

Was bringen Währungsfonds und Weltbank für China ?

Eckard Garms

1. Mitte April dieses Jahres wurde die Volksrepublik China Mitglied im Internationalen Währungsfonds (IMF). Sie übernahm den Sitz China, der bislang von Taiwan eingenommen worden war. Damit übernimmt die Volksrepublik auch die Quote Chinas im IMF in Höhe von 550 Millionen Sonderziehungsrechte, die gegenwärtig rund 700 Mio. US\$ entsprechen. Mit der Mitgliedschaft im IMF erfüllte Beijing auch die Voraussetzung zur Aufnahme in die Weltbank (eigentlich International Bank for Reconstruction and Development, IBRD). Mitte Mai wurde die VR China anstelle von Taiwan Mitglied der Weltbank.

Trotz verschiedentlichem Kontakte Beijings mit diesen beiden in Washington ansässigen Finanzierungsinstitutionen in der Vergangenheit kam der schnelle Entschluß Pekings zur Mitgliedschaft überraschend. Dennoch sollte aus dieser Eile nicht geschlossen werden, daß sich die Volksrepublik aufgrund dringender Kreditbedürfnisse dazu gezwungen sah. Zum einen ist dieser Schritt ein politisches Manöver, die Repräsentanz des Landes im internationalen Rahmen auszubauen. Die Weltbank, der 134 Staaten angehören, war die letzte große internationale Organisation, in der China weiterhin durch Taiwan, die "Republik China", vertreten war.

Auf mittlere Sicht hingegen bedeutet die Mitgliedschaft vor allem in der Weltbank und dort besonders in deren Unterorganisation International Development Association (IDA) für Beijing natürlich einen Zugang zu billigen Entwicklungskrediten. Vorerst muß jedoch der Umfang der chinesischen Repräsentanz neu bestimmt werden, muß die Volksrepublik der Bank einen Einblick in ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zur Verfügung stellen, um Kreditwürdigkeit und Realisierungschancen einzelner Hilfsprojekte abschätzen zu können.

Zur Beantwortung der Frage, auf welchen Gebieten IMF und Weltbank der Volksrepublik überhaupt von Nutzen sein können, hier zuerst eine kurze Darstellung der Funktionsweise beider Agenturen.

Der IMF

Im Internationalen Währungsfonds sind gegenwärtig 140 Regierungen Mitglied. Die durch seine jeweilige Quote ausgedrückte Wirtschaftskraft eines Landes bestimmt

1.) die Subskription, die es an den Fonds zahlen muß (weniger als ein Viertel davon in Reserveaktiva, z.B. Gold, Dollar oder Sonderziehungsrechte SZR, gut drei Viertel in Landeswährung) und die in das Eigentum des Fonds übergeht;

2.) seine Ziehungsrechte im Rahmen der Fazilitäten;

3.) seine Stimmrechte;

4.) seine Anteile an SZR-Neuzuteilungen.

Die Quoten werden mit Hilfe von Formeln berechnet, in die in Bretton Woods Volkseinkommen, Reserven, Einfuhren, Ausfuhrschwankungen und das Verhältnis der Ausfuhren zum Volkseinkommen eingehen. Später wurden Außenhandel und Exporterlösschwankungen stärker gewichtet. Bei Neuaufnahme eines Landes wird es unter Länder mit vergleichbarer ökonomischer Lage eingestuft, seine rechnerische Quote also korrigiert.

Die Quoten der Mitglieder werden regelmäßig überprüft und gegebenenfalls erhöht. Sie betragen z.Zt. 39 Milliarden SZR. Falls alle Mitglieder die bei der siebten Überprüfung vorgeschlagenen neuen Höchstbeträge akzeptieren, erhöht sich die Quotensumme auf 58,6 Milliarden SZR. Außerdem kann der Fonds seine Mittel durch Kreditaufnahme ergänzen.

Unter "Ziehung" durch ein Mitglied versteht man, mit seiner eigenen Währung die Währungen anderer Mitglieder oder SZR zu kaufen. In bestimmten Fristen müssen diese Transaktionen umgekehrt werden, das Mitglied muß seine Landeswährung zurückkaufen. Der in Reserveaktiva einbezahlte 25prozentige Subskriptionsanteil (früher die Gold-, jetzt die Reservetranche) kann nach Belieben gezogen werden.

