

Im Kreuzfeuer der Kritik. Der IWF und die Diskussion über die Reform des internationalen Währungsregimes

Reinhard Rode

Die Frage nach der Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) wirft das Problem des Verhältnisses zwischen den Staaten und dem IWF-Regime im Globalisierungsprozeß¹ auf. Zwar ist der IWF nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mit den neuen Mitglieder unbestreitbar eine weltweite Institution geworden, ob er aber eine internationale Institution darstellt, die Globalisierung anzeigt und den Prozeß womöglich verstärkt, bleibt fraglich. Die Rolle der Staaten im IWF ist über sein Quoten- und Stimmrechtssystem sehr stark. Eine Führungsgruppe, die G-5 (USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien), verfügt über eigene Exekutivdirektoren, die im IWF sowohl als nationale Vertreter als auch als Hüter globaler systemischer Interessen auftreten. Das globale Gut eines stabilen Finanzsystems kann mit nationalen oder Gruppenzielen kollidieren. Einzelne Krisen und die Aktionen des IWF zeigen eine breite Palette von eher systemischem Verhalten wie in der Asienkrise bis hin Gruppen- oder Einzelinteressenpolitik wie im Fall Rußlands und Mexikos. Die Experten im IWF, seine *epistemic community*,² d. h. eine dominante Gruppe von Ökonomen mit einer Hausphilosophie von guter, nämlich marktwirtschaftlicher Politik im angelsächsischen Sinne, sind einflußreich, aber letztlich nur in den kleinen und nicht in den großen Fragen entscheidend. Zur Einschätzung der Reformchancen des IWF ist daher sein Entwicklungsweg von der Hegemonie der USA hin zur Gruppenhegemonie der G-5 grundlegend.

1. Das Währungs- und Finanzsystem des IWF

Der IWF (International Monetary Fund, IMF) ist eine hegemoniale Nachkriegsgründung der USA. Zusammen mit der Weltbank zählt der IWF zu den Bretton Woods Institutionen. Er wurde auf der Internationalen Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten Nationen am 22. Juni 1944 in Bretton Woods, New Hampshire, USA, beschlossen und am 27. Dezember 1945 gegründet. Die 44 Gründungsmitglieder verpflichteten sich, die vereinbarten Regeln auf den Gebieten der internationalen Währungspolitik und des zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs einzuhalten. Dafür gab es mit dem Abkommen von Bretton Woods erstmalig in der Wirtschaftsgeschichte eine vertragliche Grundlage, die unter die Obhut einer internationalen Organisation gestellt wurde. Damit sollte eine Wiederholung der Abwertungswettläufe und der wechselseitigen Konvertibilitätsbeschränkungen der dreißiger Jahre ausgeschlossen bleiben.

Eine Rückkehr zum Goldwährungsmechanismus war nicht in Betracht gekommen, weil die meisten Staaten sich nicht dem Diktat der Zahlungsbilanz eines Goldautomatismus unterwerfen wollten. Grundlage für die Verhandlungen waren der britische Keynes-Plan und der amerikanische White-Plan gewesen.³ Der Brite Lord Keynes konnte sich mit seinem Vorschlag, ein internationales Buchgeld, den Bancor, zu schaffen, nicht durchsetzen. Der amerikanische Plan von Harry Dexter White aus dem US-Schatzministerium fand hingegen weitgehend seinen Niederschlag im Abkommen über den IWF. Es entstand ein Gold-Dollar-

¹ Reinhard Rode: Weltwirtschaft im Zeichen der Globalisierung, in: Hans-Peter Schwarz/Karl Kaiser (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn i. E., S. 263-272.

² Peter M. Haas: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46, 1992, 1, S. 1-35.

³ Hartmut Berg: Internationale Wirtschaftspolitik, Göttingen 1976, S. 85 ff.

Standard mit der Leitwährungsfunktion des US-Dollar, womit die USA praktisch die Rolle des Weltbankiers übernahmen. Der Preis für eine Unze Feingold, das waren 31,1025 Gramm, entsprach 35 US-\$, wie es das Schatzamt der USA 1933 festgelegt hatte. Dies bedeutete, daß die USA die Leistung erbringen würden, internationale Liquiditätslücken zu schließen. Die Kehrseite dieser positiven Hegemonialleistung war die Möglichkeit, die Zahlungsbilanz der USA durch andere Länder finanzieren zu lassen und damit die Kosten amerikanischer Weltmachtspolitik abzuwälzen.⁴

Das internationale Währungssystem dieses Musters beruhte auf den Prinzipien fester Wechselkurse und der freien Konvertibilität aller Währungen.⁵ Das erste Prinzip des IWF, das der festen Wechselkurse, bedeutete feste, notfalls anpassungsfähige Wechselkursparitäten. Es basierte auf der Golddeckungspflicht des US-Dollar sowie der Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, den Wechselkurs ihrer Währungen gegenüber dem Dollar innerhalb einer Bandbreite von einem Prozent zu halten. Paritätsänderungen waren nur bei fundamentalen Defiziten in der Zahlungsbilanz zulässig und sollten nur innerhalb eines vorgeschriebenen Verfahrens möglich sein. Das zweite Prinzip, das der freien Konvertibilität der Währungen, schloß jede Form der Beschränkung des laufenden internationalen Zahlungsverkehrs aus. Damit sollte die ungehinderte Abwicklung des Welthandels und des internationalen Kapitalverkehrs garantiert werden.

