

IWF – Mehr Verantwortung für Rußland?



Klaus Bolz

Die russische Regierung, die Zentralbank und insbesondere Präsident Boris Jelzin haben im Juli dieses Jahres abermals die Erfahrung machen können, daß der Internationale Währungsfonds gegenüber Rußland keinesfalls nachtragend ist. Immer wieder ist er mit Krediten zur Stelle, wenn es um die Lösung akuter wirtschaftlicher Probleme geht. Der Beobachter der Szene fragt sich nicht erst seit der aktuellen Kreditzusage des Fonds – zusammen mit der Weltbank und Japan – über 22,6 Mrd. US-\$ für die Jahre 1998 und 1999, ob sich die Verantwortlichen des IWF nicht daran erinnern, daß russischerseits gegebene Versprechen in der Vergangenheit stets nur teilweise und sehr zögerlich umgesetzt wurden.

Wenn Ministerpräsident Kirijenko vorsorglich unmittelbar nach der Entscheidung des IWF-Direktoriums über den jüngsten Kredit bereits neue Stützungskredite in Höhe von 7 bis 8 Mrd. US-\$ für die Jahre 2000 und 2001 beantragt hat, dann sicher in der festen Überzeugung, der Fonds werde auch ein weiteres Mal nicht nein sagen können, weil er längst eine politische Verantwortung für die wirtschaftliche und politische Stabilität in Rußland übernommen hat, aus der er sich nun nicht mehr kurzfristig verabschieden kann.

Die Kreditbeziehungen zwischen dem IWF und der Russischen Föderation in den letzten fünf Jahren lassen Zweifel aufkommen, ob das Direktorium des Fonds durch seine stark politisch motivierten Kreditentscheidungen nicht längst die strengen Kreditvergabemaßstäbe, das Prinzip der Konditionalität und damit die geldpolitische Autorität des Fonds ausgehöhlt hat. Während der Verhandlungen in den Jahren 1994 bis 1996 über fällige Kredittranchen bzw. neue Standby-Kredit hatte der Fonds stets verlauten lassen, daß hinsichtlich der Einhaltung der Konditionen kein Zugeständnis gemacht, notfalls sogar ein Scheitern der Verhandlungen in Kauf genommen würde. Und jedes Mal gab es schließlich ein Happy-End, auf Empfehlung des geschäftsführenden Direktors Camdessus hat das Direktorium des IWF die Kredite bestätigt. Die Gegenleistung bestand stets in kaum mehr als dem Versprechen des Präsidenten oder der russischen Regierung, eine verantwortungsbewußte Stabilitäts- und Reformpolitik betreiben zu wollen. Die 10,2 Mrd. US-\$ des Jahres 1996 wurden zugesagt, obwohl weitreichende Zweifel an der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung in Rußland und insbesondere hinsichtlich der Solidität des Budgets angebracht waren. Der Fonds konstatierte allerdings selbstbewußt, er ginge davon aus, Rußland stünde eine stabile wirtschaftliche Entwicklung bevor, mit Wachstumsraten von 2-4% und für 1998 sogar von 6%. Die russische Regierung hatte versprochen, die Privatisierung voranzutreiben, das ineffiziente Steuersystem neu zu gestalten sowie das Budgetdefizit kontinuierlich zurückzuführen. Für 1998 wurde ein Budgetdefizit in Höhe von nur noch 2% des BIP anvisiert. Sieht man einmal von der zurückgeführten Inflationsrate sowie von der erreichten und um einen hohen Preis gehaltenen Stabilität des Rubelkurses zum Dollar ab, ist wenig erreicht: Das erwartete Wachstum blieb aus und die Mehrzahl der Probleme ist weiter ungelöst. Die aktuelle, inzwischen das ganze Land destabilisierende Haushaltskrise ist nicht verhindert worden.

Die russische Regierung hat in den letzten Jahren durch diverse Programme versucht, der heimischen Industrie Impulse zu geben, die Steuereinnahmen zu erhöhen und das Investitionsklima zu verbessern. Der IWF hat diese Programme mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen, offensichtlich aber deren Umsetzung nicht ausreichend kritisch beobachtet; denn wichtige Reformmaßnahmen und insbesondere auch eine Modernisierung der chaotischen

tischen Steuergesetzgebung blieben auf der Strecke. Russische Unternehmen reagierten inzwischen auf das Gesetzeschaos und die unterbliebenen Reformen mit Gleichgültigkeit gegenüber dem Staat. Sie sind zu Formen des naturalwirtschaftlichen Tausches übergegangen, ein Großteil gegenseitiger Zahlungsansprüche wird in nicht-monetärer Form beglichen. Die Chancen für das Entstehen einer gewissen Steuermoral bei Unternehmen und Einzelpersonen sind gering, „man“ bleibt seine Steuern gegenüber dem Staat schuldig. Aber auch der Staat hat eine niedrige Zahlungsmoral, wie die Nichtauszahlung z.B. von Löhnen im Bergbau, bei der Eisenbahn, in Schulen und Krankenhäusern sowie die vom Staat nicht bezahlten Strom- und Gasrechnungen belegen.