Über die Reservetranche hinaus können Käufe in vier Kredittranchen zu je 25% der Quote vorgenommen werden. Alle Ziehungen außer der Kredittranche werden vom Fond auf ihren Verwendungszweck überprüft und mit Auflagen versehen. Unter Einschluß aller möglichen Ziehungen (Reserve- und Kredittranchen, Erweiterte Fondsfazilität, Zusätzliche Finanzierungsvorkehrung, Kompensierende Finanzierung, Finanzierung von Rohstoff-Ausgleichslagern, Ölfazilität) kann die kumulierte Ziehung auf maximal 480% der Quote ausgeweitet werden.

Jedes Mitglied verfügt über 250 Basis-Stimmrechte und je einem pro 100 000 SZR seiner Quote.

Der Währungsfonds wird von einem Exekutivdirektorium geleitet. Es besteht aus sechs von den wirtschaftlich wichtigsten Ländern (USA, Großbritannien, BR Deutschland, Frankreich, Japan, Saudi-Arabien) ernannten Direktoren und 15 von Ländergruppen gewählten Direktoren.

Der Fonds erhebt auf alle Transaktionen (außer der Reservetranche) Bearbeitungsgebühren von 1/2% und Gebühren, die gestaffelt bis fast an Marktkonditionen heranreichen.

Wie 1977 entfiel auch 1978 der Hauptanteil der Kreditvergabe des IMF auf Industriestaaten, die insgesamt 2.375 Mio.SZR zogen. Dagegen beanspruchten 28 Entwicklungsländer 1.029 Mio.SZR. 1978 erfolgten zwei Drittel der Ziehungen unter der Reservetranche, die Kredittranchen verzeichneten einen markanten Rückgang.

IMF und Weltbank wurden 1944 auf der Internationalen Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten und Assoziierten Nationen in Bretton Woods (New Hampshire, USA) gegründet. Im Gegensatz zur Weltbank, seiner Schwesterorganisation für Entwicklungskredite, bestehen die Hauptziele der Arbeit des IMF darin, stabile Währungen und eine geordnete Währungspolitik unter seinen Mitgliedsländern zu fördern, Devisenverkehrsbeschränkungen, Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen und andere Hemmnisse eines multilateralen Zahlungssystems auszuräumen. Einem freien Welthandel soll größtmöglicher Spielraum eingeräumt werden. Dies galt als wesentliche Voraussetzung, zwei Anliegen der Nachkriegszeit zu erreichen, nämlich Vollbeschäftigung und wirtschaftlichen Aufbau.

Zur Erreichung der benannten Ziele wurde ein Verhaltenskodex aufgestellt. Um die Länder bei der Befolgung dieser Leitlinien unterstützen zu können, wurde der Fonds ausreichend mit Geldmitteln ausgestattet, die die Mitgliedsländer durch ihre Quoten (Einzahlungen) aufbrachten und die ihnen für "Ziehungen" (gleich Käufen) von Devisen zur Verfügung standen. Von Beginn an hatte der Fonds somit zwei einander ergänzende Funktionen: Überwachung und Finanzierung (1).

Obwohl die IMF-Geschäftsgrundsätze keine Bestimmungen über die binnenwirtschaftliche Geld- und Finanzpolitik seiner Mitgliedsländer enthalten, sind die angestrebten währungspolitischen Ziele des Fonds ohne entsprechende binnenwirtschaftliche Maßnahmen der einzelnen Regierungen nicht zu verwirklichen. Somit nahm der Fonds auf die interne Finanzpolitik seiner Mitgliedsländer Einfluß.

Zu Beginn der 50er Jahre faßte der IMF einen Beschluß über die Verwendung der Fondsmittel, auf dem bis heute die Geldvergabepolitik dieses Instituts beruht. Wichtig ist, daß er dabei

seine Aufgabe der Finanzierung mit jener der Überwachung dadurch verknüpfte, daß die Ziehungen von Fondsgeldern, also die Aufnahme von Devisendarlehen, mit progressiv strengeren Auflagen für die Währungspolitik des Nehmerlandes verknüpft werden.

Nachdem der Fonds mit dieser Politik bis in die Mitte der 60er Jahre erfolgreich bei der Liberalisierung des Zahlungsverkehrs seiner Mitgliedsländer mitgewirkt hatte, traten mit dem Beginn der 70er Jahre Schwierigkeiten auf: Aufgrund sich entscheidend wandelnder Geld- und Warenströme nahmen Zahlungsbilanzungleichgewichte zu, der Dollar büßte seine Funktion als globales Reservemedium ein, das Paritätensystem brach zusammen.