Der IWF sollte darüber wachen, daß diese Prinzipien eingehalten werden und Verfahren zur Durchführung der Regeln wie der Paritätsanpassung bereithalten. Hinzu kamen die Funktionen eines Währungspuffers. Er sollte durch Überbrückungskredite die in einem durch feste Wechselkurse und Freihandel gekennzeichneten System auftretenden Leistungsbilanzdefizite ausgleichen helfen. Diese Funktion des Währungspuffers machte es den Mitgliedstaaten möglich, binnenwirtschaftlichen Spielraum zu wahren. Der IWF stellte dafür erforderlichenfalls Liquiditätshilfe zur Verfügung. Ferner bot er einen institutionellen Rahmen zur zwischenstaatlichen finanz- und währungspolitischen Abstimmung. Im Konfliktfall konnte er vermitteln. Damit wurde die Möglichkeit einzelner Staaten zum Alleingang eingeschränkt.⁶

2. Die Entwicklung

Angesichts der Kriegsfolgen hatte das Bretton-Woods-System erhebliche Anlaufschwierigkeiten und kam erst in den späten fünfziger Jahren richtig zur Geltung. Die erste Phase war die des Dollarmangels, die bis 1958 dauerte. Dies war der Höhepunkt der amerikanischen Dominanz im internationalen Währungssystem. Die Umstände erzwangen praktisch die Hegemonie des Dollar. Die Dollarknappheit begann 1950 nach einer Abwertungsrunde der europäischen Währungen. Es war eine Phase des nützlichen Ungleichgewichts.⁷ Danach begann die Phase des Dollarüberflusses. Die Zahlungsbilanzdefizite der USA führten im nächsten Jahrzehnt dazu, daß rund zwei Drittel des amerikanischen Defizits in Gold umgetauscht wurde, das in die Zentralbanken des europäischen Kontinents wanderte. Das System zeigte Krisensymptome, die unerwartet kräftige Ausweitung des internationalen Handels sowie die gestiegene private und öffentliche Geldnachfrage brachten die Golddeckung des Dollar in Schwierigkeiten.⁸

⁴ David Calleo: *The Atlantic Alliance and the World Economy*, in: Jeffrey Frieden/David Lake (Hrsg.), *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, New York 1991, S. 255-276.

⁵ Keith Horsefield (Hrsg.): *The International Monetary Fund 1945 – 1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, 3 Bde., Washington, DC 1969 u. Harold James: *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Washington, D. C. 1996.

⁶ Benjamin Cohen: *A Brief History of International Monetary Relations*, in: Jeffrey Frieden/ David Lake (Hrsg.): *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, New York 1991, S. 234-254.

⁷ *Beneficial Disequilibrium*, ebd., S. 249.

⁸ Robert Triffin: *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven 1960.

Der IWF versuchte durch die Einführung der sogenannten Sonderziehungsrechte (SZR) die Liquidität aufrechtzuerhalten. Sonderziehungsrechte waren eine zweite künstliche Leit- und Reservewährung. 1968 wurde der Goldpreis gespalten in einen Preis für den privaten Goldmarkt, der sich nach Angebot und Nachfrage richtete, und einen festen Preis für Zentralbanken, der auf dem Niveau von 35 US-\$ pro Unze Gold festgesetzt blieb. Beide Maßnahmen waren gegenüber der privaten Spekulation gegen den Dollar nicht völlig erfolglos. Das Vertrauensproblem in die Golddeckungspflicht der USA blieb aber bestehen. 1969 trat das Abkommen über die Sonderziehungsrechte in Kraft, es war zwischen den zehn wichtigsten Industriestaaten, der Gruppe der 10 (G-10), ausgehandelt worden. Das half alles jedoch nur vorübergehend, weil die amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite weiter zunahmen und damit das Vertrauen in den Dollar weiter abnahm.

Die USA nutzten ihr Privileg - der Dollar als Leitwährung - zur Finanzierung ihrer Weltpolitik, wie z. B. für den Vietnamkrieg. Diese verstärkte mit rund 4 Mrd. US-\$ die Passivierung der amerikanischen Zahlungsbilanz erheblich, war aber nicht die Hauptursache des Defizits. Die größten Defizitposten waren die auswärtigen Militärausgaben und die Auslandsdirektinvestitionen.⁹ Der Hegemon des Währungssystems legte nicht die finanzpolitische Disziplin an den Tag, die ein reibungsloses Funktionieren des Systems eigentlich erfordert hätte. Das Weltwährungssystem von Bretton Woods geriet immer mehr in die Krise.¹⁰

3. Kollaps und Wandel

1970 war das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit auf 9,8 Mrd. US-\$ angewachsen; 1971 verdreifachte es sich auf 29,8 Mrd. US-\$. Am 15. August 1971 bereitete der amerikanische Präsident Richard Nixon der Welt seinen berühmten „Nixonschock“, indem er die Golddeckung des US-Dollar aufhob. Das System fester Wechselkurse geriet damit ins Wanken und wurde 1973 schließlich ganz aufgegeben. Das alte Bretton-Woods-System war Währungsgeschichte geworden. Die USA als Währungshegemon hatten die Macht gehabt, dieses System sterben zu lassen, ein Ersatzsystem konnten sie nicht mehr oktroyieren. Das mußte multilateral ausgehandelt werden. Der Kollaps des alten Systems mit festen Wechselkursen läßt sich mit der Annahme unilateraler hegemonialer Stabilität am besten erklären. Der Wandel zum System flexibler Kurse kommt hingegen nicht ohne die Kooperationsannahme der Regimetheorie aus.¹¹ Allerdings reformierte sich nicht der IWF selbst, er wurde auf Initiative der Regierungen der führenden Staaten als gruppenhegemoniale Mitgliedsleistung reformiert.

