

Wie man sein Geld nicht los wird und dabei Pleite geht

**Zur Struktur-, Finanzierungs- und Legitimationskrise
des Internationalen Währungsfonds**

Philipp Temme

September 2006

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	2
2. Kritik am IWF	2
a. Rolle des IWF	3
b. Aktuelle Krise des IWF	3
Finanzierungskrise	
Legitimationskrise	
Strukturkrise	
3. Reformvorschläge	6
a. Demokratisierung	6
b. Klare Mandatsabgrenzung	6
Keine Entwicklungshilfefinanzierung	
Kein Schuldenmanagement	
Kein Bail-Out der Privaten	
c. Institutionelle Neuerungen	8
Währungspolitische Koordination	
Symmetrische Sanktionierung	
Stabiles Finanzsystem	
4. Öffentliche Debatte um eine Neuausrichtung des IWF	10
5. Literaturverzeichnis	11

Autor: Philipp Temme
Redaktion und Mitarbeit: Philipp Hersel

Berlin, September 2006

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) e.V.

Gneisenaustraße 2a
D-10961 Berlin
Fon: +49-(0)30-694 61 01
Fax: +49-(0)30-692 65 90
blue21@blue21.de
<http://www.blue21.de>

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) e.V.

Berlin Working Group on Environment
and Development
Gneisenaustraße 2a
D-10961 Berlin
Germany
Fon: 49-(0)30-694 61 01
Fax: 49-(0)30-692 65 90
blue21@blue21.de
<http://www.blue21.de>

BLUE 21 e.V., Postbank Berlin, Kt.-Nr. 777896107, BLZ 100 100 10

Diese Publikation wurde gefördert mit Mitteln der Europäischen Union. Die hier vertretenen Positionen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Autors und stellen keine Meinungsäußerung der Europäischen Union dar.

Zusammenfassung

Der IWF befindet sich in einer Sackgasse. Im vorliegenden Papier wird die Rolle des IWF beschrieben und kritisch hinterfragt, um vor diesem Hintergrund die verschiedenen Aspekte der aktuellen und akuten Krise im Detail zu erläutern. Seit der Gründung des Internationalen Währungsfonds hat dieser sein Aufgabengebiet sukzessive ausgebaut, sich dabei immer weiter von seinem ursprünglichen Kernmandat entfernt. Im Zuge dieser Entwicklung hat er in den zumeist armen Schuldnerländern höchst umstrittene Reformprogramme durchgesetzt.

Kürzlich haben nun einige Entwicklungsländer ihre Kredite frühzeitig an den Fonds zurückgezahlt und damit ein Zeichen gesetzt, nämlich dass sie sich unabhängig machen wollen von den Vorgaben, die ihnen der IWF aufzwingt. Für den IWF bedeutet dies, dass er sich aktuell in einer Krise befindet, die zumindest drei Aspekte hat:

1. Wenn der Fonds keine Kredite mehr vergibt, fehlen ihm hieraus die Einnahmen, mit denen er seine laufenden Ausgaben finanziert;
2. Die inhaltliche Kritik am IWF und das fehlende Mandat für einen Großteil seiner aktuellen Tätigkeit werfen die Frage nach der Legitimation der Arbeit des IWF auf; und schließlich
3. Die wirtschaftlichen Machtverhältnisse zwischen den Mitgliedsländern des IWF haben sich durch Länder wie China, Indien und Brasilien maßgeblich verändert. Ohne eine stärkere Einbindung dieser Länder droht dem Fonds die Bedeutungslosigkeit.

Es mangelt nicht an Vorschlägen zur Reform des Internationalen Währungsfonds,

wobei der wesentliche Kern eine Demokratisierung der Struktur und eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung der Institution ist. Dies kann nicht allein durch kleine Veränderungen der Stimmrechte („Quoten“) erreicht werden, sondern es braucht ein System doppelter Mehrheiten, bei dem Nord und Süd, Schuldner und Gläubigerländer gleichermaßen zum Zuge kommen. Weiterhin ist eine genaue Festlegung und Beschränkung des IWF-Mandats unumgänglich, wobei sich der Fonds insbesondere aus der Entwicklungshilfefinanzierung und aus dem Schuldenmanagement zurückziehen und das Bail-Out der privaten Gläubiger und Investoren beenden muss. Er sollte sich statt dessen endlich wieder darauf konzentrieren, die Voraussetzungen für ein stabiles Finanz- und Währungssystem zu schaffen.

Um dieses „neue“ Mandat effektiv ausüben zu können, sind grundlegende institutionelle Neuerungen notwendig. Würde man den IWF nach dem Modell der Clearing Union von John M. Keynes umbauen, hätte man eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen, sowohl Gläubiger- als auch Schuldnerländer sanktionieren zu können. Nur so könnte man alle Länder verpflichten, ihren Beitrag zu weltwirtschaftlichen Gleichgewichten zu leisten. Zur Stabilität eines solchen Gleichgewichts im Finanz- und Währungssystem können die Einführung einer Devisentransaktionssteuer und eine verbesserte Koordination der Währungspolitik mit Hilfe der Vorgabe von sog. Zielzonen beitragen.

In die Diskussion um diese Neuausrichtung greifen auch NGOs und Netzwerke internationaler Bewegungen aktiv ein.