Auf den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, der starken Erhöhung der Ölpreise, der zunehmenden Zahlungsbilanzprobleme und einer Ausweitung protektionistischer Maßnahmen reagierte der Fonds durch die Einrichtung verschiedener neuer Kreditfazilitäten für seine Mitglieder und längere Laufzeiten bei den regulären Kredittranchen.

Aus der grundsätzlichen Problematik konnte den Fonds jedoch nicht befreien: Zahlungsbilanz- und Währungsprobleme sind heute nicht mehr vorübergehender Natur, sondern spiegeln ihrerseits tiefgreifende Strukturprobleme einzelner Länder wider. Diese zu korrigieren ist allerdings nicht Aufgabe des IMF, sondern der Weltbank.

Die Position Chinas im IMF

Seit Beginn der Verhandlungen über die Gründung eines Internationalen Währungsfonds und einer Weltbank in den 40er Jahren nahm China an diesen Verhandlungen teil, schickte Vertreter zur Konferenz von Bretton Woods und anderen Verhandlungen.

Als sich die Gründung des Internationalen Währungsfonds abzeichnete, bildeten die Quoten für die einzelnen Länder eine erste Kontroverse. Diese Quoten sollten nach verschiedenen Formeln ausgerechnet werden.

Die Gesamtsumme der vorgeschlagenen Quoten schwankte zwischen 8,4 und 10 Mrd.US\$. Für die Vereinigten Staaten und das "Vereinigte Königreich und Kolonien" hatte man die größten Quoten vorgesehen, nämlich rund 2,9 Mrd.US\$ und 1,3 Mrd.US\$, die während der wechselnden Beratungen kaum geändert wurden. Die drittgrößte Quote sollte der UdSSR zufallen (Vorschläge von 763 Mio.US\$ bis 1,2 Mrd.US\$), die viertgrößte China, für das Quoten von 350 bis 550 Mio.US\$ angesetzt wurden.

Für China war solch eine große Quote vorgesehen, da die chinesischen Unterhändler geltend gemacht hatten, man könne nicht nur von den

Zahlen des Volkseinkommens ausgehen, sondern müsse auch Chinas große agrarische, sich selbst versorgende Bevölkerung berücksichtigen (2).

Wie sehr die Zuteilung der ursprünglichen Quoten politisch bedingt war, zeigt die Handhabung des Antrags Frankreichs, seine geplante Quote von 450 Mio.US\$ um 50% auf 675 Mio.US\$ zu erhöhen. Damit wäre es vom 5. Platz (hinter China) auf den 4., von China gehaltenen Platz vorgezurückt. Zwischen den amerikanischen und chinesischen Delegierten in Bretton Woods gab es aber eine Übereinkunft darüber, daß China die viertgrößte Quote zukommen solle. China stellte daraufhin einen Gegenantrag auf eine Quotenerhöhung von 550 Mio.US\$ auf 715 Mio.US\$. Die Gouverneure des Fonds entschieden dann, die französische Quote auf 525 Mio.US\$ anzuheben, China zog seinen Antrag zurück (3).

China, das am 27.12.1945 als eines der ersten 32 Länder Mitglied wurde, verzichtete in Zukunft, an den Quotenerhöhungen teilzunehmen, so daß diese bei 550 Millionen SZR blieben. Chinas Stimmanteil verringerte sich angesichts der Quotenerhöhungen der anderen Mitgliedsländer bis Anfang 1980 auf 1,35% aller Stimmrechte. Taiwan nahm nie eine Ziehung auf seine IMF-Quote vor.

Die Volksrepublik China wird nach einem Beschluß des Exekutivdirektoriums eine Quote von 1.200 Millionen SZR (= 1,57 Mrd.US\$) übernehmen und damit den achten Rang im Fonds einnehmen, und zwar nach Italien, aber vor Indien, das durch die Volksrepublik auf den neunten Platz gerutscht ist. Im Rahmen der Zuteilung von Sonderziehungsrechten an seine Mitglieder von insgesamt rund 12 Mrd.SZR, wovon die Mitgliedsländer jeweils am 1. Januar der Jahre 1979-81 ein Drittel erhalten, werden der Volksrepublik bei dieser Quote am 1. Januar 1981 rund 150 Mio.SZR als "windfall" Währungsreserve zufließen.

Voraussichtlich wird China ebenfalls einen eigenen Direktorenplatz erhalten, die Regierung in Beijing will ihren Finanzminister Wu Bo zum Direktor und stellvertretenden Finanzminister Li Peng zum Vizedirektor machen. Dies würde die Zahl der IMF-Direktoren auf 22 ansteigen lassen.