Bis 1978 befand sich das Weltwährungssystem in einer Übergangsphase, die durch Abwertungen des amerikanischen Dollar geprägt war. Im Smithsonian Agreement vom Dezember 1971 wurden die Währungsparitäten neu geordnet. Dieser Versuch multilateraler Krisenkontrolle scheiterte jedoch schnell. Was Präsident Nixon als größtes Währungsabkommen der Weltgeschichte apostrophiert hatte, hielt nicht länger als ein gutes Jahr. Eine neue Währungskrise im Januar und Februar 1973 brachte für den Dollar eine weitere zehnprozentige Abwertung, ohne daß das System fester Wechselkurse gerettet hätte werden können. Ab 19. März 1973 floateten alle wichtigen Währungen der Welt. Menge und Preis der für Reservhaltung wie für internationale Zahlungen verfügbaren Währungen, insbesondere der Dollar, hingen nun von den internationalen Geld- und Kapitalmärkten ab. Die Grenzen dieses freien Spiels des Marktes lagen in den Eingriffsmöglichkeiten der nationalen Regierungen und ihrer

⁹ Reinhard Rode: Machtverlust und Nichtanpassung. Die Außenwirtschaftspolitik, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan, Stuttgart 1982, S. 94.

¹⁰ Margaret Garritsen deVries: The International Monetary Fund 1966 – 1971. The System under Stress, 2. Bde., Washington, DC 1986.

¹¹ Zu den divergierenden Erklärungen Thomas Plümper: Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen. Regimedynamik durch ökonomische Prozesse, Berlin 1996, S. 161 ff.

Notenbanken. Diese konnten durch Kauf und Verkauf von Währungen die Nachfrage nach Dollars und anderen Währungen und somit auch die Kurse beeinflussen, das sogenannte schmutzige Floaten.

Im Januar 1976 wurde auf einer Konferenz des IWF in Jamaika das System der floatenden Wechselkurse legalisiert. Von flexiblen Wechselkursen wurde erwartet, daß die nationalen Wirtschaftspolitiken damit von inflationären Entwicklungen in anderen Ländern besser isoliert werden könnten. Zahlungsbilanzungleichgewichte würden sich dadurch automatisch ausgleichen. Die Folgen entsprachen nicht diesem Wunschbild. Auch bei floatenden Wechselkursen konnten Länder sich nur begrenzt gegenüber äußeren Einflüssen isolieren. Wechselkursfluktuationen, Auf- und Abwertungsspekulationen hörten keinesfalls auf, die internationalen Währungsbeziehungen zu destabilisieren.

Schon in den siebziger Jahren kam es trotz staatlicher Interventionen durch schmutziges Floaten zu starken Wechselkursveränderungen. Der Dollarkurs entwickelte sich gemessen an den zehn wichtigsten Währungen der Welt Ende der siebziger Jahre stark nach unten. Das internationale Währungssystem hatte keine neue Ordnung gefunden, im Gegenteil.¹² Mit der Änderung der Satzung des IWF im Sinne der Freigabe der Wechselkurse verpflichteten sich die Mitglieder, eratische Ausschläge der Wechselkurse durch abgesprochene Zentralbankinterventionen zu unterbinden. Die Abkopplung des Geldwertes vom Gold war jetzt legitimiert und die Sonderziehungsrechte als neue Leit- und Reservewährung, sozusagen als Weltgeld, eingeführt. Diese Rolle konnten die Sonderziehungsrechte allerdings nicht ausfüllen, praktisch blieb der Dollar die Leit- und Reservewährung der Welt. Der Einfluß der USA im IWF war damit nach wie vor größer als der aller anderen Mitgliedstaaten. Dennoch mußten die USA jetzt multilateral führen. Die Gremien des IWF erfuhren dadurch eine Aufwertung.

Das bedeutete aber nicht, daß der Gouverneursrat und das Exekutivdirektorium des IWF jetzt praktisch ein sich selbst steuerndes Regime geführt hätten. Im Gouverneursrat, der einmal pro Jahr tagt, hat jedes Land zwei Vertreter. Im Exekutivdirektorium, das die laufenden Geschäfte betreibt, dominieren nicht freie Währungsexperten, sondern die Vertreter der führenden Wirtschaftsnationen.¹³ In beiden Gremien ist ein Quorum von 85 Prozent der Stimmen zur Beschlußfassung bei wichtigen Fragen erforderlich; daneben gibt es auch Mehrheitsabstimmungen. Da das Stimmrecht nach den Einzahlungsquoten der Mitgliedstaaten gewichtet ist, verfügen die wichtigsten Mitgliedstaaten de facto über eine Sperrminorität, also ein quasi Vetorecht. Jedes Land verfügt über 250 Basisstimmen und je eine weitere für 100 000 Sonderziehungsrechte seiner Quote. Alle fünf Jahre werden die Quoten einer Überprüfung unterzogen.

Die amerikanischen Quotenanteile und damit der Stimmenanteil des Exekutivdirektors sanken laut Schaubild 1 in den letzten Jahrzehnten deutlich. 1945 hatten die Quotenanteile der USA bei 36 Prozent gelegen. 1999 waren es nur noch 17 Prozent. Die europäischen Anteile waren durch den deutschen Aufstieg zur regionalen Währungsmacht gestiegen. Sie übertrafen im gleichen Jahr zusammen mit den japanischen Anteilen die der USA. Deutschland und Japan hielten je 6 Prozent, Frankreich und Großbritannien je 5 Prozent. Die Quote der G-5 Länder mit den 5 ernannten Exekutivdirektoren sank zwar von 60 auf 40 Prozent, das war angesichts der Stimmenzersplitterung in den übrigen Ländergruppen aber immer noch eine solide Dominanzposition. Nach einem groben Regionalschema wählen unterschiedlich große Gruppen einen gemeinsamen Exekutivdirektor. Die Gruppenhegemonie im Regime mit 182 Mitgliedsländern ist eindeutig.¹⁴

¹² Rode a.a.O. (Anm. 9), S. 95 ff.

