

### Rußland und der Internationale Währungsfonds

Hishow, Ognian N.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hishow, O. N. (1996). *Rußland und der Internationale Währungsfonds*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 70/1996). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46661>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Rußland und der Internationale Währungsfonds**

### **Zusammenfassung**

Nach dem Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Systems ist Rußland zur Überwindung von Zahlungsbilanzproblemen verstärkt auf externe Finanzierung angewiesen. Ein - psychologisch - wichtiger Kreditgeber ist der Internationale Währungsfonds (IWF), weil die Mitgliedschaft in dieser Finanzorganisation ein Zeichen für die Bereitschaft des jeweiligen Landes ist, die marktwirtschaftlichen Prinzipien und die Erfordernisse eines freien Welthandels zu respektieren. Da sich Rußland anfänglich schwertat, eine konsequente Stabilisierungspolitik zu verfolgen, hielten sich private Geldgeber zurück, und die Bedeutung des IWF, auch in seiner wirtschaftspolitischen Beraterfunktion, hat um so mehr zugenommen. Gefährdet sind die teuer erkaufte ersten Erfolge in der monetären Stabilisierung durch die sehr bedrohliche Haushaltslage der russischen Zentralregierung. Sie ist zur inflationsfreien Finanzierung der Haushaltsdefizite auf die IWF-Kredittranchen angewiesen und bemüht, eine konsequente Einhaltung der vereinbarten Kriterien vorzuweisen. Aber auch der IWF ist an einer störungsfreien Zusammenarbeit mit einem seiner wichtigsten Schuldner interessiert. Zum einen stecken weltpolitische Absichten dahinter: Es liegt im westlichen Interesse, Rußland auf einem Demokratiekurs zu halten. Zum anderen profitiert die Fondsbürokratie selbst von einer erfolgreichen Zusammenarbeit. Dadurch ist diese Kooperation durch ein Auf und Ab zwischen Sachzwängen und Kompromißbereitschaft gekennzeichnet. Eine behutsame „Zuckerbrot und Peitsche“-Politik des IWF gegenüber soll dafür sorgen, daß der jetzige Stabilisierungspfad trotz eines hohen sozialen Preises und ständiger Kritik von Patrioten und Kommunisten nicht verlassen wird.

### **Finanzielle Abhängigkeit der russischen Zentralregierung vom IWF**

Der Internationale Währungsfonds gab kürzlich zum zweiten Mal die Suspendierung einer fälligen Kredittranche an die russische Regierung in Höhe von 350 Millionen Dollar bekannt. Die Oktoberüberweisung hätte im Rahmen einer Erweiterten Fondsfazilität (EFF) des IWF mit einem Gesamtumfang von 10,2 Milliarden Dollar und einer dreijährigen Laufzeit erfolgen müssen. Als offizielle Begründung wurde die mangelhafte Steuereintreibung des Staates genannt. Sie lag in den Monaten September und Oktober mit ca. 45% deutlich hinter dem Plansoll zurück.

Diese (nicht erste) Einstellung der Mittelzufuhr kontrastiert mit der Tatsache, daß Rußland gleichzeitig einer der bedeutendsten Kreditnehmer des Fonds ist und dokumentiert das wider-

sprüchliche, durch Auf und Ab gekennzeichnete Verhältnis zwischen der Washingtoner Finanzorganisation und der Moskauer Regierung.

Die Russische Föderation wurde am 1. Juni 1992 IWF-Mitglied mit einer Quote von 4,31 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR) bzw. 6,22 Milliarden Dollar.<sup>1</sup> Wie jedes Land, dessen Wirtschaft sich in der Transformation befindet, kann es insgesamt Beistands- und Systemtransformationskredite bis zu 350% seiner Quote ziehen.<sup>2</sup> Die Haltung des Fonds Rußlands gegenüber unterscheidet sich im Prinzip nicht von seiner Haltung bezüglich politisch weniger gewichtiger Länder. Dieser Haltung liegt die Standardphilosophie des IWF zugrunde, wonach eine übermäßige Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu den vorliegenden Zahlungsbilanzproblemen geführt hat. Entsprechend soll durch Einsatz monetärer und realwirtschaftlicher Instrumente als primäre Stabilisierungsmaßnahme eine Rückführung der Geld- und Kreditexpansion erzielt werden.

