich eine Deflation.

Der IWF unterstützte Argentinien trotz offensichtlich mangelnder Haushaltsdisziplin zu lange. Angesichts der Koppelung der Währung an den USD war dem Währungsfonds die Wichtigkeit haushaltspolitischer Entscheide Argentiniens durchaus bewusst. Dennoch tolerierte er die chronische Nichteinhaltung der vereinbarten Defizitziele seit 1994. Die mangelnde Haushaltsdisziplin und die politisch motivierten Ausgaben konnten lange Zeit durch externe und in ausländischer Währung denominierte Schulden finanziert werden. Dies schränkte jedoch mit steigendem Dollarkurs die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit zunehmend ein. Zwischen 2000 und Ende 2001 erhöhte der IWF das finanzielle Engagement mehrfach, ohne von Argentinien hinreichend grundlegende Änderungen im eingeschlagenen Politikkurs zu fordern.

Globale Entwicklungen, wie die Asien- und Russland-Krise, sowie die Währungsabwertung des Nachbarn Brasilien schwächten die argentinische Wirtschaft zusätzlich. Die rasch schwindende Glaubwürdigkeit der Währungsanbindung führte zu massiven Kapitalabflüssen. Die Refinanzierungskosten schnellten in die Höhe. Ab März 2001 zeigten sich die argentinischen Behörden immer weniger kooperativ mit dem IWF und setzten zunehmend fragwürdige Massnahmen um. Dazu gehörten protektionistische Schritte wie beispielsweise eine importsubstituierende Industrialisierung, administrative Einfuhrbeschränkungen oder Import- und Exportzölle, sowie Steuersenkungen für gewisse Sektoren. Als klar wurde, dass Argentinien keine Reformen zur Einhaltung der vereinbarten Haushaltsziele umsetzen würde, sistierte der Währungsfonds das ausserordentliche Kreditprogramm über rund USD 22 Mrd. im Dezember 2001. Kurz danach wurde die Währungsanbindung aufgehoben.

Loslösung vom IWF

Argentinien entschied sich Ende 2005, die gesamten noch ausstehenden Verbindlichkeiten gegenüber dem IWF von rund USD 10 Mrd. zurückzuzahlen. Seit 2006 weigert sich das Land, die jährliche Länderüberprüfung des IWF durchzuführen.

Anlässlich der letzten Länderüberprüfung 2006 schien sich Argentinien wirtschaftlich rasch zu erholen. Beigetragen hatten die zu diesem Zeitpunkt günstigen Handelsbedingungen. Dies trug zu tieferer Arbeitslosigkeit und Armut bei. Das relativ freundliche wirtschaftliche Umfeld erleichterte Argentinien zunächst den «Alleingang» ohne IWF. Argentinien hatte jedoch mit zunehmendem Inflationsdruck zu kämpfen. Die Behörden zeigten sich jedoch nicht bereit, die vom IWF empfohlene restriktive Währungs- und Haushaltspolitik durchzuführen. Stattdessen wurde die Inflation durch Exportsteuern und Subventionen bei den Energiepreisen bekämpft.

Die fehlende Bereitschaft, unangenehme Reformen durchzuführen, machte Argentinien umso anfälliger für die Auswirkungen der globalen Finanzkrise. Seit 2006 sind nur wenige zuverlässige Wirtschaftsdaten vorhanden. Argentinien soll jedoch stark von der Finanzkrise betroffen gewesen sein. Sowohl Kapitalabflüsse als auch eine ungünstige Entwicklung von Export- und Importpreisen beeinträchtigten die Wirtschaft und verstärkten das Inflationsproblem. Zur Vermeidung von Wachstumseinbußen ergriffen die Behörden zwischen 2007 und 2011 expansive Währungs- und Haushaltsmassnahmen. Seit 2011 wurden Devisenrestriktionen zur Verhinderung von Kapitalabflüssen eingeführt. Diese Restriktionen konnten jedoch den starken Verfall des Pesos nicht verhindern. Die Devisenreserven gingen deutlich zurück.

Die Zuverlässigkeit der offiziellen Wirtschaftsstatistik Argentiniens wird seit 2006 stark in Frage gestellt. Laut offiziellen Statistiken der Behörden wuchs das reale BIP zwischen 2007-2011 um 8.4%, und Argentinien wurde nur leicht von der Finanzkrise betroffen. Inoffizielle Schätzungen gehen jedoch von einem realen Wachstum von 4.3% über den gleichen Zeitraum aus. Am problematischsten ist der Unterschied zwischen offiziellen Inflationsdaten und privaten Schätzungen. Während die jährliche Inflation zwischen 2007-2011 offiziell im Durchschnitt 8.8% betrug, wurde derselbe Wert in unabhängigen Analysen auf 21% geschätzt. Aufgrund dieser Ungereimtheiten sah sich der IWF-Exekutivrat im Februar 2013 dazu gezwungen, einen Misstrauensantrag gegen Argentinien zu formulieren. Trotz klarer Verwarnungen war das Land über Jahre seiner Informationspflicht nicht nachgekommen. Will es den Zugang zu IWF-Ressourcen nicht verlieren, muss Argentinien seine Statistiken grundlegend revidieren und berichtigte Inflations- und Wachstumsdaten publizieren. Erste neue Inflationszahlen wurden im Februar 2014 publiziert, wonach allein im Januar 2014 die Inflation 3.7% betrug, was auf eine hohe jährliche Inflationsrate hindeutet.

Box 8: Island

Die globale Finanzkrise traf den überdimensionierten und nur leicht regulierten Bankensektor Islands besonders stark. 2008 verlor die isländische Krone rund 50% gegenüber dem Euro, Vermögenspreise fielen stark, die Inflation übertraf 18%, und das BIP sank um 6.8% innerhalb eines Jahres. Die Rekapitalisierung des Bankensektors, der über zehnmal grösser als die inländische Wirtschaft war, liess die Schuldenquote von 30% in 2007 auf 102% in 2011 ansteigen. Island entschied sich für eine dezidierte Krisenbekämpfung mit starker Eigenverantwortung. Der IWF unterstützte von 2008 bis 2011 die Reformen mit einem Beistandsabkommen über rund USD 2.1 Mrd. Die übrigen nordischen Länder steuerten auch finanzielle Hilfen in Höhe von insgesamt USD 3.0 Mrd. bei.

Die isländischen Behörden zeigten sich sehr entschlossen, die mit dem IWF abgesprochenen Reformen umzusetzen. Island konnte mit einem mehrjährigen Plan für die Haushaltskonsolidierung den Abbau von Staatsschulden einleiten. Anfällige Bevölkerungsgruppen wurden durch gezielte Massnahmen geschützt. Auch die Restrukturierung der Haushalts- und Unternehmensschulden wurde rasch vorangetrieben, um den Weg zu tieferen privaten Schulden und einer Normalisierung der inlän-

dischen Kreditvergabe frei zu machen. Der Bankensektor wurde einer strengeren Regulierung unterstellt. Die Einführung von strengen Kapitalverkehrskontrollen konnte dazu beitragen, die Spirale von Abwertung und Inflation zu brechen. Diese Reformen haben dazu geführt, dass das Wachstum seit 2011 wieder positiv ist, die Arbeitslosigkeit von 8.1% in 2010 auf 4.4% in 2013 und die Inflationsrate von 12.4% in 2008 auf 3.9% im Jahr 2013 gesunken sind. Seit 2011 hat Island erneut Zugang zum internationalen Kapitalmarkt.