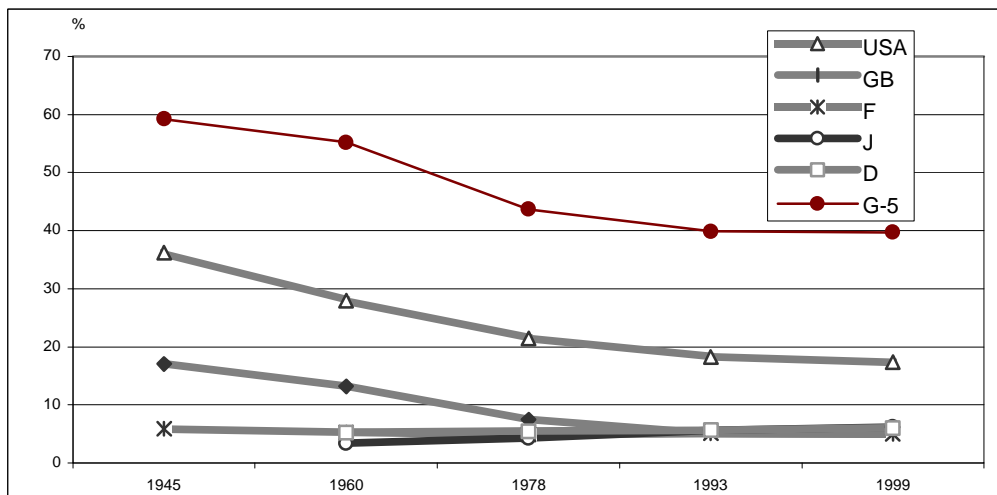
¹³ Robert Triffin sah in den Mitgliedern des Executive Board nicht mehr als „glorified messenger boys“, die von den Weisungen ihrer Entsendeländer abhingen; vgl. Harold James: *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Washington, D. C. 1996, S. 156.

¹⁴ <http://www.imf.org.external.np/sec/memdir/members.htm> vom 31.10.1999.

Mit dem Zusammenbruch des festen Wechselkurssystems hatte der IWF also keineswegs an Einfluß auf die größten westlichen Staaten gewonnen, sondern eher verloren. Er war zu einem Beratungs- und Koordinierungsgremium der Finanz- und Wirtschaftspolitik geworden. Da sich kein westliches Industrieland in den achtziger und neunziger Jahren mehr aus dem IWF-Topf bedient hatte, waren die privaten Kapitalmärkte und die G-7 die Gewinner auf Kosten des IWF. Die letzten Programme für größere Industriestaaten waren 1976 - 77 von Italien und England genutzt worden. Die G-7 verdrängte den IWF auf dem Gebiet der globalen makroökonomischen Steuerung, während die jährlichen Konsultationen der Mitgliedstaaten im IWF immer mehr zum leeren Ritual herunterkamen.¹⁵

Schaubild 1

IWF Quotenanteile der wichtigsten Mitglieder (G-5) 1945 - 1999 in Prozent



Quelle: James, IMF 1996, S. 604 u. www.imf.org 10, 99; eigene Grafik

4. Vom Währungs- zum Hilfer regime für Schwellenländer

Das System flexibler Kurse entwickelte in den achtziger und neunziger Jahren systemische Risiken durch seinen Hang zur Instabilität und Volatilität. Es begünstigte eine destabilisierende Währungsspekulation und behinderte realistische Kursanpassungen (*misalignment*). Die Devisenmärkte neigten zur gelegentlichen Panik, was z. B. im Fall der Mexiko-Krise vom Dezember 1994 eine allgemeine Flucht aus den Kapitalmärkten der Schwellenländer nach sich zog (*tequila effect*).¹⁶ Es war kein Wunder, daß die Kritik am IWF zunehmende Tendenz aufwies. Ein marktgesteuertes Währungssystem kann aber gar nicht anders, als auch Marktversagen einzuschließen.

Aus der Retrospektive ist die Bilanz der letzten zwanzig Jahre aber keinesfalls eindeutig negativ. Das System flexibler Kurse kombinierte nämlich Devisenmärkte und Steuerung durch den IWF. Das kombinierte System (*composite system*) wies Schwächen auf, war nicht ideal, aber auch nicht aus den Fugen. Es trug die Züge einer pragmatischen Ordnung, die *Fieleke* mit dem Bild des gesunden Bastards im Gegensatz zum empfindlichen Vollblüter charakterisierte.¹⁷ Tatsächlich hat der IWF dabei aber eine immer geringere Rolle gespielt.

¹⁵ Clarissa Goricki: Die Rolle des IWF in der Weltbank im Integrationsprozeß der MOE-Staaten in die Weltwirtschaft, Diss., Halle 1997, S. 40.

¹⁶ Zanny Minton-Beddoes: Why the IMF Needs Reform, in: Foreign Affairs 74, 1995, 3, S. 125 f.

¹⁷ "... the present composite system more nearly resembles a mongrel than a thoroughbred", Norman Fielike: The International Monetary System: Out of Order?, in: Frieden/Lake a.a.O. (Anm. 6), S. 294.

Absprachen zwischen den Notenbanken zur Steuerung der Anpassung der führenden Währung, voran des US-Dollar, erfolgten in der Regel trilateral zwischen den USA, Deutschland und Japan und in der G-7. Vorschage, diese ursprüngliche Rolle wieder zu stärken, wie sie etwa die Bretton Woods Commission,¹⁸ ein unabhängiges Panel von Finanzexperten unter dem Vorsitz des früheren amerikanischen Notenbankchefs, Paul Volcker, gemacht hat, gingen an der Realität von IWF und G-7 vorbei.