1. Einleitung

„Der Internationale Währungsfonds (IWF), die wichtigste globale Finanzinstitution, steckt kurz vor ihrem Jahrestreffen in Singapur in der Krise. 184 Mitgliedsländer streiten um Reformen und kommen dabei bestenfalls im Tempo einer Springprozedur voran.“ Mit diesen Worten in der „Welt am Sonntag“ (10.9.2006) ist der aktuelle Gesundheitszustand des IWF noch beschönigend beschrieben. Die ansonsten als Krisenretter in Not geratener Entwicklungsländer bekannte Institution steckt heute selbst in einer Struktur-, Finanzierungs- und Legitimationskrise.

Die von verschiedenen Seiten über Jahrzehnte hinweg geäußerte Kritik an der Politik des IWF hat dem Fonds spätestens seit der Asienkrise ernsthaft zugesetzt. Große Entwicklungsländer wie Brasilien, Indonesien und Südkorea, die „Großkun-

den“ des IWF, haben reihenweise ihre Schulden vorzeitig an den Fonds zurückgezahlt und wollen ihre Probleme lieber ohne „gute Ratschläge“ aus Washington angehen. Diese und andere Probleme werfen derzeit die Frage auf, wozu der IWF heutzutage überhaupt noch gebraucht wird und wie er sich in Zukunft finanzieren soll. Schnelle Abhilfe ist nicht in Sicht, denn interne strukturelle Veränderungen werden bereits seit Jahren ohne zufrieden stellendes Ergebnis diskutiert. Kritiker des Fonds sehen daher in der aktuellen Situation die Chance, die zukünftige Ausrichtung des IWF im Sinne lange überfälliger Reformen zu beeinflussen. Gefragt sind fundamentale Veränderungen und Neuerungen, die aber nur schwer gegen die Interessen der mächtigen Mitgliedsländer durchzusetzen sein werden.

2. Kritik am IWF

Der Fonds hat bei der Kreditvergabe mit Hilfe von Konditionalitäten, die er mit seinen Schuldnern „aushandelt“¹, versucht, in diesen Ländern ein Politikmodell durchzusetzen, das vor allem auf Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen beruht und unter dem Begriff „Washington Consensus“ (Williamson, 1990) bekannt wurde. Sowohl dieses Vorgehen als auch die

zugrunde liegende marktliberale Grundhaltung wurden immer wieder von verschiedenen Seiten kritisiert, wobei der IWF selbst beim offensichtlichen Scheitern seiner Politikempfehlungen regelmäßig auf angebliche Mängel in der Umsetzung seitens der entsprechenden Länder verwies (z.B. bei der Asienkrise, vgl. Carvalho, 2001: 237ff).

In den letzten Jahren zeigte sich der Fonds jedoch dahingehend einsichtig, dass die Schockliberalisierungsschablone nicht auf jedes Land zu passen schien und mehr auf Zeitpunkt und Reihenfolge der Reformprogramme geachtet werden sollte.

¹ Prof. Stiglitz, damals Chefökonom der Weltbank, im Frühjahr 2000: „Offiziell schreibt der IWF natürlich nichts vor. Er ‚verhandelt‘ nur über die Bedingungen zur Gewährung von Hilfe. Aber die Verhandlungsmacht ist nur auf einer Seite – auf der des IWF.“ (vgl. Hütz-Adams, 2004:12)

Allerdings bleibt sein Idealbild frei wirkender Marktkräfte als erstrebenswertes Universalziel bestehen. Nach den positiven Erfahrungen mit Kapitalverkehrskontrollen in Chile und Malaysia, musste auch der IWF zugeben, dass diese übergangsweise ein sinnvolles Instrument sind, um sich gegen die verheerenden Folgen übermäßiger Kapitalzu- oder -abflüsse zu schützen. Indes weist er auf die Bedeutsamkeit des temporären Charakters dieser Maßnahmen besonders hin.

a) Rolle des IWF

Der IWF wurde geschaffen, um das internationale Finanz- und Währungssystem zu überwachen und zu dessen Stabilität beizutragen, indem er Ländern, die mit Zahlungsbilanzproblemen konfrontiert sind, die nötige Liquidität verschafft. Der private Kapitalmarkt kann diese Funktion nicht erfüllen, weil private Kapitaleigner gerade im Krisenfall nicht geneigt sind, Liquidität bereit zu stellen. Die Zugriffsrechte auf die Mittel des Fonds wurden an eine Quote gebunden, die auch gleichzeitig die Stimmrechtsverteilung und Beiträge der Mitgliedsländer regelte und deren Festlegung einem hochpolitischen und komplizierten Verfahren unterlag, das den USA ein Vetorecht bei zentralen Entscheidungen sicherte. Diese Umstände wirkten sich zentral auf die Entwicklung des IWF in den folgenden Jahren aus, insbesondere auf die Konditionen, unter denen die Mitgliedsländer auf die Mittel des Fonds zugreifen konnten. Der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse und die wachsende Rolle des privaten Kapitalmarkts für die Liquiditätsversorgung der großen Industrienationen haben dazu beigetragen, dass sich der Einfluss des IWF seit den 1980er Jahren nur noch auf die Länder des Südens beschränkt. Von seinem ursprünglichen Ziel, kurzfristig Liquidität bereit zu stellen, entfernte sich der Fonds