Der IWF verfolgt die Entwicklung der isländischen Wirtschaft weiterhin sehr eng im Rahmen des Post-Programm-Monitorings sowie regelmässiger Länderprüfungen. Island ist noch immer stark verschuldet, weshalb der Haushaltskurs beibehalten werden soll, um ein Gleichgewicht zwischen Einsparungen und Wachstumsförderung sicherzustellen. Auch die mit 109% des BIP sehr hohe Verschuldung der Haushalte birgt Risiken. Angesichts des Ausmasses der Krise können die bisherigen Reformbemühungen Islands jedoch als Erfolg bezeichnet werden. Indem die sozialen Sicherungssysteme von den Sparmassnahmen ausgenommen wurden konnte das Land einen Anstieg sozialer Ungleichheiten weitgehend vermeiden. Der IWF, obwohl er bislang eine kritischere Haltung gegenüber Kapitalverkehrskontrollen vertrat,¹⁾ unterstützte diese Massnahmen angesichts der potentiell stark destabilisierenden Wirkung von massiven Abflüssen. Er empfiehlt jedoch eine progressive Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen, da diese in der mittleren Frist potentiell wachstumshemmende Verzerrungen verursachen. Laut IWF beeinträchtigt zudem die Unsicherheit über den Zeitplan für die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen das Vertrauen der Märkte und Investoren.

¹⁾ Im Dezember 2012 wurde die Haltung des IWF zu Kapitalflüssen letztmals festgelegt (s. IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*). Damit trägt der IWF insbesondere der potentiell destabilisierenden Wirkung von Kapitalflüssen Rechnung, indem Kapitalverkehrsmassnahmen unter besonderen Umständen explizit toleriert werden. Der IWF empfiehlt den Mitgliedsstaaten jedoch weiterhin, soweit möglich eine Liberalisierung der Kapitalflüssen anzustreben. Die Liberalisierung soll so geplant und gestaffelt werden, dass die Vorteile der Liberalisierung die Kosten übertreffen.

4.2.3 Bewertung

Die verschiedenen Studien und Fallbeispiele lassen erkennen, dass die Kreditprogramme des IWF in vielen Industrie- und Entwicklungsländern zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen der Finanzkrise beitragen konnten. Globale Ansteckungsrisiken konnten vermindert werden, wodurch insbesondere auch ärmere Länder die Finanzkrise mehr oder weniger unversehrt überstehen konnten. Damit leistete die Institution eine *stabilitätsfördernde Rolle für die globale Wirtschaft und den Finanzsektor*, wie in seinem Mandat festgelegt.

Der Mehrwert der Kreditvergabe des IWF wird von der internationalen Staatengemeinschaft im Allgemeinen als hoch eingeschätzt. Die Kreditvergabeaktivitäten des IWF sind mehr als bloss eine finanzielle Hilfe. Die beratende Rolle der Institution bei der Programmgestaltung hilft den Ländern, möglichst effektive Reformen durchzuführen. Der IWF hilft den Ländern bei der Sequenzierung ihrer Anpassungsbestrebungen, um die wirtschaftliche Erholung des Landes möglichst optimal zu unterstützen. Er kann dabei seinen grossen Erfahrungsschatz sowie Erkenntnisse aus der Überwachung und technischen Unterstützung nutzen. Die Beteiligung des Währungsfonds an der Formulierung von Reformen wirkt in vielen Fällen als Katalysator oder sogar Voraussetzung für das Engagement anderer Geldgeber. Das Vertrauen der offiziellen und privaten Geldgeber wird oftmals erst wieder hergestellt, nachdem ein Land mit dem IWF notwendige Reformschritte vereinbart hat und eine erste finanzielle Hilfe vom Währungsfonds zugesagt bekommt.

Erste Untersuchungen zur Gestaltung von neueren Programmen machen deutlich, dass die Kreditvergabe des IWF sich neuen Erkenntnissen bedienen und an den Forderungen der Mitgliedsstaaten anpassen konnte. Die Lernbereitschaft des IWF zeigt sich in der flexibleren Kreditvergabe, beispielsweise durch vorsorgliche Kreditlinien und die frühzeitige Bereitstellung von grösseren Krediten. Der IWF konnte zudem die Konditionalität seiner Kreditvergabe besser priorisieren und straffen, wie erste Studien belegen.

Im Grundsatz befürwortet die Schweiz die meisten Anpassungen der Kreditvergabeinstrumente des IWF. Vor allem die Programme in Ländern der Eurozone zeigen aber, dass das Vertrauen der Märkte nur mit einer frühen und glaubwürdigen Implementierung von Reformmassnahmen wieder hergestellt werden kann. Der Erfolg oder Misserfolg eines IWF-Programms hängt in jedem Fall stark von der Reformbereitschaft der Behörden ab. Die Flexibilität, die der IWF gewährt, soll demnach von den Mitgliedsstaaten nicht missbraucht werden, um notwendige Anpassungen zu verzögern. Die Konditionalität in Programmen mit grossen Risiken soll deshalb weiterhin streng und umfassend sein. Nur damit lässt sich die Rückkehr zu einer tragfähigen Situation bewerkstelligen.

Die Schweiz erachtet die vorsorglichen Kreditlinien in mehrerer Hinsicht als problematisch. Allem voran beanspruchen sie die Ressourcen des IWF übermässig. Obwohl bisher nur fünf Mitgliedsstaaten davon profitierten, stellen sie über die Hälfte des Volumens der seit 2009 gewährten Kredite dar. Auch ist der Spielraum bei der Anwendung der Qualifikationskriterien zu gross. Die Schweiz hat ausserdem auf die Notwendigkeit von klaren Austrittskriterien für die vorsorglichen Kreditlinien hingewiesen. Solche Versicherungsinstrumente können zudem zu Verzerrungen auf den Märkten führen. Schliesslich sollen die Ressourcen des IWF möglichst effizient und bedarfsgerecht eingesetzt werden und deshalb primär für Krisenfälle zur Verfügung stehen. Die vorsorglichen Kreditlinien kommen hingegen Ländern mit weniger gravierenden Herausforderungen zugute.

Positiv bewertet die Schweiz den Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und Sozialindikatoren. Die vorgestellten Studien zeigen auf, dass Programme, obwohl sie in vielen Fällen Haushaltskonsolidierungsmassnahmen erfordern, oft keine negativen Auswirkungen auf die Höhe der Sozialausgaben hatten. Im Durchschnitt konnten Programmländer ihre Sozialausgaben erhöhen und ihre Sozialindikatoren verbessern. Das trifft insbesondere bei den ärmeren Ländern zu. Dies deutet darauf hin, dass der IWF zur Vermeidung eines unausgewogenen Wachstums sowie zur *Armutsbekämpfung* beitragen konnte. Ein Teil der guten Ergebnisse bei ärmeren Ländern ist insbesondere auf die Entschuldungsinitiativen zur Jahrtausendwende zurückzuführen. Der Anstieg der Sozialausgaben zur Armutsbekämpfung wurde durch den tieferen Schuldendienst begünstigt. Das Beispiel Island zeigt, dass die Wahrung des Sozialsicherungssystems auch bei umfangreichen Krisenprogrammen möglich ist.

Das Beispiel Island macht jedoch auch deutlich, dass Länder, welche von einer Finanzkrise besonders stark erfasst wurden, oft auch nach Beendigung des Programms mit hohen Schuldenlasten konfrontiert sind. Ob das Gleichgewicht zwischen einer möglichst wachstumsschonenden Haushaltskonsolidierung und einem Anstieg der Verschuldung getroffen wurde, wird sich erst zeigen müssen. Aus Sicht der Schweiz ist es notwendig, finanzpolitische Fehlentwicklungen möglichst rasch zu korrigieren und Konsolidierungsanstrengungen auch nach Beendigung des Programms weiterzuführen. Auch sollen nicht-nachhaltige Schuldensituationen rascher und effektiver angegangen werden. Die Schweiz setzt sich deshalb auf internationaler Ebene entschlossen für die Entwicklung eines griffigeren Rah-

mens für die Restrukturierung von Staatsschulden ein. Gleichzeitig setzt sie sich für die klare Begrenzung der Höhe von IWF-Krediten ein.