Die neue Hauptrolle war vielmehr die eines Hilferegimes für Schwellenländer. Dies begann mit dem Management der Schuldenkrise in den achtziger Jahren. Hauptsächlich die lateinamerikanischen Staaten waren im Gefolge der exzessiven Kreditvergabe nach den Ölkrisen durch das Recycling der Petro-Dollars in eine Schuldenfalle geraten. Hier war seine Funktion als Bereitsteller von Liquidität (*lender of last resort*) gefordert. Nachdem der IWF für die alten Industrieländer seine Bedeutung verloren hatte, mußte die neue Herausforderung aus institutioneller Sicht höchst willkommen sein. In den siebziger Jahren galt der Fonds als unterbeschaftigt. Zwischen 1979 und 1981 war weniger als ein Drittel der lateinamerikanischen Länder Kunde des IWF. Zwischen 1966 und 1970 hatten noch zwei Drittel IWF-Programme genutzt. Das änderte sich nach 1982 grundlegend, als durch die oben beschriebene Panik Privatkapital die Region mied. Der IWF wurde zum zentralen Verhandlungspartner, und schon 1983 waren wieder zwei Drittel aller lateinamerikanischen Länder in IWF-Programmen. Im Verlauf des Jahrzehnts folgte auch das restliche Drittel.¹⁹

Das Zusammenspiel des IWF mit den Privatbanken änderte sich jetzt grundlegend. Die alte Arbeitsteilung, daß der IWF mit seinen Stabilisierungsprogrammen ein Gütesiegel (*seal of approval*) für die Wirtschaftspolitik von Ländern vergab, in die dann Privatkapital strömte, funktionierte in der Schuldenkrise nicht. Die Privatbanken mußten sich, unter dem Druck fauler Kredite selbst in die Krise geraten, um die Rückzahlung wenigstens von Resten kümmern und konnten kein frisches Geld mehr ausleihen. Der Fonds wurde damit praktisch zur einzigen Liquiditätsquelle. Damit konnte sich der IWF einer Politisierung seiner Rolle nicht entziehen.

Seine Konditionen und Auflagen in den Kreditnehmerlandern bestimmten indirekt die Wirtschafts- und Sozialpolitiken. Angesichts der lateinamerikanischen halbmodernen Sozialstrukturen führte dies teilweise zur Redistribution zugunsten der rentenorientierten lokalen politischen Klassen. Schuldendienst und Kapitalflucht der einheimischen Eliten schnürten die Wirtschaft der Länder ein und begrenzten die Wachstumschancen. Der IWF wurde dafür verantwortlich gemacht. Bizarrerweise wurde ihm von linken Kritikern die Austeritätspolitik vorgeworfen und er als globale kapitalistische Planungsagentur²⁰ bezeichnet und gleichzeitig von den herrschenden Klassen dafür geschmähet, daß er deren Vorliebe für laxe Geldpolitik nicht großzügig und möglichst bedingungslos mit den Einlagen anderer Länder alimentierte. Der IWF war in die politischen Zwänge der Entwicklungsprobleme geraten, während sich sein Stab als rein finanzwirtschaftliche Serviceinstitution verstand.

Doch das Beispiel Lateinamerikas ist für den IWF in der Retrospektive Ende der neunziger Jahre keinesfalls ein blamables Fiasko. Die Kritiker, die dem Fonds die Schuld an der Misere der achtziger Jahre, des verlorenen Jahrzehnts Lateinamerikas, gaben, hatten vorschnell geurteilt. Seit Beginn der neunziger Jahre war Lateinamerika wieder Wachstumsregion mit einstelligen Inflationsraten. Die Früchte der vom IWF auferlegten Liberalisierung waren zum Tragen gekommen. Die vormodernen Eliten hatten den Strukturwandel hingenommen und die Region war damit aus der Talsohle herausgekommen.

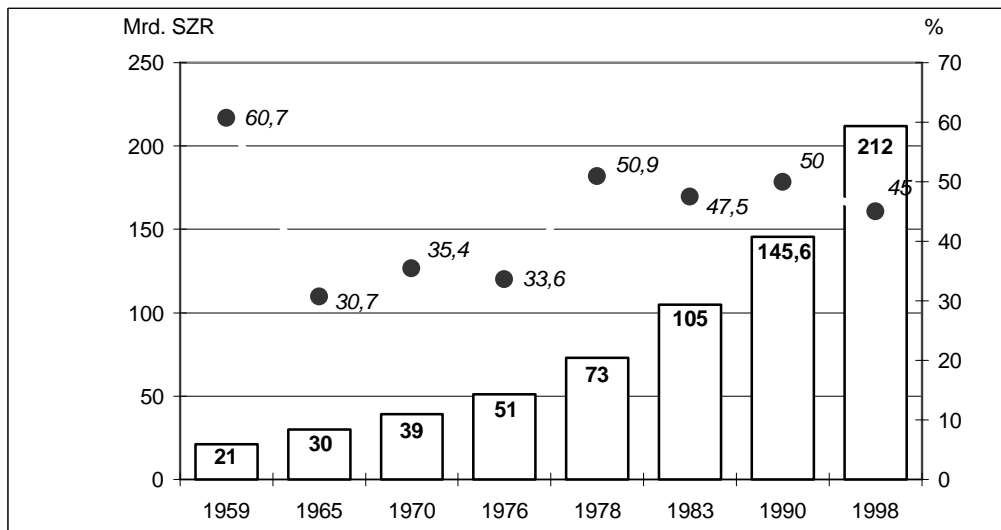
¹⁸ Minton-Beddoes a.a.O. (Anm. 16), S. 129 f.

¹⁹ Manuel Pastor: Latin America, the Debt Crisis, and the International Monetary Fund, in: Frieden/Lake a.a.O. (Anm. 6), S. 326 f.

²⁰ Ebd., S. 328.