umso weiter, je detaillierter er die Konditionen bei der Kreditvergabe aushandelte. Dabei entstand zunehmend der Eindruck, dass Zahlungsbilanzprobleme dem IWF nur noch als Vorwand dienten, um sich (wirtschafts-)politisch einzumischen. Entgegen dem Geist der Gründungsväter von Bretton Woods, trat nämlich die Lösung der eigentlichen Zahlungsbilanzkrise dabei immer stärker in den Hintergrund. Mit der Schuldenkrise der 80er Jahre in vielen Entwicklungsländern wurde der Fonds zum Krisen-Manager und in den 90er Jahren bestand seine finanzielle Aktivität hauptsächlich in der Vergabe von Krediten an sog. Schwellenländer, die wiederholt unter Finanzkrisen litten (vgl. Akyüz, 2005:3ff).

b) Aktuelle Krise des IWF

Der IWF befindet sich zurzeit in mehrfacher Hinsicht in einer Krisensituation. Spätestens seit der Finanzkrise in Asien werden sein ökonomischer Sachverstand und seine wirtschaftspolitischen Rezepte auch in der Fachwelt zunehmend in Zweifel gezogen. Dieser Legitimitätsverlust bringt den Fonds gleich auf zwei Ebenen in Bedrängnis: Zum einen wollen sich die Schuldnerländer möglichst schnell freikaufen und zahlen deshalb ihre Kredite beim Fonds frühzeitig zurück, wodurch dem IWF Mindereinnahmen bei den Zinserträgen entstehen, von denen wiederum das finanzielle Überleben der Institution abhängt. Zum anderen stellt sich damit für den Fonds gleichzeitig die Frage, wie er seine Rolle als Krisenmanager des Finanzsystems noch ausfüllen soll, wenn die größten Länder, die potenziell von Krisen betroffen sein könnten, seine Hilfe offensiv ausschlagen. Daraus ergibt sich die dritte Krisenebene, nämlich wie sich der Fonds durch eine Verbesserung der inneren Struktur und stärkere Mitspracherechte großer Entwicklungsländer gerade für sol-

che potenziellen „Großkunden“ überhaupt wieder interessant machen könnte.

Finanzierungskrise

Die letzten Finanzkrisen liegen nun bereits ein paar Jahre zurück, so dass der Fonds ironischer Weise selbst in eine Finanzierungskrise zu geraten droht. Die Kreditvergabe stellt seine Haupteinnahmequelle dar und durch die kürzlich getätigten frühzeitigen Rückzahlungen seiner größten Schuldner droht diese zu versiegen (vgl. Akyüz, 2005:9). Aus Tabelle 1 wird deutlich, dass das Kreditvolumen des IWF in den letzten Jahren stetig abgenommen hat. Die rückläufigen Neuzusagen und

brechen werden. Bis 2009 wird eine weitere Reduzierung auf 635 Mio. US\$ erwartet (Woods, 2006).

Legitimationskrise

Der IWF hat seine Kompetenzen immer dann weiter ausgebaut oder umdefiniert, wenn es im Rahmen des bestehenden Mandats keine Aufgaben für ihn gab und er den Verlust seiner Macht befürchten musste. Diese sukzessive Ausweitung seines Einflussbereichs lässt sich seit dem Zusammenbruch des festen Wechselkursystems beobachten. Mit dem Wegfall des Systems, für das man ihn schuf, wurde er im Grunde obsolet und begab sich auf die

Tabelle 1:

	Ausstehende IWF-Kredite	Neukreditzusagen des IWF	Kreditauszahlungen	Kreditrückzahlungen
2003	65,7 Mrd. SZR	29,4 Mrd. SZR	21,8 Mrd. SZR	7,8 Mrd. SZR
2004	62,2 Mrd. SZR	14,5 Mrd. SZR	17,8 Mrd. SZR	21,6 Mrd. SZR
2005	49,9 Mrd. SZR	1,3 Mrd. SZR	1,6 Mrd. SZR	13,9 Mrd. SZR

Quelle: IWF-Jahresbericht 2003, 2004, 2005

Die Daten beziehen sich im Fall ausstehender IWF-Kredite auf den Stand von April des jeweiligen Jahres und in den anderen Fällen auf das jeweilige Geschäftsjahr (1.Mai bis 30. April); Stand 12.09.06: 1 SZR (Währungswarenkorb des IWF) = 1,163 €

Auszahlungen von IWF-Krediten lassen auch perspektivisch keine Umkehr dieser Entwicklung erwarten. Der Fonds ist indessen abhängig von der Kreditvergabe, weil er die erzielten Zinseinnahmen benutzt, um seine MitarbeiterInnen und die Infrastruktur zu finanzieren. Insofern stellen die unerwartet hohen, weil teilweise frühzeitigen, Kreditrückzahlungen der vergangenen Jahre eine für den Fonds unerfreuliche Entwicklung dar, weil sie mit Einnahmeausfällen in der Zukunft einhergehen. Der IWF selbst geht in Projektionen davon aus, dass seine Einnahmen aus dem Kreditgeschäft von 3,19 Mrd. US\$ im Jahr 2005 auf 1,39 Mrd. US\$ in 2006 ein-