In dieser Drucksituation entwickelte die russische Regierung in den letzten Jahren ein Haushaltskonzept, Budgetdefizite ausschließlich durch eine inflationsneutrale Verschuldung zu finanzieren. In Ermangelung umfassender Reformen ist es im Zuge dieser Politik nicht zu der erhofften Erholung der Wirtschaft auf breiter Front und damit auch nicht zu der für eine Konsolidierung des Zentralhaushalts notwendigen Erhöhung der Steuerkraft gekommen. Zur Finanzierung der laufenden Haushaltsausgaben wurden immer mehr kurzfristige Staatspapiere ausgegeben. Der Staat mußte die Konditionen permanent verbessern, um damit auch der aus steuerlichen Gründen stattfindenden Kapitalflucht entgegenzuwirken. Die Regierung gewöhnte sich daran, laufende Ausgaben über die Emission kurzfristiger Staatsobligationen zu finanzieren. Mitte Juli 1998 soll ein Volumen von rd. 30 Mrd. US-\$ in Umlauf gewesen sein. Das Budget geriet in eine Finanzierungsfalle, als neue Emissionen nur noch der Tilgung der Verbindlichkeiten alter Emissionen dienten. Da die Regierung Kirijenko kurzfristig keine Chance sah, die Steuereinnahmen – z.B. auch im Wege drakonischer Zwangsmaßnahmen gegen russische und ausländische Firmen – wirkungsvoll zu erhöhen und durch Privatisierungen insbesondere im Öl- und Gasbereich Mittel für das Budget zu beschaffen, setzte vor allem der für Rußlands Außenbeziehungen zuständige Tschubais auf die Hilfe durch internationale Kredite. Tschubais trat quasi die Flucht nach vorn an und hat Jelzin dadurch die peinliche Rolle als Bittsteller bei der internationalen Staatengemeinschaft erspart.

Erstaunlich ist für den Beobachter, daß sich der Währungsfonds trotz schlechter Erfahrungen mit der Einhaltung von Konditionen erneut im wesentlichen mit Versprechungen der russischen Partner zufrieden gibt. Welchen Beitrag das aus 25 Einzelgesetzen bestehende Maßnahmenpaket zur Erhöhung der Steuereinnahmen und damit zur Entlastung des Staatshaushalts leisten können, ist durchaus umstritten. Von vornherein war die vollständige Annahme durch die Duma unsicher und die Schätzungen von über 100 Mrd. Russische Rubel Steuermehreinnahmen gilt als unrealistisch hoch. Weshalb hat der IWF darüber hinaus also nicht endlich energisch darauf bestanden, gemeinsam mit der russischen Regierung und international anerkannten Wirtschaftsexperten eine verbindliche langfristige Reformstrategie zu entwickeln?

Galt Jelzin bei der Entscheidung über den 10,2 Mrd.-Dollar-Kredit des IWF im Jahre 1996 noch als Garant für die Durchsetzung eines marktwirtschaftlich orientierten Reformprogramms und wollte man deshalb über den Kredit durchaus auch seine Wiederwahl begünstigen, ist die aktuelle Entscheidung des Fonds über einen weiteren Kredit wohl kaum mehr als eine gezielte Stütze zum dauerhaften Machterhalt Jelzins zu werten. Sinn machen könnte vielmehr die Absicht, Zeit zu gewinnen, um im Jahre 2000 einen verfassungsgemäßen Wechsel im Präsidentenamt zu ermöglichen. Eine Stützung des rechtsstaatlichen Systems in der Russischen Föderation müßte mit einer höchstmöglichen Neutralität gegenüber Jelzin einhergehen. Für die Stabilität der Russischen Föderation und für Europa wäre es wünschenswert, wenn ein neuer Präsident sich auf eine breite Mehrheit stützen könnte. Er hätte bessere Chancen als derzeitig Boris Jelzin, bisher vernachlässigte langfristige Reformstrategien durchzusetzen.

Der IWF würde als Mitträger eines langfristigen Reformprogramms für Rußland eine Aufgabe übernehmen, die ihm satzungsmäßig und politisch nicht zukommt und für die er finanziell nicht ausgestattet ist. Mit dieser Zwiespältigkeit hat sich die Staatengemeinschaft aber wohl schon teilweise arrangiert, indem einige ihrer wichtigsten Repräsentanten von vornherein die jüngste Kreditentscheidung des Fonds zugunsten Rußlands unterstützten und sich folgerichtig auch zur Aufstockung der schrumpfenden Fondsreserven bereit erklärten. Auch die bisherigen Kritiker des IWF in dieser Frage werden umdenken müssen, denn eine bessere Lösung scheint nicht in Sicht.