4.3 Technische Unterstützung und Ausbildung

4.3.1 Entwicklungen

Die neusten Entwicklungen der technischen Unterstützung und Ausbildung des IWF zeichnen sich einerseits durch die Regionalisierung der Kapazitätsentwicklung aus. Mehrere regionale Zentren für die technische Unterstützung (sog. Regional Technical Assistance Centers, RTACs) wurden gegründet. Andererseits stützt sich der Währungsfonds auf seine Kernkompetenzen, um gezielt Hilfe anzubieten. So wurden sehr spezialisierte thematische Treuhandfonds (sog. Topical Trust Funds, TTFs) geschaffen. Der IWF hat folgende prioritäre Bereiche für die zukünftige Ausrichtung der Kapazitätsentwicklung definiert.

Regionalisierung

Seit Mitte der 1990er Jahre setzt der IWF vermehrt auf den Aufbau von regionalen Zentren zur Gewährung der technischen Unterstützung. Via acht regionale Zentren in Afrika, Zentralamerika, der Karibik, im Pazifik sowie im mittleren Osten hat der Währungsfonds seine Nähe zu den Empfängern der technischen Unterstützung stark erhöht. Die in den Zentren ansässigen Berater kennen die Herausforderungen in den Mitgliedsländern oft besser und können Probleme frühzeitig und in der Regel kostengünstiger angehen. Zudem erlaubt die geographische Nähe auch den Aufbau von persönlichen Kontakten und Vertrauen. Dies ist eine wichtige Grundlage für die effektive technische Unterstützung. Falls spezifisches Know-how gebraucht wird, haben die regionalen Zentren die Möglichkeit, dieses beim IWF in Washington anzufordern.

Die Zentren verbinden die Analyse von Problemfeldern und die technische Unterstützung auch mit der Bereitstellung von Trainingsmöglichkeiten. Dabei kann zwischen selbstorganisierten und für die Region massgeschneiderten Trainings und der Teilnahme an standardisierten Ausbildungen des Instituts für die Entwicklung von Kapazitäten des IWF (ICD) ausgewählt werden. Dies fördert die Kapazitäten langfristig und trägt so dazu bei, wiederkehrende Schwierigkeiten nachhaltig zu eliminieren.

Die Schweiz unterstützt derzeit vier regionale Zentren des IWF in Afrika mit USD 10 Mio.¹⁴ Die Kooperation mit den Zentren in Ost- und im frankophonen Westafrika besteht seit deren Eröffnung im Jahre 2002. 2011 kam das Zentrum im südlichen Afrika dazu, und 2014 eröffnete der IWF ein Zentrum für das anglophone Westafrika.

Spezialisierung mit den thematischen Treuhandfonds

Die thematischen Treuhandfonds (Topical Trust Funds, TTFs) wurden 2009 eingeführt und ergänzen die technische Unterstützung des IWF, indem sie spezialisierte Hilfe in verschiedenen Themenbereichen anbieten. Damit können komplexe Probleme vertiefter angegangen werden. Die Verbreitung bewährter Ansätze (sog. «best practices») soll dabei die nachhaltigen Entwicklungsstrategien der Empfängerländer unterstützen. Die thematischen Treuhandfonds werden durch einige IWF-Mitgliedsländer bilateral finanziert. Die Geldgeber sind stark

¹⁴ Die Abbildung 11 im Anhang enthält eine Auflistung der Schweizer Beiträge an die technische Unterstützung und Ausbildung des IWF.

in die Gestaltung der Unterstützung eingebunden, indem sie in den jeweiligen Steuerungsausschüssen vertreten sind.

Ein Treuhandfonds für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung berät Länder bei der Entwicklung ihrer Regimes zur Umsetzung der Empfehlungen der FATF. Der Treuhandfonds für Steuerpolitik und -verwaltung unterstützt Steuerverwaltungen in Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommen, um ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Der Treuhandfonds zur Verwaltung des Rohstoffreichtums hilft rohstoffreichen Ländern, ihre Haushaltspolitik, ihre Transparenz, sowie weitere Politikmassnahmen besser zu gestalten, um einen möglichst grossen Nutzen aus ihrem Rohstoffreichtum zu erzeugen. Die Schweiz gehört bei diesen drei Treuhandfonds zu den wichtigsten Geldgebern.

Weitere technische Treuhandfonds sowie Weiterentwicklungen von existierenden Instrumenten sind in Planung, unter Mitwirkung der Schweiz (s. Abbildung 11 im Anhang). Ein Diagnose-Instrument für die Bewertung von Steuerregimes (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, TADAT) wird zukünftig allen Ländern zur Verfügung stehen und insbesondere die Aktivitäten des Treuhandfonds für Steuerpolitik und -verwaltung unterstützen (s. Box 12). Zusätzlich werden der IWF und die Weltbank mit einem gemeinsamen Treuhandfonds zur Förderung von nachhaltigen Schuldenstrategien (Debt Management Facility) besser im Bereich des Schuldenmanagements kooperieren. Mit diesem Instrument können die Stärken und Kernkompetenzen beider Institutionen besser gebündelt und Doppelspurigkeiten vermieden werden (s. Box 10).

Technische Treuhandfonds geben Geldgebern die Möglichkeit, Beiträge für klar definierte Bereiche zu leisten. Somit können Themen gewählt werden, welche mit den strategischen Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit eines Landes im Einklang stehen. Diese Flexibilität ist insbesondere wichtig, da der IWF für die technische Unterstützung stark auf Beiträge von Geberländern angewiesen ist. Diese Beiträge machen rund 40% des gesamten Budgets für Kapazitätsentwicklung des Währungsfonds aus. Noch mehr Flexibilität bekommen Geberländer mit bilateralen Unterkonten, bei denen nicht nur die Themen, sondern auch die Empfängerländer eingegrenzt werden können. Die Schweiz leistet auch dort über zwei Unterkonten, den LoU East und den LoU South, massgebliche Beiträge zur technischen Unterstützung von Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz (s. Abbildung 11 im Anhang). Mit den Unterstützungsmassnahmen kann die Schweiz ihre technische Hilfe in wirtschaftspolitischen Kernthemen mit einer bedürfnisgerechten und flexiblen Modalität umsetzen.

Prioritäre Bereiche

Die Kapazitätsentwicklung des IWF wird auf Basis der Nachfrage der Mitgliedsstaaten gewährt. Da die Erfüllung aller Anfragen jedoch die verfügbaren Ressourcen übersteigen würde, hat der Währungsfonds vier prioritäre Bereiche für den Zeitraum 2015-2017 festgelegt. Dazu gehören 1) Krisenländer; 2) Länder des arabischen Frühlings und weitere fragile Staaten; 3) ärmere Länder und Kleinststaaten; 4) Hilfe im Finanzbereich.

Die obengenannten Länder weisen besonders hohe Bedürfnisse an technischer Unterstützung und Ausbildung auf. Damit passt sich die Institution den geänderten Umständen seit der Finanzkrise an. Letztere hat zudem gezeigt, dass der Währungsfonds in der Lage sein soll, schnell Ressourcen für Zwecke des kurzfristigen Kapazitätsaufbaus zur Verfügung zu stellen. Andere Geldgeber brauchten erfahrungsgemäss länger, um Mittel bereitzustellen.

Die Bemühungen infolge der Finanzkrise, das internationale Finanzsystem robuster zu machen, haben auch zu einem Anstieg der Anfragen für technische Unterstützung im Finanzbereich geführt. Mitgliedsländer bitten den IWF vermehrt um Hilfe bei der Behebung von Schwachstellen, welche im Rahmen von Finanzsektorüberprüfungen (FSAPs) aufgezeigt wurden. Die Stärkung der Finanzmarktaufsicht und die Einhaltung von internationalen Standards sind vermehrt in den Vordergrund getreten.