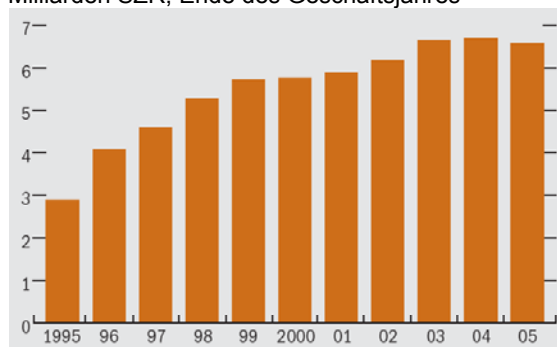
Suche nach neuen Bestimmungen - insofern kamen ihm die Öl-, Schulden- und Finanzkrisen der 70er, 80er und 90er Jahre gerade recht. Momentan scheinen seine bisherigen Großkunden relativ gut ohne seine Hilfe auszukommen oder auskommen zu wollen. Nachdem die Industrieländer ihre letzten Kredite in den 70er Jahren zurückgezahlt haben, tun es ihnen jetzt die Schwellenländer gleich, da sie sich ihre nationale (Wirtschafts-) Politik nicht vorschreiben lassen wollen. Damit rücken als verbleibende Restkundschaft des IWF die ärmsten Entwicklungsländer und die an sie vergebenen, besonders zinsgünstigen Entwicklungshilfekredite immer stärker in

den Mittelpunkt.

Das IWF-Kreditgeschäft erfolgt über zwei Kanäle. Zum einen werden Kredite zu marktähnlichen Zinskonditionen vergeben und zum anderen werden durch Subventionen zinsgünstige Kredite an die Ärmsten vergeben. Wegen ihrer niedrigen Zinsen gelten diese Kredite als Entwicklungshilfefinanzierung. Die ärmsten Mitgliedsländer sind auf die Mittel des Fonds (mangels Zugang zum internationalen Finanzmarkt) angewiesen und müssen sich infolgedessen den häufig kritisierten Reformprogrammen unterwerfen. Diese Entwicklung wird in Abbildung 1 deutlich, die das ansteigende Volumen der im Rahmen der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF)² vergebenen Kredite zeigt.

Abb.1: Ausstehende PRGF-Kredite, 1995-2005:

Milliarden SZR; Ende des Geschäftsjahres



Quelle: IWF-Jahresbericht, 2005:67

Die Diskrepanz zwischen seinem ursprünglichen Mandat der Bereitstellung von Liquidität bei kurzfristigen Zahlungsbilanzproblemen und der heutigen Vergabe von solch mittel- bis langfristigen Krediten bei strukturellen Problemen ist offensichtlich.

² Eine Übersicht der IWF-Fazilitäten bietet Deutsche Bundesbank, 2003:35

lich. Dass der Fonds im Gefolge der Schuldenkrise begonnen hat, sich in der Entwicklungszusammenarbeit zu engagieren, ist umso mehr zu kritisieren. Es wird deutlich, dass der IWF große Probleme hat, eine neue Bestimmung für seine Rolle zu finden und diese zu legitimieren.

Strukturkrise

Ebenso wie die beiden zuvor beschriebenen Aspekte der aktuellen Krise des IWF miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig bedingen, gilt dies auch für die Notwendigkeit der Neuordnung der inneren Struktur. Dass eine Änderung der Quotenregelung drängt, scheint auch dem Fonds bewusst zu sein und so hat er dieser Tage zumindest eine minimale Anpassung der Quoten veranlasst. Das ist allerdings bei weitem nicht ausreichend, weil 1) sich die bisher treibenden Kräfte USA und Europa längst nicht mehr so einig und insgesamt überrepräsentiert sind (als Ganzes hat Europa relativ zu seiner aktuellen wirtschaftlichen Kraft, an der sich die Quotenverteilung bisher hauptsächlich orientieren sollte, bei weitem zu viel Macht, und das faktische Vetorecht der USA im IWF muss ebenfalls überwunden werden); 2) Schwellenländer im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Weltwirtschaft unterrepräsentiert sind und deshalb versuchen, ihre Währungspolitik ohne den institutionellen Rahmen des Fonds umzusetzen (z.B. durch den Aufbau großer Devisenreserven); und schließlich 3) die ärmsten Entwicklungsländer fast keinen Einfluss auf die Politik des internationalen Währungsfonds haben, von der sie jedoch am meisten betroffen sind.