Die russische Regierung ist im osteuropäischen Maßstab relativ spät - erst im Frühjahr 1995 - auf einen effizienteren Stabilisierungskurs eingeschwenkt. Die davor vertretene Linie in der Geld- und Finanzpolitik, die auch die Lohn- und Beschäftigungspolitik tangierte, war auf die möglichst umfassende Erhaltung der bestehenden Branchen- und Unternehmensstrukturen ausgerichtet. Der Staat hat ungeachtet einer stark schrumpfenden Wirtschaft den Betrieben umfassende Kredite gewährt. Wesentliche Folgen waren dabei sehr hohe Inflationsraten und eine starke Reduzierung der Budgeteinnahmen der Zentralregierung. Zur Finanzierung der entstandenen Lücken wurde eine großzügige internationale Finanzhilfe organisiert. Ihr Umfang kumuliert sich von Januar 1991 bis September 1996 auf 79,2 Milliarden Dollar.<sup>3</sup> Nicht enthalten in dieser Summe ist die Restrukturierungshilfe für die Außenschuld der russischen Regierung. Ein Großteil davon entfiel auf direkte, darunter staatliche garantierte, Kreditgewährung der sieben wichtigsten Industrieländer, an welcher Deutschland den bedeutendsten Anteil hat, aber auch auf Mittel des IWF.

Die IWF-Kredite fielen anfänglich quantitativ weniger ins Gewicht, weil die Deckung des russischen Haushaltsdefizits - und noch bis 1994 - überwiegend durch Zentralbankankleihen erfolgte. Sie hatten aber die psychologisch wichtige Signalwirkung, daß Rußland die marktwirtschaftliche Transformation unwiderruflich in die Wege geleitet hat. 1992 gewährte der IWF die erste Tranche von 1 Milliarde Dollar eines Standbykredits und 1993 1,5 Milliarden Dollar im Rahmen eines sog. System-Transformation-Facility-Pakets (STF). Eine zweite Tranche wurde 1994 ausgezahlt, wodurch das Gesamtkreditvolumen des Fonds an Rußland auf 4 Milliarden Dollar angewachsen war.<sup>4</sup> Ein Beistandskredit in Höhe von 6,5 Milliarden Dollar und die oben erwähnte EFF von 10,2 Milliarden folgten 1995 und 1996. In diesen beiden Jahren konnte die Regierung rund 1/4 der Defizitfinanzierung aus IWF-Mitteln einkalkulieren.<sup>5</sup> Knapp ein weiteres Viertel kommt aus einer Anleihe der Bundesrepublik Deutschland, die umgehend budgetwirksam wurde.

Die Tranchenfreigabe ist an mit der russischen Regierung vereinbarten Kriterien orientiert, deren Einhaltung seit 1995 durch den Fonds monatlich überprüft wird. Eine Hauptforderung war die radikale Einstellung der Defizitfinanzierung des föderalen Haushalts durch Zentralbankkredite, welcher auch entsprochen wurde. Weitere Kriterien betreffen die Mindestvolumina der Brutto- und

<sup>1</sup> Das SZR wurde 1969 geschaffen und 1972 als offizielle Recheneinheit des IWF eingeführt. Es stellt ein internationales (Reserve-)Zahlungsmittel in Form von Bucheintragungen beim Fonds dar. Sein Wert wird auf der Grundlage eines Währungskorbes gebildet, der aus den nationalen Währungen Dollar, DM, Jen, Pfund Sterling und Französischer Franc entsprechend ihrem Welthandelsgewicht zusammengesetzt ist.

<sup>2</sup> Jedem Mitgliedsland wird entsprechend seiner Wirtschaftsleistung und Höhe der Devisenreserven eine Quote zugeteilt. Im Gegenzug leistet es einen Subskriptionsbeitrag (Mitglieds-) in Höhe der Quote, der zu 25% aus SZR (Devisen) und zu 75% aus eigener Währung besteht. Zur Überbrückung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten macht das Land von seinen durch die Quote bestimmten Ziehungsrechten Gebrauch. Es werden in der Regel bis zu vier Tranchen zu je 1/4 der Quote gewährt, d. h. 3/4 der Quote stellen reine Kreditfazilitäten dar.

<sup>3</sup> Finansovye izvestija, 5.11.1996, S. VIII.