4.3.2 Bewertung

Die technische Unterstützung und Ausbildung des IWF verstärkt die Expertise der Mitgliedsstaaten in den Kernkompetenzbereichen des IWF. Sie trägt dazu bei, in den Empfängerländern bessere Voraussetzungen für ein *ausgewogenes Wachstum, eine hohe Beschäftigung und den internationalen Handel* zu schaffen, wie im Mandat des Währungsfonds niedergelegt. Durch den starken Fokus auf den Kapazitätsaufbau in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen wird ein Beitrag zur *Armutssenkung* geleistet. Indirekt unterstützt der Kapazitätsaufbau auch die Bemühungen zur *Stärkung der Stabilität des internationalen Finanz- und Währungssystems*. Der Wissenstransfer sensibilisiert die Mitgliedsländer für die Vorzüge einer soliden Wirtschaftspolitik und trägt dazu bei, ihre Reformfähigkeit zu erhöhen.

Die Synergien, die mit der Überwachungs- und Kreditvergabetätigkeit des Währungsfonds bestehen, begründen einen grossen Teil des Mehrwerts der technischen Unterstützung des IWF. Die Kenntnis der politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Gegebenheiten eines Landes, die laufende Einschätzung von Risiken sowie Erfahrungen in ähnlichen Ländern tragen zu einer hohen Wirksamkeit der technischen Unterstützung bei. Umgekehrt steigert der Kapazitätsaufbau die Effektivität der Kreditvergabe. Eine Studie belegt,¹⁵ dass die technische Unterstützung des Währungsfonds den erfolgreichen Abschluss von bestehenden IWF-Programmen begünstigt. Sie deutet darauf hin, dass Ausbildungen nicht nur Wissen und bewährte Praktiken vermitteln, sondern auch die Lern- und Reformbereitschaft von Behörden erhöhen können.

Box 9: Bewertung der regionalen Zentren des IWF

Sowohl interne¹⁾ wie auch externe Evaluationen der regionalen Zentren des IWF (RTACs) belegen den Mehrwert des regionalen Ansatzes. Allgemein schneiden die RTACs gut ab. Die Kundennähe, welche durch den regelmässigeren Austausch mit regionalen RTAC-Experten vor Ort gefördert wurde, wurde sehr geschätzt. Sie waren insbesondere hilfreich bei der Definition von Prioritäten in der technischen Unterstützung, blieben sehr reaktionsbereit und flexibel und förderten die Eigenverantwortung der Partnerländer. Die RTACs erzielten gute Noten bezüglich der Relevanz der geleisteten technischen Unterstützung. Auch in den Bereichen Effektivität und Effizienz konnten die RTACs gut abschneiden. Die regionalen Zentren waren von den Mitgliedsländern sehr gefragt, so dass der IWF in den letzten Jahren existierende RTACs ausbaute und neue einrichtete.

Die neusten 2012/13 durchgeführten externen Evaluationen der Zentren in Ost- und Westafrika²⁾ zeigten auch, dass die Mitgliedsländer diese Art der technischen Unterstützung schätzen. Eine Befragung

¹⁵ Arezki, R., Quintyn, M. & Toscani, F. (2012). *Structural Reforms, IMF Programs and Capacity Building: An Empirical Investigation*. IMF Working Paper, WP/12/232.

der Empfängerländer hat ergeben, dass über 85% der Meinung sind, dass die ansässigen Berater den Länderkontext gut verstehen, und rund drei Viertel die technische Unterstützung durch regionale Berater im Gegensatz zu internationalen Experten als effektiver beurteilen. Die externen Evaluationen wiesen zugleich auf einige verbesserungswürdige Aspekte hin. Beispielsweise sollen RTACs überprüfbare, nachhaltigere, kosteneffiziente und resultateorientierte Strategien festlegen. Die Umsetzung von bereits erteilten Empfehlungen soll zudem stärker weiterverfolgt werden. Auch sollen die operativen Verfahren der verschiedenen RTACs standardisiert und der Wissensaustausch verstärkt werden.

¹⁾ IMF. (2010). *Technical Assistance Evaluation Program: Findings of Evaluations and Updated Program*.

²⁾ Siehe Consulting Base (2013). *IMF East Africa Regional Technical Assistance Center (East AFRITAC): Independent Mid-Term Evaluation Phase III: October 2009 to date* oder Consulting Base (2013). *IMF Regional Technical Assistance Centers (West AFRITAC): Independent Mid-Term Evaluation Phase III: October 2009 to date*.

Box 10: Koordination des Schuldenmanagements

Über die letzten zwei Dekaden hat die internationale Gemeinschaft, darunter auch die Schweiz, zahlreichen armen, hochverschuldeten Entwicklungsländern die Schulden erlassen. Um zu verhindern, dass diese Staaten erneut nicht nachhaltige Schulden aufbauen, leisten der IWF und die Weltbank technische Unterstützung im Bereich des Schuldenmanagements. Die Schweiz unterstützt diese präventive Vorgehensweise und beteiligt sich an der Finanzierung gewisser Programme für Entwicklungsländer.

Seit 2008 betreibt die Weltbank ein Programm, welches Entwicklungsländer in diesem Bereich unterstützt. Das Programm beinhaltet die Anwendung eines diagnostischen Instruments zur Beurteilung von Stärken und Schwächen der für das Schuldenmanagement zuständigen öffentlichen Institutionen und bietet Unterstützung bei der Ausarbeitung von Reformplänen und nachhaltigen Schuldenstrategien.

2012 beschloss der IWF, sich in diesen Fragen ebenfalls stärker zu engagieren und kündigte die Entwicklung eines entsprechenden Instruments an. Der Währungsfonds verfügt im Bereich des Schuldenmanagements über erstklassische Expertise und ist somit bestens positioniert, um einen wertvollen Beitrag zu besserem und nachhaltigerem Schuldenmanagement zu leisten. Allerdings hätte dieses Instrument zu gewissen Doppelspurigkeiten mit bestehenden Aktivitäten der Weltbank geführt.

Nicht zuletzt dank dem Einsatz der Schweiz und anderer Geber einigten sich der IWF und die Weltbank 2013 darauf, ihre Unterstützung im Rahmen des bestehenden Weltbankprogramms gemeinsam anzubieten. Dies erlaubt es nicht nur, bestehende Kernkompetenzen beider Institutionen in idealer Weise zu bündeln, sondern verringert auch die Transaktionskosten für interessierte Entwicklungsländer. Neu steht ihnen ein modular aufgebaut, umfassendes Angebot an technischer Unterstützung im gesamten Spektrum des Schuldenmanagements zur Verfügung, wobei gewisse Module vom IWF, andere von der Weltbank und einige von beiden Institutionen gemeinsam angeboten werden.

Um das Wissen nachhaltig in den Ländern und Regionen zu verankern, koordiniert das Programm die Aktivitäten auch mit regionalen Beratern. Diese beteiligen sich am Weltbank- und IWF-unterstützten Programm und setzen gewisse Aktivitäten in deren Name um. Hiermit erhalten Entwicklungsländer qualitativ hochstehende Beratung im wichtigen Bereich des Schuldenmanagements aus einer Hand.

Box 11: Resultateorientierte Führung als Prinzip in der technischen Unterstützung

Die resultateorientierte Führung ist ein Grundprinzip der heutigen Entwicklungszusammenarbeit. Ein solches Führungssystem verbindet die strategische Planung mit dem täglichen Management von Projekten und Programmen. Sie schafft so die Grundlage für die Rechenschaftspflicht und ermöglicht Lernprozesse. Nur so kann die gewünschte Wirkung und die langfristige Nachhaltigkeit einer Intervention sichergestellt werden.

In Folge der stärkeren Gewichtung der technischen Unterstützung während der letzten Jahre setzt der IWF vermehrt auf resultateorientierte Führungssysteme. Deren Entwicklung braucht Zeit, da der Wechsel zur resultateorientierten Führung auch einen Kulturwandel erfordert. Mit dem Institut für die Entwicklung von Kapazitäten (ICD) hat der IWF ein hausinternes Kompetenzzentrum, welches die Fachabteilungen sowie die regionalen Zentren für technische Unterstützung in Fragen der Resultateorientierung unterstützen und beraten kann.