Sowohl der Beschluß über die Quotenfestsetzung als auch derjenige zur Direktorspostenfrage müssen noch von den Mitgliedsländern gebilligt werden.

China hält mit dieser Quote von 1.200 Millionen SZR die größte Quote eines Entwicklungslandes und wird ebenfalls den ersten Fonds-Direktor aus einem Entwicklungsland stellen. Damit zeigen sich schon, welche politischen Prestige-gründe für Beijing maßgeblich waren, sich mit keiner geringeren Vertretung im Fonds abfinden zu wollen. Z.B. hatte sich die Volksrepublik ja auch für einen Übergangszeitraum mit der alten China-Quote zufriedengeben können. Dennoch ist die Quote nicht so hoch, wie sie z.B. vom ame-

rikanischen China Business Review geschätzt worden ist. Dort hatte man errechnet, daß China für eine Quote von 2,3-3,5 Mrd.US\$ gut sei (4). Diese niedrige Quotenwahl hat vermutlich zwei Gründe: Erstens ist der Bedarf Chinas an Zahlungsbilanzkrediten gering, selbst wenn sie im unteren Bereich der Fonds-Fazilitäten relativ billig wären. Zweitens werden die Fondsgelder sehr eng mit Kontrollen und Überwachung verbunden. Hier reagiert - nicht nur die ohnehin publizitätsscheue Volksrepublik - sehr sensibel. Eigentlich relevant für China - wie für die anderen Entwicklungsländer - sind die Weltbank- und IDA-Gelder.

Die Weltbank

Die Weltbank-Gruppe besteht aus der Bank selbst, der International Development Association (IDA) und der International Finance Corporation (IFC). Gemeinsames Ziel der drei Organisationen ist die Hebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern durch die Vergabe von Finanzierungsmitteln aus den Industriestaaten an die Entwicklungsländer. Die Weltbank wurde 1945 gegründet, ihr Kapital wurde von den heute 134 Mitgliedsländern gezeichnet. Diese Subskriptionen auf das Kapital der Bank, die nur zu 7,5% eingezahlt werden müssen und die die Stimmrechte in der Bank bestimmen, werden faktisch an den Fonds-Quoten orientiert. Alle Länder wollen hohe Fonds-Quoten, da davon die Ziehungsrechte abhängen, aber niedrige Bankzeichnungen, da Weltbankdarlehen unabhängig von den gezeichneten Anteilen vergeben werden.

Kreditgewährungen werden von der Weltbank in erster Linie durch Mittelaufnahme auf den internationalen Kapitalmärkten finanziert.

"Der tilgungsfreie Zeitraum für Weltbankdarlehen beträgt im allgemeinen fünf Jahre; sie sind spätestens nach 20 Jahren zurückzuzahlen. Sie sind für Entwicklungsländer in einem fortgeschritteneren Stadium des wirtschaftlichen und sozialen Wachstums bestimmt. Der von der Weltbank für ihre Darlehen in Rechnung gestellte Zinssatz wird nach einer Formel berechnet, die sich an den ihr entstehenden Kosten der Mittelbeschaffung orientiert", so der Jahresbericht 1979.

Gegenwärtig kosten Darlehen der Weltbank 8 1/4% Zinsen.

Die Weltbank vergibt Darlehen nur für produktive Zwecke, um das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern zu fördern. In erster Linie werden Mittel projektbezogen vergeben. Im Zuge gewaltiger Finanzierungsbedürfnisse der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer hat die Bank jedoch ein neues Darlehensinstrument entwickelt, die "Programmdarlehen zur strukturellen Anpassung". Diese nichtprojektgebundene Finanzhilfe soll langfristige Strukturveränderungen im Wirtschaftsprozeß der Entwicklungsländer

finanzieren helfen. Diese Programmkredite - mengenmäßig unter 10% der gesamten Bank-Ausleihungen - sollen in Zukunft nicht mehr expost zur Stopfung von schon eingetretenen Finanzlöchern eingesetzt werden, sondern frühzeitig zur Vermeidung von Krisen wirtschaftliche Umstellungsprozesse finanzieren.