3. Reformvorschläge

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der IWF in seiner heutigen Form grundlegender Veränderungen bedarf. Die häufig geäußerte Forderung nach dessen Abschaffung scheint daher auch gerechtfertigt, allerdings besteht durchaus Bedarf für eine Institution, die das internationale Finanzsystem überwacht und reguliert. Es erscheint daher sinnvoll, eine grundsätzliche Neuordnung zu fordern, auch wenn nur schwer vorstellbar ist, dass diese im Rahmen einer Reform des heutigen IWF erreicht werden kann. Die folgenden Vorschläge sollen einen Einblick in die aktuelle Diskussion geben und diese voranbringen.

a) Demokratisierung

Als Sonderorganisation der Vereinten Nationen steht der IWF mit seiner Stimmrechtsregelung schon deshalb in der Kritik, weil diese vom üblichen UN-Prinzip „ein Land – eine Stimme“ abweicht. Die aktuelle Quotenregelung sorgt auch deshalb für Unmut, weil die ohnehin schon sehr kompliziert berechneten Quoten im Nachhinein in langwierigen Verhandlungen nochmals frisiert werden. Für eine wesentliche Veränderung der Quotenregelung liegen bereits zahlreiche Varianten vor. Mit einer veränderten Berechnungsformel hat sich eine Gruppe, die vom Fonds selber beauftragt wurde, beschäftigt, kam aber zu keinem einvernehmlichen Ergebnis über die einzubeziehenden Variablen und deren Gewichtung. Vorgeschlagen wurde die Vereinfachung von derzeit fünf Variablen auf zwei, zum einen das BIP (welches die Fähigkeit eines Landes seinen Beitrag zum Fonds zu leisten widerspiegeln sollte) und zum anderen eine Variable, welche die externe Verletzlichkeit („vulnerability“)

eines Landes berücksichtigen sollte (z.B. Anfälligkeit gegen Währungskrisen, Ölpreisschocks etc.). Einige Mitglieder setzten sich für die Berücksichtigung einer dritten Variable ein, welche die Offenheit eines Landes beschreiben sollte (vgl. Quota Formula Review Group – QFRG Report, IWF, 19.09.2000 zitiert aus Mohammed, 2001:10, Fußnote 19)³.

Ein anderer Vorschlag, der unter anderem von der Enquete Kommission „Globalisierung“ des Deutschen Bundestages unterstützt wurde, strebt die Demokratisierung des IWF an und sieht eine Neuverteilung der Stimmrechte mit dem Ziel einer Nord-Süd-Parität vor. Als Modell bietet sich die Nord-Süd-Parität im Entscheidungsverfahren der GEF an (Global Environmental Facility), die bei Abstimmungen eine doppelte Mehrheit vorsieht (vgl. Deutscher Bundestag, 2002:428). Dort können Beschlüsse nur verabschiedet werden, wenn sowohl die Mehrheit der Industrie- als auch der Entwicklungsländer zustimmt.

b) Klare Mandatsabgrenzung

Für die Arbeit des Internationalen Währungsfonds ist es von entscheidender Bedeutung, dass sein Mandat klar abgegrenzt wird. Schon in der Vergangenheit ist z.B. die Aufgabenteilung zwischen IWF und Weltbank in manchen Bereichen zunehmend verwischt, weil sich der IWF jenseits kurzfristiger Liquiditätskredite auch immer stärker in der Finanzierung von längerfristigen Strukturanpassungsprogrammen (Kreditlaufzeiten bis zu 10 Jahre) für die ärmsten Entwicklungsländer engagiert

³ Für eine Übersicht und Evaluierung möglicher Variablen siehe Bundesbank Monatsbericht September 2002, S.72 ff

hat. Nicht nur deshalb sprechen heute viele Argumente dafür, die Tätigkeiten des Fonds drastisch auf einen bestimmten Kernbereich zurückzuführen. Dieser sollte die Kreditvergabe ausschließlich zur Überbrückung kurzfristiger Zahlungsbilanzschwierigkeiten und die stabilisierende Regulierung des Währungs- und Finanzsystems umfassen. Denn gerade wegen der gestiegenen privaten Kapitalbewegungen, die ihrerseits vielfach pro-zyklisch und sehr stark schwankend („volatil“) sind, bleibt die Bereitstellung kurzfristiger Liquidität durch eine öffentliche Finanzinstitution weiterhin erforderlich. Wenn es dem Fonds tatsächlich gelingt, dadurch zur Stabilität der Wechselkurse und des Finanzsystems beizutragen, verbessert er damit den Rahmen für Wirtschaftswachstum und Entwicklung auch in den ärmsten seiner Mitgliedsländer. Das sollte wieder seine Kernaufgabe werden.

Keine Entwicklungsfinanzierung

Sein Engagement im Bereich der mittel- und langfristigen Entwicklungsfinanzierung sollte er hingegen beenden⁴ (vgl. Meltzer Report, IFIAC, 2000, zitiert aus Carvalho, 2000:253). Joseph Stiglitz (2002:232, zitiert aus Akyüz, 2005:6), der frühere Chefökonom der Weltbank formuliert es so: „a broad consensus – outside the IMF – has developed that the IMF should limit itself to its core area, managing crisis; that it should no longer be involved (outside crisis) in development or the economies of transition.“

⁴ Gerade beim Rückzug des IWF aus der Entwicklungsfinanzierung sind sich Gruppen aus den unterschiedlichsten politischen Lagern bemerkenswert einig. Der punktuelle Konsens reicht hier von den Neo-Konservativen (z.B. Allan Meltzer) über die Deutsche Bundesbank bis hin zu NGOs und sozialen Bewegungen.