Schaubild 2

IWF Quotenentwicklung 1959 – 1998 in Mrd. Sonderziehungsrechten (SZR) und Erhöhungen in Prozent



Quelle: IMF Survey 08.02.1999, S. 33 f.; eigene Grafik

Noch im Entwicklungsdilemma und im Sturm der Kritik erwuchs dem IWF mit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine willkommene neue Aufgabe: die Absicherung der Transformation der früheren RGW-Länder in marktwirtschaftliche Systeme. Das Interesse der führenden westlichen Staaten, praktisch die G-7, hatte den IWF erneut in eine führende Rolle gerückt. Der Fonds selbst suchte nach neuer Sinnstiftung und Chancen zur Profilierung. Speziell die für Rußland erforderlichen Programme wären in Alleingängen nicht aufzubringen gewesen. Zudem verfügte allein der IWF über die erforderliche Expertokratie. Die kleineren Ex-RGW-Staaten in Mitteleuropa wurden nach den Standardregeln der IWF-Konditionalität bedient. Vor allem Polen, Ungarn und Tschechien profitierten anfangs sowohl von den Finanzmitteln als auch von der Beratung. Die wirtschaftliche Gütesiegelfunktion des IWF kam in diesen Fällen zum Tragen, und das Privatkapital folgte. Rußland hingegen wurde zum Sonderfall²¹ mit einem hohen Politisierungsgrad der Fondsaktivitäten. Der IWF insgesamt gewann an Profil und konnte seine Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen. Seine Grenzen waren aber auch deutlich geworden.

Die Währungs- und Finanzkrise in Asien 1997/98 brachte den IWF dann erneut ins Kreuzfeuer der Kritik. Er trat rollentreu als Feuerwehr auf und stellte 36 Mrd. US-\$ für die in Liquiditätsnot geratenen asiatischen Schwellenländer zur Verfügung. Danach verblieben dem Fonds aber nur noch 45 Mrd. US-\$ Reserve. Der Fonds selbst geriet in einen Liquiditätsengpaß, der durch die elfte Quotenerhöhung im Januar 1999 von 145,6 Mrd. SZR (204 Mrd. US-\$) auf 212 Mrd. SZR (297 Mrd. US-\$) behoben wurde (vgl. Schaubild 2 d. A.).²²

Die Auflagen zur Strukturanpassung in den Empfängerländern wurden erwartungsgemäß wieder kritisiert.²³ Wer sonst hätte diese gigantische Kreditspritze mobilisieren können. Die enorme Zunahme der Ausleihungen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist in

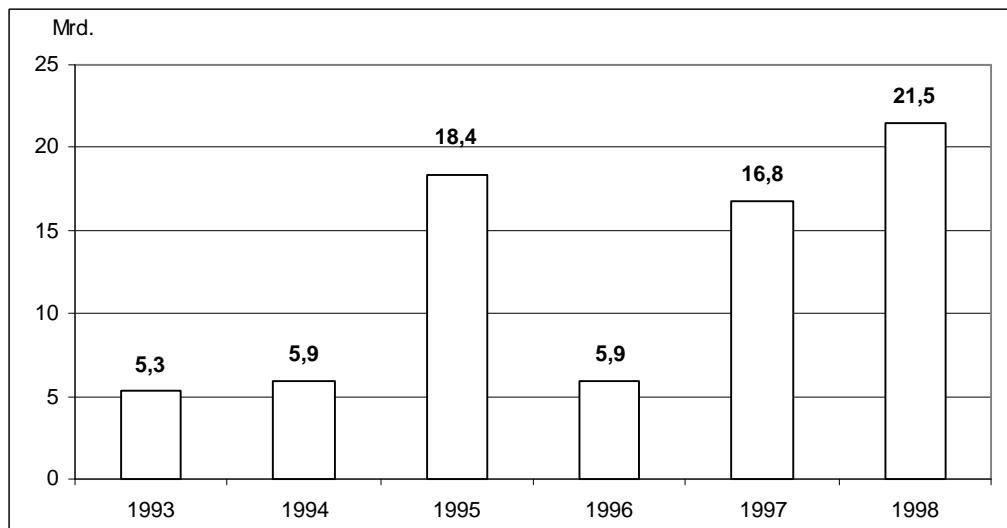
²¹ Clarissa Goricki: Hilfe durch politische Kredite, in: Reinhard Rode (Hrsg.): Die Integration Mitteleuropas in die Weltwirtschaft, Amsterdam 1998, S. 97-130.

²² The Economist 18.07.1998, S. 81; IMF Survey 08.02.1999, S. 33 f.

²³ The Economist 21.02.1998, S. 51 u. Martin Feldstein: Refocusing the IMF, in: Foreign Affairs 77, 1998, 2, S. 20-33 u. die Replik aus der Sicht der IWF Expertokratie von Stanley Fischer: In Defense of the IMF. Specialized Tools for a Specialized Task, in: ebd. 77, 1998, 4, S. 103-106.

Schaubild 3 dargestellt. Schon bei der Mexiko-Krise 1994/95 waren die 17,8 Mrd. US-\$ zur Rettung Mexikos als Gefälligkeit des IWF gegenüber den hauptsächlich interessierten USA kritisiert worden. Deshalb lautete der Vorwurf von Wirtschaftsexperten, daß der geschäftsführende Direktor, Michel Camdessus, unbedingt die Relevanz des Fonds habe aufzeigen wollen und damit zur Politisierung beigetragen und die IWF Regeln untergraben habe. Das Beispiel Mexiko belege eher Opportunismus der IWF-Spitze als direkten politischen Druck.²⁴ Erstens habe das nach Mexiko installierte Frühwarnsystem in Asien versagt; zweitens sei Camdessus selbst ein Problem. Er wolle in einer "unheiligen Allianz" mit der amerikanischen Regierung nach der Quotenerhöhung der Jahrestagung 1997 in Hongkong eine erneute Erhöhung von 160 Mrd. US-\$ durchsetzen. Sein Kurs der Aufweichung der Konditionalität bei den Ausleihungen mache den IWF vollends zu einer Entwicklungsagentur.²⁵ Genau diese Empfehlung einer engeren Verzahnung mit der Weltbank wurde von einer politischen Reformschule empfohlen.²⁶

Schaubild 3
IWF Ausleihungen 1993 - 1998 in Mrd. Sonderziehungsrechten (SZR)