Die Schweiz ergänzt die Arbeit des Instituts, indem sie der Relevanz der resultateorientierten Führung den nötigen Nachdruck verleiht. Als einer der wichtigsten Beitragszahler der technischen Unterstützung des IWF hat die Schweiz ein starkes Interesse, dass die resultateorientierten Managementsysteme effektiv umgesetzt werden. Dies ermöglicht ein verbessertes Reporting gegenüber der Schweiz und trägt zur Erhöhung der Wirksamkeit der technischen Unterstützung bei.

Die Schweiz setzt auch Akzente mit technischen Inputs zur Verbesserung der resultateorientierten Führungssysteme. So hat sie beispielsweise im August 2013 eine substantielle Analyse der Führungssysteme im thematischen Treuhandfonds des IWF zur Verwaltung von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau durchgeführt und dem IWF-Stab Vorschläge zur Stärkung der Führungssysteme unterbreitet. Diese hat der Währungsfonds positiv aufgenommen, und die Umsetzung wurde an einem Treffen des IWF mit den Gebern des Treuhandfonds im März 2014 besprochen.

Box 12: Entwicklung eines Diagnose-Instruments für die Bewertung von Steuerregimes

Als Folge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkten die internationalen Finanzinstitutionen ihre Bemühungen zur Verbesserung des Schuldenmanagements und der Steuerverwaltung von Entwicklungsländern. Unter anderem begannen der IWF und die Weltbank, Diagnose-Instrumente für die Analyse von Steuerregimes zu entwickeln. Diese sollen Staaten helfen, ihre Steuerverwaltung zu verbessern und weniger empfindlich gegen Finanz- und Wirtschaftskrisen zu werden. Das nahe Monitoring durch die Schweiz und zeitige Interventionen ermöglichten es, Duplikationen zu vermeiden und die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Finanzinstitutionen zu verbessern. Dank der Initiative der Schweiz haben IWF und Weltbank Mitte Februar 2014 ein gemeinsames Diagnose-Instrument für Steuerregimes auf der ganzen Welt mit dem Namen TADAT präsentiert.

Seit 2011 hat sich eine Gruppe von bilateralen Gebern mit dem IWF, der Weltbank und regionalen Steuerverwaltungsverbänden zusammengeschlossen, um gemeinsam ein Diagnose-Instrument zu entwickeln, das die Stärken und Schwächen von nationalen Steuerverwaltungen erfassen kann. TADAT (Tax Administration Diagnostic and Assessment Tool) wurde entwickelt, um die Leistung von Steuerverwaltungen objektiv und standardisiert zu messen. Dies mit dem Ziel, Beiträge zu Reformen und zur Gestaltung von technischer Unterstützung zu liefern.

Im Gegensatz zu anderen Diagnose-Instrumenten ist die TADAT ein öffentliches Gut. Dies bedeutet, dass es nicht einer bestimmten Organisation gehört, sondern öffentlich zugänglich ist, um die dringenden Reformbedürfnisse im Steuerbereich zu ermitteln. TADAT ermöglicht eine bessere Koordination zwischen den Entwicklungsorganisationen, indem sie eine gemeinsame Basis für den Dialog zwischen den Beteiligten über die Richtung von Reformen, über Prioritäten und Sequenzierung bildet. TADAT ermöglicht auch eine Stärkung der technischen Unterstützung, eine genauere Identifizierung von Mängeln und eine bessere Ausrichtung der Ziele, so dass Interventionen effektiver und vor allem auch effizienter werden.

¹⁾ Europäische Kommission, Deutschland, Japan, Niederlande, Norwegen, Grossbritannien und Schweiz.

Die Aktivitäten des Währungsfonds im Bereich Kapazitätsentwicklung erfüllen hohe Anforderungen an Qualität und Wirksamkeit. Insbesondere durch Kooperationen mit der Weltbank (s. Box 10) werden Doppelspurigkeiten neuerdings besser angegangen. Die Prinzipien der resultateorientierten Führung werden derzeit auf die gesamte technische Unterstützung und Ausbildung des IWF ausgeweitet, so dass eine erhöhte Wirksamkeit erreicht werden kann (s. Box 11). Schliesslich finden zusätzlich zu den regelmässigen internen Überprüfungen unabhängige Evaluationen der technischen Unterstützung des IWF statt, wie beispielsweise der regionalen Zentren (s. Box 9) und der thematischen Treuhandfonds. Der IWF unterliegt somit einer strengen und regelmässigen Überprüfung und ist bestrebt, seine Arbeitsweise laufend zu verbessern.

Zudem kann der IWF eine Hebelwirkung auf die Leistung von zusätzlicher technischer Unterstützung erzeugen. Einerseits übernimmt der Währungsfonds als vertrauenswürdiger Berater mit Missionen vor Ort und der Verhandlung eines Programms eine Türöffnerfunktion für die Beteiligung weiterer Geber. Bei vielen Gebern spielt die Bewertung des Risikos eines Einsatzes eine wichtige Rolle beim Entscheid, Hilfe zu leisten. Die Kreditvergabe des IWF sowie seine Beteiligung bei der Ausgestaltung von Reformen schaffen die notwendige Sicherheit. Andererseits kann der Währungsfonds eine grosse Hebelwirkung erzeugen, wenn es darum geht, andere Geberländer und -organisationen für gewisse Initiativen der technischen Unterstützung zu motivieren. Besonders für kleinere Länder wie die Schweiz ist es attraktiv, sich an den Instrumenten des IWF für die technische Unterstützung zu beteiligen, da auch schon kleinere Beträge wirksam und mit geringer Überschneidungsgefahr eingesetzt werden können. Eine Vielzahl von Ländern,¹⁶ wie auch die wesentlichen multilateralen Entwicklungsbanken und internationalen Organisationen,¹⁷ tragen mittlerweile finanziell zur technischen Unterstützung des Währungsfonds bei. Diese externen Beiträge, welche mit der Regionalisierung und der Spezialisierung der technischen Unterstützung zugenommen haben, decken inzwischen vier Fünftel der Mittel des IWF, welche vor Ort verwendet werden.

Die Rolle der externen Geldgeber wirft gleichzeitig wichtige Fragen zur Gouvernanz auf. Die Herausforderung besteht darin, die Rolle des Exekutivrats des IWF als Organ für die Einhaltung der strategischen Prioritäten des Währungsfonds zu bewahren und gleichzeitig die Inte-

¹⁶ Unter anderem Australien, Belgien, Brasilien, China, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, Katar, Korea, Kuwait, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Niederlanden, Norwegen, Oman, Saudi Arabien, Spanien, Schweden, Schweiz und die Vereinigten Staaten.

¹⁷ Die Afrikanische Entwicklungsbank, die Asiatische Entwicklungsbank, die Europäische Union, die Europäische Investitionsbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank, die Islamische Entwicklungsbank, die Karibische Entwicklungsbank und die Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftliche Integration.

ressen der Geberländer zu berücksichtigen. Eine erhöhte Rechenschaftspflicht und Transparenz der technischen Unterstützung gegenüber dem Exekutivrat sowie eine Obergrenze für die Beteiligung von externen Geldgebern könnten dem Exekutivrat helfen, die technische Unterstützung des IWF besser zu überwachen.

Die Schweiz bewertet die Entwicklungen und das Ausmass des Einsatzes des IWF im Bereich Kapazitätsentwicklung als zielführend und zählt deshalb zu den wichtigsten Geldgebern. Durch diese Beiträge erhält sie auch ein wichtiges Mitspracherecht, insbesondere im Rahmen von Steuerungsausschüssen. So konnte die Schweiz sich wirkungsvoll für die Erweiterung der Prinzipien der resultateorientierten Führung auf die gesamten Aktivitäten der technischen Unterstützung und Ausbildung des IWF einsetzen. Im Exekutivrat hat die Schweiz der Priorisierung der Aktivitäten zugestimmt. Sie befürwortet zudem eine Verstärkung der Gouvernanz, indem die Fortschritte bei der Implementierung von Empfehlungen zur Kapazitätsentwicklung eng überwacht und evaluiert werden. Insbesondere soll der Exekutivrat vermehrt einbezogen werden. Zudem würde es die Schweiz befürworten, wenn Finanzsektorüberprüfungen (FSAP) sowie die Arbeiten des IWF für die G20 nicht der technischen Unterstützung angerechnet würden, da sie nur bedingt zum Kapazitätsaufbau beitragen. Schliesslich läuft der IWF mit dem zunehmenden Fokus des FSAP auf systemrelevante Länder Gefahr, die Länder mit einem weniger entwickelten Finanzplatz zu vernachlässigen.