<sup>4</sup> Pičugin, B. M.: Vnešnj dolg Rossii i problemy evo uregulirovanija, Moskau 1995, S. 57.

<sup>5</sup> Unter Zugrundelegung von Sollwerten. Quelle: Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends 1995/2, 1996/1, S. 12 ff., Southampton 1995/1996.

Nettowährungsreserven und die Obergrenze für die Nettokreditvergabe der Zentralbank. Wegen der immer schlechter werdenden Haushaltssituation - die Erfüllung des Einnahmesolls liegt im Durchschnitt des laufenden Jahres bei ca. 60% - nimmt die Bedeutung der IWF-Tranchen als stabile Einnahmequelle des Föderalbudgets ständig zu. Die russische Regierung war sich über die Rolle dieser Mittel von Anfang an im klaren und versuchte um jeden Preis eine Kriterienerfüllung (Qualifizierung) vorzuweisen.

### **Zahlenspiele und politisches Kalkül**

Aber nicht nur die russische Seite, sondern auch die IWF-Bürokratie ist an einer Zusammenarbeit mit Moskau interessiert. Ferner kommen wegen der weltweiten Bedeutung eines stabilen Rußlands Überlegungen im Bereich der "hohen Politik" hinzu. Eine strategische Allianz der Interessen beider Seiten ist natürlich gewachsen. Weil die Kriterieneinhaltung für die Tranchenfreigabe nicht immer leicht war und ist, bedient man sich oft nützlicher Hilfskonstruktionen. Es werden beispielsweise bei Schlüsselindikatoren unterschiedliche numerische Grenzwerte herangezogen, welchen voneinander abweichende Definitionen zugrunde liegen. So ist die IWF-Forderung nach einer Reduzierung der föderalen Budgetdefizite wesentlich großzügiger - um 2,5 bis 3 BIP-Prozentpunkte - als von russischer Seite gemeldet. Für 1995 vereinbarten die Seiten 5,4% des BIP, die auch eingehalten wurden. Rußland meldete dagegen werbewirksame 2,9%. Die Differenz erklärt sich aus der Einlösung fälliger kurzfristiger Staatsobligationen des Finanzministeriums. Sie erfolgt aus Budgetmitteln, die in der Defizitkalkulation der russischen Regierung jedoch nicht auftauchen. Ein großzügiges Entgegenkommen des Fonds liegt auch 1996 vor: In der ersten Jahreshälfte gab er sich mit monatlichen Grenzwerten zwischen 6,6% (März 1996) und 7,8% (April und Mai) zufrieden. Für Januar wurden sogar inflationäre 8,4% genehmigt.<sup>6</sup> Für das erste Quartal rechnete das Finanzministerium dagegen 3,85% ab.

Diese Interessengemeinschaft ist dennoch recht fragil. Die erklärte Absicht des Westens, Jelzin bei den Präsidentschaftswahlen uneingeschränkt zu helfen, wurde zwar durch eine wohlwollende finanzielle Unterstützung des Reformkurses institutionalisiert. Am deutlichsten drückte es die sonst ausgeglichene konservative Neue Zürcher Zeitung mit der Überschrift "Wahlhilfe vom IMF" vom 23. Februar 1996 aus. Diese Linie wurde auch auf dem 1996er G 7-Gipfel der führenden Industriestaaten in Lyon bekräftigt und trotz offensichtlicher Mängel der russischen Stabilitätspolitik eingehalten. Lediglich formal widersprach der Fonds dem Vorwurf, die o. g. EFF sei politisch motiviert; auch er hat auf den Wahlausgang gewartet. Es war allerdings ein gespanntes Warten. Der Grund dafür liegt in dem allgemeinen Widerwillen der - wie auch immer definierten - offiziellen Gläubiger Moskaus, sich unendlich hinhalten zu lassen. Sie wollen Reformfortschritte und Garantien für eine unwiderrufliche Wende Rußlands hin zur Demokratie, d.h. zur Berechenbarkeit, sehen. Diese Ungeduld wurde mit der Suspendierung der regulär fälligen EFF-Julitranchen, bereits im Anschluß an die erfolgreich ausgegangenen Präsidentschaftswahlen also, artikuliert.