Die International Development Association (IDA, 1960 gegründet) verfolgt die gleichen Ziele wie ihre Mutterorganisation Weltbank, gewährt jedoch ihre Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer zu günstigeren Konditionen: Laufzeit 50 Jahre, 10 Jahre tilgungsfrei, keine Zinsen, jährliche Bearbeitungsgebühr 3/4%. Sie konzentriert sich auf Länder mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von unter 580 US\$ (US\$ von 1977). Die dritte Organisation aus der Weltbank-Gruppe, die International Finance Corp. (IFC), fördert das Wachstum des privaten Sektors in den unterentwickelten Ländern. Sie ist finanziell von der Weltbank unabhängig und mobilisiert Inlands- und Auslandskapital für ihre Projekte, beteiligt sich selbst auch an Joint Ventures.

Im Geschäftsjahr 1978/79 vergab die Weltbank zusammen mit ihren Tochtergesellschaften über 10 Mrd.US\$ Kredite und Investitionszusagen. 25% der Gelder gingen in die ländliche Entwicklung, 19% in den Verkehrssektor, 10% in Wasserversorgungsprogramme.

Die IDA-Kredite gingen zu 80% an Länder mit einem Pro-Kopf-BSP von unter 296 US\$, 27% der Weltbank-Darlehen wurden Ländern gewährt, deren Pro-Kopf-BSP unter 580 US\$ lag. Oft wurden die Mittel gemeinsam - als "Verschnitt" beider Konditionen - eingesetzt.

Um den wachsenden Anforderungen gerecht zu werden, beschloß das Exekutivdirektorium der Bank, das genehmigte Kapital der Bank um 40 Mrd.US\$ zu erhöhen, d.h. das z.Zt. genehmigte Kapital nahezu zu verdoppeln. Mit einer Ratifizierung dieses Beschlusses wird bis zur diesjährigen Jahrestagung im September gerechnet.

Weltbankgelder für China

Für die Volksrepublik China können diese riesigen Finanzierungsmöglichkeiten durch die Weltbank und vor allem durch die billigen IDA-Kredite ohne Frage von großer Bedeutung für die Entwicklung der eigenen Volkswirtschaft sein. Durch die Genehmigung von Gemeinschaftsunternehmen mit ausländischer Beteiligung könnte das Land sogar IFC-Gelder für sich mobilisieren.

Chinas BSP pro Kopf der Bevölkerung wird bei Zugrundelegung offizieller Zahlen auf Yuan-Basis und ihrer Umrechnung in US Dollar im Bereich von rund 250 US\$ bis 279 US\$ angegeben. Berechnet man das BSP nach dem von Ashbrook eingeführten System (5), so gelangt man für 1979 zu einer Pro-Kopf-Zahl von über 500 US\$. Unsicher ist, welcher Angabe die Weltbank fol-

gen wird. Das Asian Wall Street Journal vermutet, daß die Bank wegen Fehlens des Gegenbeweises die chinesischen Angaben akzeptieren wird, in diesem Bericht wird die Zahl 250 US\$ genannt (6). Damit läge China sogar im Bereich jener armen Entwicklungsländer mit einem Pro-Kopf-BSP von unter 296 US\$, an die die IDA 80% ihrer Kredite vergeben hat.

Als neuem Mitglied kann von einem großen Nachholbedarf der Volksrepublik ausgegangen werden, da China von kaum einem anderen Geldgeber so günstige Finanzierungsbedingungen erwirken kann. Für Weltbank und IDA wird dies bedeuten, daß die Kapitalerhöhung zu einem beträchtlichen Teil für China-Kredite eingesetzt werden muß. Die anderen Kreditnehmer fürchten natürlich - und wohl zu recht - , daß China von den ihm offenstehenden billigen Geld so bald wie möglich Gebrauch machen wird. Bislang ist Indien der größte Einzelschuldner der Bank-Gruppe, 9,4 Mrd.US\$ (30.6.79). Im IMF hat China den Platz Indiens eingenommen, vielleicht wird es sich auch bei der Weltbank in ähnlichen Dimensionen engagieren.

Anmerkungen

- (1) So Margaret Garritsen de Vries, die Historikerin des IMF.
- (2) The IMF 1945 - 1965, Vol.I, J. Keith Horsefield, Washington DC., 1969, S.96
- (3) Ebd. Bd. II, by Margaret Garritsen de Vries and J.Keith Horsefield, Washington DC., 1969, S.354.
- (4) CBR, Jan./Febr. 1980, S.57
- (5) Vgl. R.Machetzki, Anmerkungen zum Sozialprodukt der VR China, hier Fußnote 13, C.a., Febr.1980
- (6) AWSJ, 12.8.1980.