5 Fazit

Der Bericht zeigt, wie der IWF mit seinen Aktivitäten der Überwachung, Kreditvergabe und Kapazitätsentwicklung zur Erreichung der in seinem Mandat festgelegten Ziele beiträgt. Hierzu werden einige interne und externe Studien sowie Fallbeispiele herangezogen. Insbesondere wurde die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren von Ländern mit und ohne Programm verglichen. Obwohl abschliessende Aussagen zur konkreten Wirkung von IWF-Programmen nur schwer möglich sind, deuten die Studien darauf hin, dass ein IWF-Engagement im Allgemeinen positive Auswirkungen hat.

Der IWF, als Institution mit einer quasi-globalen Mitgliedschaft, ermöglicht eine inklusive Kooperation in allen wichtigen internationalen Finanz- und Währungsfragen. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zur Stabilität des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems geleistet. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass der IWF nicht primär für die Armutsbekämpfung sowie soziale Fragen zuständig ist. Diese Aspekte werden – soweit möglich in Kooperation mit Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank – bei der Programmgestaltung und Überwachung berücksichtigt.

Als Berater seiner Mitgliedsländer leistet der IWF einen signifikanten Beitrag zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Institutionen vor Ort. In gewissen Ländern spielt er eine Türöffnerfunktion, da ein Engagement des IWF oftmals eine Bedingung für die Beteiligung weiterer Geldgeber in besonders anfälligen Ländern ist. Durch die Überwachungstätigkeit, Kreditvergabe und Kapazitätsentwicklung kann der Währungsfonds zudem wichtige Erfahrungen in einer Vielzahl von Ländern sammeln, die wiederum für andere Mitgliedsländer von Nutzen sein können. Diese gegenseitige Befruchtung von Überwachung, Kreditvergabe und technischer Unterstützung ist ein wichtiger Faktor, welcher den Währungsfonds von anderen internationalen Organisationen abhebt.

Die Gouvernanzstruktur des IWF gewährleistet einen relativ hohen Grad an Transparenz und Rechenschaftspflicht. Zudem ermöglicht der IWF durch seine grosse Mitgliedschaft eine ausgewogene und repräsentative Perspektive. In letzter Zeit sind zwar neue Alternativen zu IWF-Geldern entstanden, wie beispielsweise regionale Finanzierungsmechanismen oder neue bilaterale Geldgeber. Bei diesen Geldgebern können jedoch politisch-strategische Interessen für die finanziellen Beiträge bestimmend sein. Die Forderung nach notwendigen und angemessenen Reformen, welche für ein nachhaltiges und ausgeglichenes Wachstum zentral wären, geht dabei in vielen Fällen verloren.

Obwohl der IWF seine Hauptwerkzeuge in der Regel wirksam einsetzt, können weitere Verbesserungen erzielt werden. Die Synergien zwischen seinen drei Hauptaktivitäten können noch besser genutzt werden. Auch sollte der Währungsfonds besser in der Lage sein, nicht nur Risiken zu erkennen, sondern auch klar und wirksam vor Gefahren zu warnen und gegen sie vorzugehen. Der IWF zeigte sich bisher jeweils lern- und anpassungsfähig. Besonders bei der Überwachung und Kreditvergabe konnten wesentliche Verbesserungen aus den Erkenntnissen der Finanzkrise erzielt werden. Beispielsweise wurden angesichts der zunehmenden Wichtigkeit des Finanzsektors die Kapazitäten in diesem Bereich ausgebaut. Die Kreditvergabe wurde auf Wunsch einer Mehrheit von Mitgliedsstaaten flexibilisiert. Zu diesen Änderungen tragen insbesondere regelmässige Überprüfungen der Instrumente und Politiken des IWF bei. Auch das Unabhängige Evaluierungsbüro des IWF weist in seinen Berichten regelmässig auf verbesserungswürdige Bereiche hin. Schliesslich verfügen die Mitgliedsländer durch den Exekutivrat und den Internationalen Finanz- und Währungsausschuss

(IMFC) über die Möglichkeit, Entscheide zu prägen und die Aktivitäten des IWF-Stabs kritisch zu beleuchten.

Der Bundesrat erachtet den Währungsfonds als zentral für die Erhaltung eines stabilen internationalen Finanz- und Währungssystems. Keine andere Organisation nimmt diese Aufgabe in diesem Ausmass wahr. Für die Schweiz hat die Bedeutung der Rolle des IWF wegen der zunehmenden globalen Vernetzung ihrer Wirtschaft und des Finanzsektors seit dem Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen noch weiter zugenommen, zumal sich auch die Anfälligkeiten von relativ soliden Ländern erhöht haben. Dies erklärt auch, weshalb sich die Schweiz regelmässig bereit erklärt, zusätzlich zu den ordentlichen Mitteln finanzielle Beiträge – sowohl im Rahmen des Währungshilfegesetzes als auch in Form von technischer Unterstützung – zu leisten. Durch ihren Einsitz im Exekutivrat kann die Schweiz ihre Ansichten in Finanz- und Währungsangelegenheiten auf internationaler Ebene wirksam einbringen. Durch ihre aktive Teilnahme im Exekutivrat kann sie zudem massgeblich zur Stärkung der Effektivität des Instrumentariums des IWF beitragen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Makroökonomische Entwicklungen mit und ohne Programm, Industrie- und Schwellenländer 2002-2011	21
Abbildung 2: Makroökonomische Entwicklungen mit und ohne Programm, ärmere Länder 2002-2011	23
Abbildung 3: Auswirkung der Dauer des IWF- Engagements auf Wachstum und Armutsreduktion, 1986-2010	24
Abbildung 4: Prozentuale jährliche Änderung der realen Pro-Kopf-Sozialausgaben, 1985-2009	25
Abbildung 5: Wirkung von Gesundheits- und Bildungsausgaben – Ausgewählte Indikatoren, 2002-2009	25
Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der Kreditvergabekriterien pro Programm.....	26
Abbildung 7: Vergleich der Budgetsalden und BIP-Wachstumszahlen für frühere und neuere Programme in entwickelten Ländern und Schwellenländern.....	26
Abbildung 8: Gouvernanzstruktur des IWF.....	44
Abbildung 9: Übersicht der IWF-Instrumente (Stand 9. Mai, 2014).....	45
Abbildung 10: Aktuelle ausstehende Kredite des IWF im Überblick (Stand: 31. März 2014)	46
Abbildung 11: Übersicht der Schweizer Beiträge an die Kapazitätsentwicklung des IWF	48

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
EZB	Europäische Zentralbank
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSB	Financial Stability Board, Finanzstabilitätsausschuss
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
IMFC	International Monetary and Financial Committee
ICD	Institute for Capacity Development, Institut für die Entwicklung von Kapazitäten
IEO	Independent Evaluation Office, Unabhängiges Evaluierungsbüro des IWF
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRGT	Poverty Reduction and Growth Trust, Treuhandfonds des IWF
PSI	Policy Support Instrument
RTAC	Regional Technical Assistance Center, regionale Zentren des IWF
SBA	Stand-By Arrangement, Beistandsabkommen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SZR	Sonderziehungsrecht
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TSR	Triennial Surveillance Review, dreijährliche Überprüfung der Überwachung
TTF	Topical Trust Fund, thematische Treuhandfonds des IWF
USD	US-Dollar