Quelle: IMF Survey 05.02.1996, S. 1 u. 08.03.1998, S. 77

Damit war der Kern des Problems der zukünftigen Rolle des IWF angesprochen. Wenn er zusammen mit der Weltbank sich hin zu einer Politik weicher Konditionen zur Finanzierung von Entwicklung wandelt und dafür auch die Stimmrechtsverhältnisse zu Ungunsten der großen Kapitalgeber ändert, könnte er das Schicksal der UNCTAD²⁷ erleiden. Den Ton würden dann die großen Schuldner angeben, der Relevanzverlust wäre unvermeidlich. Eine Wiederauflage als Koordinator der Wirtschaftspolitik der großen Industriestaaten ist unwahrscheinlich, weil das längst die G-7 leistet. Das globale Finanzsystem kann er nicht managen; das leisten die Märkte, wenn auch nicht perfekt. Eine Intensivierung seiner Rolle als Liquiditätsbeschaffer (*lender of last resort*) ist schwierig. Eine zu breite Feuerwehrfunktion könnte

²⁴ Minton-Beddoes a.a.O. (Anm. 16), S. 128.

²⁵ Handelsblatt 09.02.1998, S. 2.

²⁶ Graham Bird: The IMF and developing countries: a review of the evidence and policy options, in: International Organization 50, 1996, 3, S. 477-511. Im September 1998 empfahl der britische Premierminister Blair eine Fusion von IMF und Weltbank.

²⁷ In den siebziger Jahren hatten die Entwicklungsländer mit ihrer Mehrheit in der UNCTAD versucht, dieses Diskussionsforum in ein Instrument der Umverteilung im Sinne einer Neuen Weltwirtschaftsordnung umzufunktionieren. Diese Strategie führte zu einer herablassenden Vernachlässigung der UNCTAD durch die Industrieländer.

schlechte Wirtschaftspolitik von Schwellenländern begünstigen, statt bei der Korrektur zu helfen und systemische Risiken abzufangen.

Statt dessen könnte seine Gütesiegelfunktion weiter ausgebaut werden. Das könnte bis zur Rolle eines Konkursrichters bei überschuldeten Staaten gehen.²⁸ Der IWF hat seine Hauptfunktion als ein Regime der globalen Marktwirtschaft. Er überwacht gute liberale Wirtschaftspolitik. Hier kann er die Einzelinteressen der großen Mitglieder zügeln und die Schwellenländer auf Kurs halten oder wieder auf Kurs bringen. Fallweise bei Bedarf zu reagieren, ist dabei unumgänglich. Der Wert der Vergabe des Gütesiegels, dem Privatkapital folgt, bleibt dafür Voraussetzung.²⁹ Ein solches Regime leistet gute Dienste für das Weltwirtschaftssystem. Die Kritik derjenigen Staaten, die Quotenerhöhungen bereitstellen müssen, wie die derjenigen, die schmerzliche Anpassungsleistungen zu erbringen haben, ist unvermeidlich. Sie hinzunehmen ist Bestandteil der Regimeleistung. Der IWF funktioniert an der Nahtstelle institutioneller wirtschaftlicher Kooperation von Staaten im Sinne der Systemstabilisierung. In Verflechtung mit der G-7 hat er Anteil am liberalen wirtschaftlichen Regieren.

Finanzmärkte steuern sich nicht wirklich selbst. Sie brauchen stabile politische Rahmenbedingungen, die Einzelstaaten nicht mehr bieten können. Solange ein starkes verregelttes Regime nicht durchsetzungsfähig ist, bleibt der IWF ein nützliches zweitbestes Regime, das mit noch schwachen Rechtsregeln (*soft law*) Macht zähmen hilft. Er kann dabei nicht besser sein, als es die führenden Mitgliedsstaaten zulassen, die die Gruppenhegemonie im IWF ausüben. In den Finanzkrisen der neunziger Jahre wurde der IWF nur allzu oft als bequemer Sündenbock hingestellt, weil die Führungsgruppe mit den USA an der Spitze damit ihre eigenen Fehlleistungen und den Dissens innerhalb der hegemonialen Gruppe kaschiert haben.³⁰

5. Reformchancen für ein stärkeres IWF-Regime

Bei der Reformdebatte Ende der neunziger Jahre zeigte sich die schmale Basis der Übereinstimmung über gangbare Reformwege innerhalb der Pro-IWF-Community. Die altlinke und die wirtschaftsnationalistische Ablehnung des IWF sind bekannte feste Größen und brauchen deshalb hier nicht im Detail ausgeführt zu werden. Überlegungen über eine globale Finanzaufsicht, ein globales Konkursgericht oder eine Internationale Zentralbank blieben Spielmaterial ohne politische Durchsetzungschancen. Die Chancen des IWF, zu einer starken Regulierungsbehörde für die Weltfinanzen ausgebaut zu werden, waren gering. Im neuen „Forum für Finanzmarktstabilität“ der G-7 war der IWF nur beteiligt, nicht federführend. Mit diesem Vorschlag hatte sich der deutsche Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer profiliert.³¹ Möglich erschien es immerhin, daß die internationalen Finanzstandards verbessert würden. Um die Einsicht, daß Schwellenländer instabile Finanzstrukturen und unzureichende Bankenaufsicht aufweisen und daher Risikoländer sind, war kaum herumzukommen. Im Krisenfall sollte der Privatsektor intensiver an einer ordentlichen Schuldenrestrukturierung beteiligt und eine Vertretung der Gläubiger eingerichtet werden.³² Die Idee, die Gläubiger und besonders die Banken stärker zur beteiligen, ist naheliegend, aber in der Praxis nicht ohne Tücken. Der transatlantischen Bankenstreit um die neuen BIZ-Regeln und über die Probleme der Messung

²⁸ Minton-Beddoes a.a.O. (Anm. 16), S. 132.

²⁹ Martin Klein: WTO, IMF, IBRD usw.: Koordinationsprobleme zwischen internationalen Wirtschaftsorganisationen, in: Martin Klein/Werner Meng/Reinhard Rode (Hrsg.): Die Neue Welthandelsordnung der WTO, Amsterdam 1998, S. 200 u. 212.