Dieses Signal wurde von der russischen Seite letztendlich verstanden. Es war aber ein längerer Prozeß bis sie einsah, daß sie relativ schwache Instrumente zur Ausübung von Druck in der Hand hat. Wohl aus althergebrachter Überschätzung seines internationalen Gewichts gab sich Rußland dem Glauben hin, es könne die Bereitschaft des Westens, Mittel bereitzustellen, permanent mobilisieren. Als das geeignetste Instrument erschien die Verbreitung von Hiobsbotschaften über eine mögliche Destabilisierung, die auch die westliche Sicherheit in Frage stellen würde. Höchstpönlich erklärte Präsident Jelzin im Februar d. J., der IWF hätte keine andere Wahl gehabt, als Rußland die EFF zu gewähren.<sup>7</sup>

Die Operationalisierung des "Versteckspiels" mit dem Fonds erfolgte weitgehend unter Nutzung der umfassenden Erfahrung der sowjetischen Planungsbürokratie mit Sollkennziffern - stammen doch

<sup>6</sup> Russian Economic Trends, Monthly Update, 22.10.1996, Southampton 1996, S. 9.

<sup>7</sup> Neue Zürcher Zeitung, 23.2.1996, S. 9.

90% der heutigen Regierungsmitglieder aus der erprobten Riege dieser Bürokratie, welche den IWF als eine Art neuen russischen Gosplan zu perzipieren scheint.<sup>8</sup> Sie ist geübt, Plansolldaten zwar anzunehmen, diese dann aber still und konsequent zu unterlaufen. Erfahrungsgemäß demonstriert die Regierung vor jedem Besuch einer IWF-Mission, welchem eine weitere Tranchenfreigabe folgen soll, uneingeschränkte Bereitschaft, die Konditionen des Fonds - Abschaffung von Exporttarifen, Einführung von Akzisen auf Erdöl und -gas, Zugang von ausländischen Investoren zum staatlichen Wertpapiermarkt u.v.a. - zu erfüllen. Sie gab auch stets sehr konkrete Versprechungen ab, was die Erfüllung der Wünsche der Washingtoner Prüfer anbelangte. Im Falle der ersten Suspendierung der Kredittranche von Juli 1996 hat diese Bereitschaft Wirkung gezeigt: Nach Überprüfung der vorgestellten Dokumente zur beabsichtigten Verbesserung der Steuereintreibung gab der Fonds im August die fälligen 350 Millionen Dollar in einer Art Vertrauensvorschuß frei. Formaler Grund für die Nichtüberweisung waren bekanntlich die extrem niedrigen Steuereinnahmen der Zentralregierung - die Erfüllungsquote im Zeitraum Januar bis Juli 1996 erreichte nur 39,6%. Realer Grund für die dennoch erfolgte Überweisung war die Überlegung, daß solche Mindereinnahmen schwerwiegende soziale Probleme aufwerfen, an deren Nichtausweitung der IWF ebenfalls interessiert ist.

Im allgemeinen ist der IWF doch bemüht, eine Konfrontation zu vermeiden, und praktiziert letztendlich eine getarnte "Zuckerbrot und Peitsche"-Politik. Noch auf der Jahrestagung des IWF und der Weltbank im Oktober 1996 lobte Exekutivdirektor Camdessus die beeindruckenden Erfolge Rußlands in der Finanzstabilisierung.<sup>9</sup> Mittlerweile wacht der Fonds stärker über die Mittel, die er verteilt. Seine Bereitschaft, den Russen Konzessionen zu machen, hat reziprok zur innenpolitischen Beruhigung abgenommen. Jetzt scheinen überwiegend rein finanzpolitische Überlegungen die jeweilige Kreditvergabeentscheidung zu dominieren. Weil die gemachten Versprechungen hinsichtlich der Aufstockung der Budgeteinnahmen erneut nicht erfüllt wurden, hat der Fonds zum zweiten Mal in diesem Jahr eine reguläre Tranche, die für Oktober, suspendiert. Die Russen haben sich bislang - wohl aufgrund positiver bisheriger Erfahrungen mit einem "zahnlosen" IWF - wenig beeindruckt gezeigt. Die Presse wertete den Vorgang als eine zeitweilige Unterkühlung bei gleichzeitig langfristiger Aufrechterhaltung der Partnerschaft. Mehr noch, die offiziellen Stellen wollen kämpferisch bleiben und den Forderungen der Mission die Position Rußlands entgegenhalten. Diese Position würde auf makroökonomischen Realitäten fußen und von gewichtigen Argumenten unterstützt werden. Als zentrales Argument wurde das Eigeninteresse des IWF angeführt, die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Rußland zum Qualitätszeugnis für das Direktorium werden zu lassen.<sup>10</sup> Zugleich wird anerkannt, daß die Mahnung des Fonds, auf dem Stabilisierungspfad zu bleiben, nicht inhaltslos ist. Dennoch: Im Prinzip rechnet man mit einer Auszahlung der suspendierten Tranche bis Jahresende.<sup>11</sup>