Quellenverzeichnis

- Arezki, R., Quintyn, M. & Toscani, F. (2012). *Structural Reforms, IMF Programs and Capacity Building: An Empirical Investigation*. IMF Working Paper, WP/12/232.
- Barro, R. & Lee, J. (2005). IMF Programs: Who is chosen and what are the effects? *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), 1245-1269.
- Bas, M. & Stone, R. (2011). *If Life Sends You Lemons: Adverse Selection and Growth under IMF Programs*.
- Clements, B., Gupta, S. & Nozaki, M. (2011). *What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs?* IMF Staff Discussion Note SDN/11/15.
- Consulting Base (2013). *IMF East Africa Regional Technical Assistance Center (East AFRITAC): Independent Mid-Term Evaluation Phase III: October 2009 to date*.
- Consulting Base (2013). *IMF Regional Technical Assistance Centers (West AFRITAC): Independent Mid-Term Evaluation Phase III: October 2009 to date*.
- Eurodad (2014). *Conditionally yours: An analysis of the policy conditions attached to IMF loans*.
- IEO (2004). *The IMF and Argentina, 1991-2001*.
- IEO (2007). *Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*.
- IEO (2011). *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07*.
- IEO (2014). *Recurring Issues from a Decade of Evaluation—Lessons for the IMF*.
- IMF (2005). *Review of the 2002 Conditionality Guidelines*.
- IMF (2009). *The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries – Supplementary Information*.
- IMF (2010). *Technical Assistance Evaluation Program: Findings of Evaluations and Updated Program*.
- IMF (2012). *2011 Review of Conditionality: Overview Paper*.
- IMF (2012). *Background Paper 3: Outcomes of Fund-Supported Programs, 2011 Review of Conditionality*.
- IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*.
- IMF (2013). *IMF Multilateral Policy Issues Report: 2013 Pilot External Sector Report*.
- IMF (2013). *Iceland: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation and Third Post-Program Monitoring Discussions*. IMF Country Report No. 13/256.
- IMF (2013). *Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund*.

New Rules for Global Finance Coalition (2008). *What role for the IMF?*

Wolf, M. (2011). *TSR External Commentary—Surveillance by the International Monetary Fund.*

Anhang

Abbildung 8: Gouvernanzstruktur des IWF

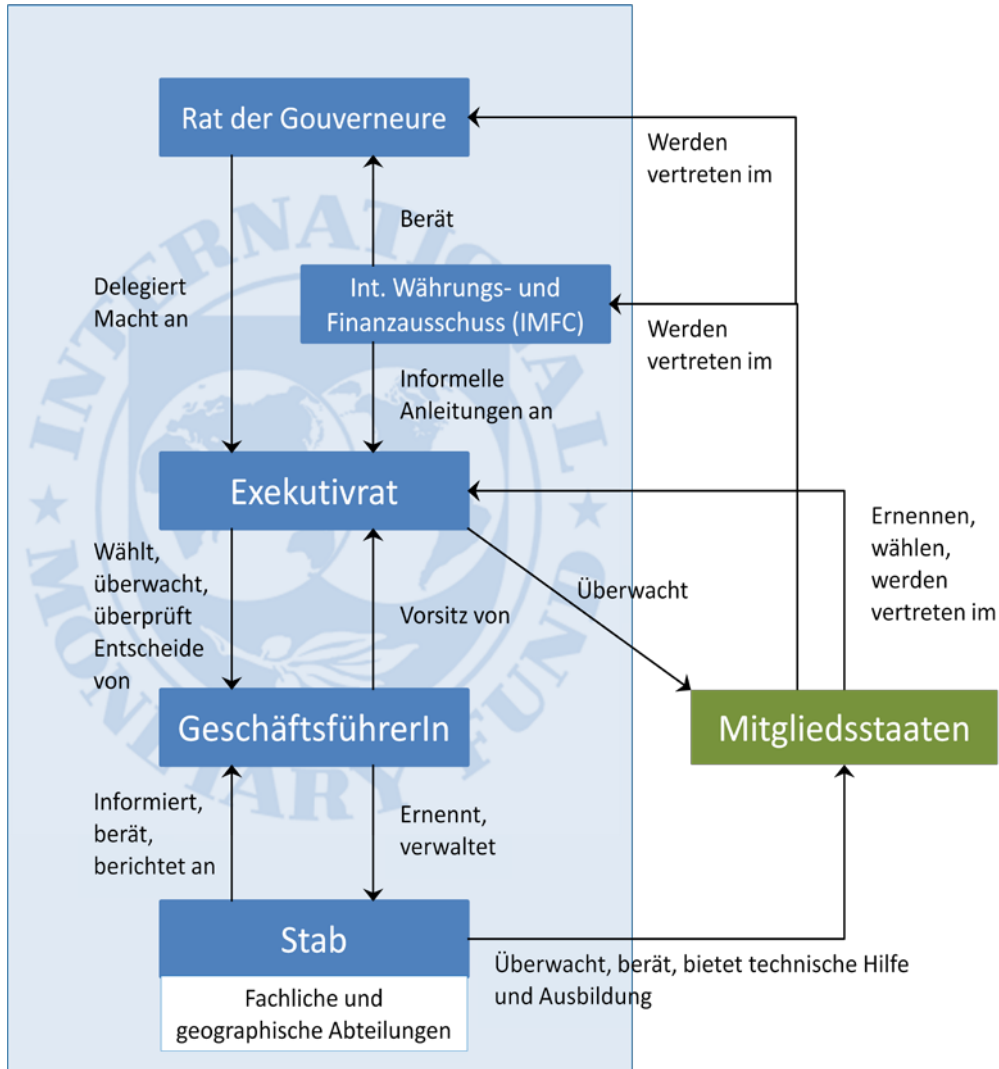


Abbildung 9: Übersicht der IWF-Instrumente (Stand 9. Mai, 2014)

Fazilität	Ziel	Konditionalität	Zinssatz	Zugangslimite (in % der Quote)	Rückzahlung der Tranchen (in Jahren)
Instrumente finanziert durch General Resources Account (GRA)					
Stand-By Arrangement (SBA)	Kurzfristige Unterstützung für Länder mit mittelfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten	IWF-Programm	SZR Zinssatz +100bps + Zuschlag <u>Zuschlag-Höhe:</u> <ul style="list-style-type: none"> • 200 bps falls die ausstehende Schuld 300%⁾ der Quote überschreitet; • Erhöhung auf 300bps falls der Kreditbetrag während 3⁾ Jahre über 300%⁾ der Quote bleibt. 	200% ⁾ p.a., 600% ⁾ kumulativ oder mehr (bei Erfüllung der Kriterien für einen erhöhten Zugang)	3¼ – 5
Extended Fund Facility (EFF)	Mittelfristige Unterstützung für Länder mit längerfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten	IWF-Programm		200% ⁾ p.a., 600% ⁾ kumulativ oder mehr (erhöhter Zugang)	4½ – 10
Flexible Credit Line (FCL)	Versicherungsinstrument für grundsätzlich solide Länder mit potentiellm Mittelbedarf	Qualifikationskriterien als Zugangsvoraussetzung		unbegrenzt	3¼ – 5
Precautionary Liquidity Line (PLL)	Versicherungsinstrument für grundsätzlich solide Länder, die aber Vulnerabilitäten aufweisen, welche die Qualifizierung für FCL verhindern	Kombination von (i) IWF-Programm und (ii) Qualifikationskriterien als Zugangsvoraussetzung		<u>6-monatige PLL</u> 250% ⁾ bei Bewilligung des Abkommens, 500% ⁾ in ausserordentlichen Fällen <u>1-2 jährige PLL</u> 500% ⁾ p.a., 600% ⁾ kumulativ	3¼ – 5
Rapid Financing Instrument (RFI)	Kurzfristige Hilfe bei dringlichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten (Notfälle, Naturkatastrophen)	Kein IWF-Programm	SZR Zinssatz	50% ⁾ p.a., 1000% ⁾ kumulativ	3¼ – 5
Instrumente finanziert durch Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) (für Länder mit geringem Einkommen)					
Extended Credit Facility (ECF)	Mittelfristige Unterstützung von Ländern mit anhaltenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten	IWF-Programm	Kein Zinssatz (Beschluss bis Ende 2014)	100% ⁾ p.a., 300% ⁾ kumulativ, bezogen auf den gesamten Zugang unter ECF, SCF und RCF	5½ – 10
Standby Credit Facility (SCF)	Kurzfristige Unterstützung für Länder mit temporären Zahlungsbilanzschwierigkeiten	IWF-Programm		4 – 8	
Rapid Credit Facility (RCF)	Schnelle finanzielle Unterstützung	reduzierte Konditionalität im Vergleich zu ECF und SCF		25% ⁾ p.a., 75% ⁾ kumulativ (ausserordentlicher Zugang möglich)	5½ – 10

⁾ Im Lichte der anstehenden 14. Quoten- und Gouvernanzreform werden gegenwärtig die Obergrenzen und Bedingungen für die Zuschläge überprüft. Sollten die gesamten Quoten erhöht werden, würden die Obergrenzen entsprechend halbiert oder auf ein tieferes Niveau angepasst werden.