Kein Schuldenmanagement

Ein zentraler Aspekt bei der Eingrenzung des Mandats betrifft das Schuldenmanagement. Heute steht der IWF in einem massiven Interessenkonflikt, denn er ist Gläubiger, Beratungs- und Überwachungsinstitution und Entscheidungsgremium im Umgang mit Schuldenkrisen zugleich. Betrachtet man die internationalen Schuldner-Gläubiger-Beziehungen aus der Perspektive der Rechtsstaatlichkeit, so zeigt sich, dass der IWF gleichzeitig Partei (als Gläubiger), Pflichtverteidiger (als Berater der Schuldner), Gutachter (als Überwachungsinstitution), Richter und Vollzugsbeamter ist. Eine unparteiische, zielorientierte Lösung von Verschuldungsproblemen ist unter diesen Bedingungen systemisch ausgeschlossen. In Zukunft sollte sich der IWF daher auf die Kreditvergabe beschränken. Die Begutachtung und Entscheidungsfindung im Schuldenmanagement muss hingegen an eine neutrale Institution bzw. auf ein unparteiisches Verfahren übertragen werden (vgl. dazu z.B. den Vorschlag Fairer und Transparenter Schiedsverfahren – FTAP, Fritz/Hersel, 2002).

Kein Bail-Out der Privaten

Ein weiteres wesentliches Element eines veränderten Schuldenmanagements müsste darin bestehen, dass der IWF von privaten Investoren nicht mehr als Versicherung für Krisenfälle wahrgenommen wird. Bisher flossen große Mengen der finanziellen Rettungspakete des IWF im Krisenfall direkt in die Taschen ausländischer Anleger und Investoren, um deren Kredite zurückzubezahlen (sog. „bail-out“). Diese strichen zunächst enorme Profite im Vorfeld der Krise ein und hatten dann während der Krise kaum Verluste zu befürchten. Dieses Verhalten des IWF hat für den Privatsektor oft „falsche“ finanzielle

Anreize geschaffen (sog. „moral hazard“) und riskante und spekulative Kapitalzuflüsse ausländischer Gläubiger in manche Entwicklungsländer überhaupt erst attraktiv gemacht. Bei der Bewältigung zukünftiger Krisen ist es daher wichtig, den Privatsektor in die Übernahme von Kosten und Verlusten im Krisenfall mit einzubeziehen und so das Problem des Moral Hazard einzudämmen. Private Gläubiger und Investoren müssen zu Verhandlungen über eine Schuldenrestrukturierung gedrängt werden, indem schon im Vorfeld von Krisen deren Erwartungen entkräftet werden, letztlich zumindest einen Teil der Kosten auf die internationale Gemeinschaft abwälzen zu können.

c) Institutionelle Neuerungen

Die mehr als 60jährige Erfahrung mit den Bretton Woods Institutionen hat gezeigt, dass Krisen in dem bestehenden Finanz- und Währungssystem nicht verhindert werden konnten. Als zentrale Ursachen konnten die Volatilität der Finanzmärkte, die fehlende Sanktionierung von Leistungsbilanzüberschussländern und starke Wechselkursschwankungen insbesondere der Leitwährungen ausgemacht werden (vgl. Akyüz, 2005:2f). Damit ähnelt die aktuelle Diskussion im Grunde den Überlegungen, die bei der Konferenz von Bretton Woods im Jahre 1944 angestellt wurden. Damals wie heute geht es darum, wie internationale Kooperation einen stabilen und verlässlichen Rahmen für weltweite wirtschaftliche Wachstums- und Angleichungsprozesse schaffen kann.

Währungspolitische Koordination

Nach dem 2. Weltkrieg bestand über etwa 20 Jahre ein System fester Wechselkurse, welches mit der fortschreitenden Integration der Finanzmärkte nicht mehr aufrechterhalten werden konnte. An dieser Stelle

sei an das makroökonomischen Trilemma erinnert, welches besagt, dass es für ein Land eben nicht möglich ist, die drei Ziele – feste Wechselkurse, freien Kapitalverkehr und autonome Geldpolitik – gleichzeitig zu erreichen. Bis heute werden unterschiedliche Abstufungen bei der Aufgabe des einen oder anderen dieser drei Ziele erprobt. Ein Vorschlag für eine bessere währungspolitische Koordination der Industrieländer ist das Konzept der sogenannten Zielzonen. Hierfür ist die Einigung auf Leitkurse mit tolerierten Abweichungen erforderlich, die starke kurzfristige Schwankungen der Wechselkurse verhindern. Allerdings sollte deren starre Fixierung ohne Rücksicht auf Veränderungen der grundlegenden ökonomischen Daten vermieden werden, um so spekulativen Attacken vorzubeugen (vgl. Huffschmid, 2000:5). Gewiss sind für den Erfolg eines solchen Währungssystems mit Zielzonen Abstimmungen der Zentralbanken und Beschränkungen des Kapitalverkehrs unentbehrlich.