### **Ausverkauf russischer nationaler Interessen an den IWF?**

Auf lange Sicht wird die russische Seite versuchen, ihre Kreditabhängigkeit vom IWF zu verringern. Ein erster Schritt in diese Richtung ist das kürzliche Betreten des Eurobondmarktes mit einer Anleihe von 1 Milliarde Dollar. Bereits 1997 soll der doppelte Betrag ins Auge gefaßt werden.<sup>12</sup> Illusorisch ist jedoch die Vorstellung, die Märkte seien weniger lästig als die IWF-Bürokraten. Sobald der Stabilisierungspfad verlassen werden sollte, würde Moskau sein günstiges Kreditrating und damit das Interesse der privaten Anleger wieder verlieren. Vorerst beugt sich die Politik in Moskau noch den Vorgaben der internationalen Finanzorganisationen. Grund dafür ist das verteilungspolitische Dilemma der russischen Wirtschaft, die zwar einerseits milliardenschwere Handelsbilanzüberschüsse erwirtschaftet. Andererseits bleibt die fiskalische Abhängigkeit von den - vergleichsweise geringen -

<sup>8</sup> Nezavisimaja gazeta, 22.8.1996, S. 1. Gosplan war die zentrale staatliche Planungsbehörde der ehemaligen UdSSR.

<sup>9</sup> Segodnja, 3.10.1996, S. 2.

<sup>10</sup> Ebenda, 26.10.1996, S. 1.

<sup>11</sup> Ebenda, 13.11.1996, S. 1.

<sup>12</sup> International Herald Tribune, 22.11.1996, S. 1.

Geldüberweisungen des IWF, die vor allem in Zeiten rückläufiger Steuereinnahmen relativ an Bedeutung gewinnt. Ferner überwiegt noch die Einsicht, daß die Zusammenarbeit mit dem Fonds per Saldo Vorteile bringt. Insbesondere wird

der makroökonomische Know-how-Transfer in Moskau geschätzt, der über die ständige IWF-Vertretung und die Missionen erfolgt.

Dieser Einsicht gegenüber bleiben Teile der russischen politischen Klasse verschlossen. Aus Konservatismus oder politischem Opportunismus wird aus entsprechenden Kreisen der Vorwurf erhoben, ein IWF-Diktat liege vor. Der Bogen ist je nach politischer Färbung weit gespannt - von der hysterischen Anschuldigung, der IWF sei ein Instrument des USA-Imperialismus zur Vernichtung der russischen Staatlichkeit, über die Vorstellung, Rußland werde zu einem Rohstoffanhängsel des industrialisierten Westens, bis hin zur Ablehnung der wirtschaftspolitischen Rezepte des Fonds als für Rußland, das ja anders sei, ungeeignet. Die Vertreter der letzteren, moderateren Richtung scheinen am zahlreichsten zu sein. Sie rekrutieren sich aus eher gemäßigten postkommunistisch-patriotischen Kreisen, welche auch über eine gewisse makroökonomische Qualifikation und Forschungserfahrung verfügen. Ihre IWF-Skepsis ist schwerwiegender als die schrillen Attacken der Chauvinisten und Altkommunisten, weil sie die nicht ungefährliche Neigung Rußlands ernsthafter dokumentieren, weiterhin an einer konfrontativen Abgrenzung zum Westen festzuhalten. Noch können ihre Bedenken zerstreut werden. Die russische Wirtschaftspolitik muß aber die realwirtschaftliche Transformation radikal beschleunigen, weil (wie auch der IWF ständig anmahnt) die jetzigen fragilen monetären Stabilisierungserfolge sonst ausgehöhlt würden. Ausbleibende Resultate aber wären nur Wasser auf die Mühle der Kritiker von Öffnung und Demokratisierung.

Ognian Hishow

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet.  
Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0945-4071