Abbildung 10: Aktuelle ausstehende Kredite des IWF im Überblick (Stand: 31. März 2014)

Industrie- und Schwellenländer (reguläre Ressourcen)					
Beistandsabkommen (SBA)					
Mitgliedsstaat	Anfang	Ende	Beträge in Mio. SZR	Nicht gezogener Anteil (Mio. SZR)	Ausstehendes Kreditvolumen (Mio. SZR)
<u>Bosnien und Herzegowina</u>	September 26 2012	Juni 30 2015	473	220	390
<u>Georgien</u>	April 11 2012	April 10 2014	125	125	133
<u>Jordanien</u>	August 03 2012	August 02 2015	1'364	682	682
<u>Rumänien</u>	September 27 2013	September 26 2015	1'751	1'751	3'985
<u>St. Kitts und Nevis</u>	Juli 27 2011	Juli 26 2014	53	5	48
<u>Tunesien</u>	Juni 07 2013	Juni 06 2015	1'146	718	428
Gesamt			4'912	3'501	5'666
Erweiterte Kreditvereinbarung (EFF)					
Mitgliedsstaat	Anfang	Ende	Beträge in Mio. SZR	Nicht gezogener Anteil (Mio. SZR)	Ausstehendes Kreditvolumen (Mio. SZR)
<u>Albanien</u>	Februar 28 2014	Februar 27 2017	295	295	5
<u>Armenien</u>	März 07 2014	Mai 06 2017	82	70	196
<u>Zypern</u>	Mai 15 2013	Mai 14 2016	891	668	223
<u>Griechenland</u>	März 15 2012	März 14 2016	23'785	16'574	22'139
<u>Jamaika</u>	Mai 01 2013	April 30 2017	615	393	525
<u>Pakistan</u>	September 04 2013	September 03 2016	4'393	3'313	2'332
<u>Portugal</u>	Mai 20 2011	Mai 19 2014	23'742	1'560	22'182
Gesamt			53'804	22'874	47'603
Flexible Kreditlinie (FCL)					
Mitgliedsstaat	Anfang	Ende	Beträge in Mio. SZR	Nicht gezogener Anteil (Mio. SZR)	Ausstehendes Kreditvolumen (Mio. SZR)
<u>Kolumbien</u>	Juni 24 2013	Juni 23 2015	3'870	3'870	-
<u>Mexiko</u>	November 30 2012	November 29 2014	47'292	47'292	-
<u>Polen</u>	Januar 18 2013	Januar 17 2015	22'000	22'000	-
Gesamt			73'162	73'162	-
Precautionary and Liquidity Line (PLL)					
Mitgliedsstaat	Anfang	Ende	Beträge in Mio. SZR	Nicht gezogener Anteil (Mio. SZR)	Ausstehendes Kreditvolumen (Mio. SZR)
<u>Marokko</u>	August 03 2012	August 02 2014	4'117	4'117	-
Gesamt			4'117	4'117	-

Ärmere Länder aus Ressourcen des Treuhandfonds des IWF (PRGT)

Extended Credit Facility (ECF)

Mitgliedsstaat	Anfang	Ende	Beträge in Mio. SZR	Nicht gezogener Anteil (Mio. SZR)	Ausstehendes Kreditvolumen (Mio. SZR)
<u>Afghanistan</u>	November 14 2011	November 13 2014	85	61	83
<u>Bangladesch</u>	April 11 2012	April 10 2015	640	274	438
<u>Benin</u>	Juni 14 2010	April 30 2014	74	11	86
<u>Burkina Faso</u>	Dezember 27 2013	Dezember 26 2016	27	25	139
<u>Burundi</u>	Januar 27 2012	Januar 26 2015	30	10	91
<u>Zentralafrikanische Republik</u>	Juni 25 2012	Juni 24 2015	42	35	64
<u>Cote d'Ivoire</u>	November 04 2011	November 03 2014	390	81	610
<u>Gambia</u>	Mai 25 2012	Mai 24 2015	19	8	31
<u>Guinea</u>	Februar 24 2012	Februar 23 2015	129	55	74
<u>Haiti</u>	Juli 21 2010	August 29 2014	41	3	38
<u>Kirgistan</u>	Juni 20 2011	Juni 19 2014	67	10	129
<u>Liberia</u>	November 19 2012	November 18 2015	52	30	64
<u>Malawi</u>	Juli 23 2012	November 22 2015	104	52	134
<u>Mali</u>	Dezember 18 2013	Dezember 17 2016	30	24	90
<u>Niger</u>	März 16 2012	Dezember 31 2015	79	56	49
<u>Sao Tome & Príncipe</u>	Juli 20 2012	Juli 19 2015	3	1	3
<u>Sierra Leone</u>	Oktober 21 2013	Oktober 20 2016	62	53	83
<u>Salomon Inseln</u>	Dezember 07 2012	Dezember 06 2015	1	1	13
Gesamt			1'874	790	2'218

Standby Credit Facility (SCF)

Mitgliedsstaat	Anfang	Ende	Beträge in Mio. SZR	Nicht gezogener Anteil (Mio. SZR)	Ausstehendes Kreditvolumen (Mio. SZR)
<u>Georgien</u>	April 11 2012	April 10 2014	125	125	42
<u>Tansania</u>	Juli 06 2012	April 30 2014	149	75	298
Gesamt			274	200	340

Abbildung 11: Übersicht der Schweizer Beiträge an die Kapazitätsentwicklung des IWF

Modalitäten	Zeitraum	Beträge (Mio. USD)
Bilaterale Konten mit dem IWF		42.8
Alte bilaterale Programme	1996-2012	18.7
LoU East (Arbeitsprogramme Schwerpunktländer Ost)	2009-14	12
LoU South (Arbeitsprogramme Schwerpunktländer Süd)	2010-15	12
Konferenz	2013	0.1
Multilaterale Konten - Thematische Treuhandfonds (TTFs) 1/		19.4
AML/CFT (Geldwäscherei/Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung)	2009-14	5
AML/CFT Phase II (Geldwäscherei/Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung)	2014-19	4.4
Managing Natural Resource Wealth (Verwaltung des Rohstoffreichtums)	2011-16	5
Tax Policy and Administration (Steuerpolitik und Verwaltung)	2011-16	5
Multilaterale Konten - AFRITAC	2003-08	4.9
Multilaterale Konten - RTACs		10
East AFRITAC	2009-14	1
West I AFRITAC	2009-14	1
West II AFRITAC	2012-16	5
South AFRITAC	2011-16	3
GESAMT		72.2

Diese Schweizer Beiträge an die Kapazitätsentwicklung des IWF werden vom SECO im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geleistet.

Quelle: Institut für die Entwicklung von Kapazitäten des IWF

1/ Die Schweiz hat zudem USD 1.25 Mio. dem Diagnose-Instrument für die Bewertung von Steuerregimes (TADAT) zugesprochen.