Symmetrische Sanktionierung

Ein weiterer Konstruktionsfehler schon bei Gründung des IWF ist die Tatsache, dass sein wirtschaftspolitischer Einfluss ausschließlich auf die Konditionalitäten beschränkt ist, die an die Vergabe von Krediten geknüpft werden. Er hat damit kein Mittel in der Hand, für eine wirtschaftspolitische Koordination zwischen allen seinen Mitgliedsländern zu sorgen, sondern sein Durchgriff beschränkt sich ausschließlich auf die Länder, die IWF-Kredite in Anspruch nehmen. Für viele Länder beginnen die Probleme damit, dass sie mehr importieren als exportieren und sie das in die Verschuldung zwingt. Die einseitige Sanktionierung von Schuldnerländern vernachlässigt aber automatisch den Gegenpart, nämlich die Rolle der Gläubiger. Das ist die gängige Praxis des IWF: Die

Schuldnerländer müssen die von ihm auf-erlegten Reformprogramme durchführen und gegen die Gläubigerländer hat er keine Handhabe. Nicht zufällig liegen die Mehrheiten der Stimmrechte bei den Gläubigerländern, so dass diese die Wirtschaftspolitiken der Schuldner bestimmen. Um eine wirksame Koordination der Wirtschafts- und Währungspolitik zwischen seinen Mitgliedsländern zu gewährleisten, fehlt dem IWF also offensichtlich ein geeignetes Instrument gegenüber den Mitgliedsländern, die notorische Leistungsbilanzüberschüsse haben (wie beispielsweise Deutschland).

Ein solches Instrument fand sich schon in John Maynard Keynes' Vorschlag einer internationalen Clearing Union, welchen er im Namen der britischen Regierung bei der Gründungskonferenz in Bretton Woods unterbreitete, der aber leider unberücksichtigt blieb. Dieser sah die Schaffung einer Zahlungsunion vor, bei der die Mitgliedsländer Konten für ihre internationalen Transaktionen unterhielten. Ein Land, dessen Leistungsbilanz positiv ist, welches also mehr exportiert als importiert hat, hätte ein Haben auf diesem Konto zu verzeichnen; ein Land mit einer defizitären Leistungsbilanz dementsprechend ein Soll. Die Konten sollten in einer virtuellen Währungseinheit geführt werden, die nur zu diesem Zweck besteht – anders als im Bretton-Woods-System mit dem Dollar als Leitwährung. Der zentrale Gedanke ist nun, dass sowohl für Haben- wie auch für Schuldensalden ab einer gewissen Höhe Gebühren fällig werden. Damit wird „...nicht nur dem Schuldnerland, sondern auch dem Gläubigerland eine Mitverantwortung für die Herstellung der Ordnung auferlegt. ... Die Absicht ist, dass es dem Gläubiger nicht erlaubt sein sollte, vollkommen passiv zu bleiben. Denn wenn er das ist, wird dem Schuldnerland, das aus diesem Grund sowieso schon in der schwächeren Position ist, eine nicht zu

verantwortende Last aufgebürdet.“ (Keynes zitiert aus Betz, 2002:10) Die an die Clearing Union zu entrichtenden Gebühren sollten sich danach richten, wie stark ein Land von einer ausgeglichenen Leistungsbilanz abweicht. Als Referenzpunkt wird zunächst für jedes Land eine Quote festgelegt, welche der maximal erlaubten Verschuldung entspricht. Weist das Konto nun einen Saldo von mehr als einem Viertel der Quote aus, muss auf den Differenzbetrag 1% Gebühren gezahlt werden; bei mehr als der Hälfte der Quote sogar 2%. Diese Maßnahmen sollen einer unbegrenzten Anhäufung von Guthaben sowie von Schulden entgegenwirken.

Stabiles Finanzsystem

Ebenso wie Keynes hatte auch James Tobin eine Idee zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems: eine Steuer auf Devisentransaktionsgeschäfte, die unter dem Namen „Tobin Tax“ bekannt wurde und „etwas Sand ins Getriebe der Finanzmärkte streuen“ sollte. Tobin schlug vor, jedes Mal wenn Geld von einer Währung in eine andere umgetauscht wird, eine Steuer in Höhe von 0,1 bis 1 Prozent zu erheben, um somit spekulative Käufe und Verkäufe von Devisen zu unterbinden. Die bestechende Einfachheit dieser Steuer macht sie so attraktiv, weil ein einziger Steuersatz ausreicht, um ihren Zweck zu erfüllen. Kurzfristige, spekulative Transaktionen würden automatisch stärker belastet als langfristige Investitionen und Handelsgeschäfte, für die eine Steuer in dieser Höhe vernachlässigbar wäre. An einem einfachen Rechenbeispiel verdeutlicht Tobin diesen Gedanken: „A 0,2% tax on a round trip to another currency costs 48% a year if transacted every business day, 10% if every week, 2,4% if every month. But it is a trivial charge on commodity trade or long-term foreign investments.“ (Tobin, 1996:xi). Auf diese Weise

unterbindet die Einführung der Tobin Steuer destabilisierenden Devisenhandel ohne dabei realwirtschaftlich veranlasste Transaktionen zu beeinträchtigen.

In einem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Auftrag gegebenen und 2002 veröffentlichten Gutachten zur Untersuchung der Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer betrachtet Professor Spahn vorrangig die beiden Ziele Wechselkursstabilisierung und Einnahmeerzielung und schlägt vor diesem Hintergrund eine zweiteilige Steuerkombination vor. Zum einen gäbe es eine Steuer auf Devisen-

transaktionen wie sie von Tobin vorgeschlagen wurde. Neben dieser „kleinen“ Tobin Steuer sieht der Entwurf eine Zusatzsteuer vor, die spekulative Währungsattacken verhindern soll. Diese wird von Ländern außerhalb der Leitwährungen eingesetzt und besteuert Devisentransaktionen mit einem Steuersatz zwischen 50 und 100 Prozent, wenn der Wechselkurs durch Währungsturbulenzen aus dem Zielkorridor hinausläuft. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die Währung einer spekulativen Attacke ausgesetzt ist, die aber wegen des hohen Steuersatzes eingedämmt werden kann.

4. Öffentliche Debatte um eine Neuausrichtung des IWF

Die Kritik am IWF kommt inzwischen aus einem breiten Spektrum unterschiedlicher politischen Richtungen von Globalisierungskritikern bis hin zu Marktliberalen und Konservativen. Die Funktion und Sinnhaftigkeit des IWF wird von außen grundlegend in Frage gestellt, und auch im IWF selber ist noch nicht klar, auf welche Arbeitsbereiche er sich konzentrieren will, woher er das Geld dafür nimmt und wie er diese Entscheidungen trifft. Wie kann eine Institution, deren ökonomische Orientierung und innere Struktur so umstritten und reformbedürftig ist, ihren verschuldeten Mitgliedsländern die wirtschaftspolitische Ausrichtung vorgeben?

Jetzt, da sich der Fonds in einer Phase existenzieller Infragestellungen befindet, bieten sich den Kritikern viele Möglichkeiten, entscheidenden Einfluss zu nehmen. Wie das im Konkreten aussehen könnte und welche Strategien dabei zum Tragen kommen sollten, darüber wird derzeit leb-

haft in NGOs und sozialen Bewegungen diskutiert (siehe z.B. Shrink it or Sink it, 2006). Es gilt insbesondere darauf zu achten, dass sich der Fonds nicht wieder neue Aufgabenbereiche einverleibt, sondern im Gegenteil seine Arbeit auf den ursprünglichen Kernbereich beschränkt wird. Die heute vom IWF unterbreiteten Vorschläge einer weiteren Konzentration auf die ärmsten Länder und einer stärkeren Beratungstätigkeit auch ohne die Vergabe von Krediten gehen zweifellos am hier ausgeführten Reformbedarf vorbei. Von daher sind die sich abzeichnenden Quotenerhöhungen für China, Südkorea, Mexiko und die Türkei mit gemischten Gefühlen zu sehen. Sie signalisieren einerseits Reformspielräume, sind aber zugleich darauf angelegt, grundlegenderen Änderungen den Wind aus den Segeln zu nehmen und faule Kompromisse zu zementieren, welche die Machtpositionen einzelner Mitgliedsländer weiter verfestigen könnten.

5. Literaturverzeichnis

- Akyüz, Yilmaz (2005): Reforming the IMF: Back to the Drawing Board, G-24 Discussion Paper Series, No.38, November 2005.
- Betz, Thomas (2002): Keynes "International Clearing Union" Modell für den Markt von morgen, Vortrag vom 29.06.2002, http://www.blue21.de/PDF/Betz_Keynes_Plan.pdf (Stand 12.09.06).
- Carvalho, Fernando J. Cardim de (2001): The IMF as crisis manager: an assessment of the strategy in Asia and of its criticisms, in: Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 23, No.2, S.235-266, Winter 2000-2001.
- Deutsche Bundesbank (2003): Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, März 2003, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft, 12.06.2002, Berlin.
- Fritz, Thomas / Hersel, Philipp (2002): Das Kartell der Gläubiger aufbrechen, Faire und transparente Schiedsverfahren, BLUE 21, Berlin.
- Huffschnid, Jörg (2000): Demokratisierung, Stabilisierung und Entwicklung, Perspektiven zur Reform von IWF und Weltbank, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr.11/2000.
- Hütz-Adams, Friedel (2004): 60 Jahre nach der Bretton Woods-Konferenz: Gründung, Ziele, Macht und Reformbedarf bei IWF und Weltbank, Südwind e.v.(Hrsg.), 22.07.2004.
- Ishii, Shogo / Habermeier, Karl et al (2002): Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability, IMF Occasional Paper 211, Washington DC.
- IWF (2003): Jahresbericht 2003, Washington DC.
- IWF (2004): Jahresbericht 2004, Washington DC.
- IWF (2005): Jahresbericht 2005, Washington DC.
- Mohammed, Aziz Ali (2001): The Future Role of the International Monetary Fund, G-24 Discussion Paper Series, No.11, April 2001.
- Shrink it or Sink it (2006): The IMF: Shrink it or Sink it: A Consensus Declaration and Strategy Paper, Focus on the Global South, 24.07.2006, http://www.focusweb.org/index.php?option=com_content&task=view&id=985&Itemid=27 (Stand 12.09.06)
- Tobin, Williamson (1996): Prologue, in: M. Haq, I. Kaul, I. Grunberg (Editors): The Tobin Tax, Coping with Financial Instability, New York: Oxford University Press, 1996.
- Williamson, John (1990): What Washington Means by Policy Reform, in: Latin American Adjustment, Chapter 2, Washington DC: Institute for International Economics.
- Woods, Ngaire (2006): "The Globalizers in Search of a Future: Four Reasons why the IMF and World Bank Must Change, and Four Ways they can," CDG (Center for Global Development) Brief, 2. April 2006