³⁰ Louis Pauly: Who Elected The Bankers? Surveillance and Control in the World Economy, Ithaca 1997, S. 131 u. 136.

³¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.04.1999, S. 19.

³² Barry Eichengreen: Towards a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda, Washington, DC 1999.

von Kreditrisiken zeigt dies auf.³³ Auch der Versuch des IWF, im Fall von Ecuador einen Testfall für den Einbezug der Gläubiger durchzuexerzieren, wurde nicht als glücklich bewertet.³⁴ Mehr Vorsicht bei der Kreditvergabe begrenzt zwar Risiken, treibt aber auch die Kosten in die Höhe und vermindert die Investitionsneigung in Schwellenländern. Der große Reformwurf einer neuen globalen Finanzarchitektur war 1999 nicht in Sicht, allenfalls inkrementale Verbesserungen.

Von den vielen Expertenvorschlägen³⁵ kommt der des amerikanischen Council on Foreign Relations mit seinen sieben Vorschlägen für eine Finanzreform der praktischen Durchsetzungsfähigkeit am nächsten. Der Gegensatz zwischen der Mehrheit der Floater und den Zielzonenanhängern für Dollar, Euro und Yen war aber nicht zu überbrücken gewesen. Die Vorschläge lauteten im Einzelnen:

1. Verbesserte Anreize für eine gute marktwirtschaftliche Politik
2. Steuern auf kurzfristige Kapitalströme
3. Mehr Lasten für den Privatsektor im Krisenfall
4. Entmutigung von Wechselkursbindungen (*pegged exchange rates*), Vorzug von Managed Floating und Currency Boards
5. Weniger großzügige Ausleihungen des IWF und Unterscheidung zwischen Länderkrisen und Systemkrisen
6. Klarere Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank, also zwischen makro-ökonomischer Politik und Entwicklungspolitik
7. Einbezug der Empfängerländer in den Reformprozeß durch eine Weltfinanzministerkonferenz³⁶

Operativ könnte das meiste für Reformen von Nutzen sein, der letzte Vorschlag könnte aber eher auf Verzögerung hinauslaufen. Den G-7-Ländern gehen derzeit aber selbst bescheidene Reformen schon zu weit. Das Problem des moralischen Risikos (*moral hazard*) als Folge großer IWF-Aktionen hält Staaten von überfälligen Anpassungen und Privatkapital von größerer Vorsicht ab. Das Kernproblem dürfte jedoch in der fortdauernden Führungsrolle der großen Mitglieder und ihren Stimm- und Quotenanteilen liegen. Der IWF hat sich praktisch zur Privat-Feuerwehr der G-7 entwickelt, die vor allem ihre Krisenfälle mit überdehnten Hilfspaketen wie in Mexiko und in Rußland nach politischer und nicht nach wirtschaftlicher Logik gemanagt haben. Der IWF wurde damit zum Sündenbock für falsche und leichtfertige Politiken der G-7 gemacht. Das stellt exemplarisch eine negative Hegemonialleistung dar.

Das Regime selbst und seine Finanzlogik blieben schwach, die Machtlogik der G-7 fand ihren Ausdruck im Instrumentieren des IWF durch die USA, die EU-Länder und Japan, die G-3. Der G-Ansatz spiegelt vor allem die Machtlogik der Staatenwelt wieder, das internationale Kollektivgut, die Stabilität des Finanzsystems, kommt dabei zu kurz.³⁷ Eine wirkliche Regimestärkung des IWF müßte ihm, z. B. analog der WTO, mehr eigenes Gewicht geben und die Führungsgruppe besser einbinden und kontrollieren. Solange die Führungsgruppe, G-3, praktisch allein Herr des Verfahrens ist, ist der Mißbrauch des IWF in deren Sinne vorpro-

³³ Frankfurter Allgemeine Zeitung 15.10.1999, S. 13.

³⁴ The Economist 2.10.1999, S. 17 u. 91.

³⁵ Darunter z. B. der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1998/99; Eichengreen a.a.O. (Anm. 32); Peter Nunnenkamp vom Kieler Institut für Weltwirtschaft in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 7.6.1999, S. 18 u. die Referenten aus führenden Notenbanken auf der Konferenz des Center for Financial Studies in Frankfurt, Frankfurter Allgemeine Zeitung 12.6.1999, S. 25.

³⁶ The Future of the International Financial Architecture. A Council on Foreign Relations Task Force, in: Foreign Affairs 78, 1999, 6, S. 169-184.

³⁷ James a.a.O. (Anm. 13), S. 446. The "G" concept is inherently unstable; in the early 80s the US behaved as G-1, Japan felt flattered by a G-2 approach, Germany liked the G-3, France and Britain the G-5 framework, Italy and Canada wanted a G-7.

grammiert. Er kann von den Gruppen (G-3, G-5, G-7/8) fallbezogen eigensüchtig eingesetzt werden, ohne daß der Aspekt der Stabilisierung des Gesamtsystems, die positive Hegemonialleistung, hinreichend Berücksichtigung findet. Die Exekutivdirektoren z. B. spielen, wie weiter oben erläutert, keine von ihren Herkunftsländern unabhängige, systemloyale Rolle. In der WTO können z. B. gerade auch die großen Handelsstaaten durch Streitbelegungsverfahren eingehegt werden. Der EU ist das z. B. im Bananenstreit passiert. Die G-7 Staaten im IWF schlicht zu entmachten, selbst wenn das nach geänderten Statuten möglich wäre, hülfe allerdings nicht weiter, weil der IWF dann ausgetrocknet werden könnte. Ohne die großen Quotenhalter geht es nicht, aber ihr Einfluß müßte systematisch im Sinne liberalen Weltwirtschaftsregierens kanalisiert werden und die ruinösen Sonderpolitiken à la Rußland unterbunden werden können.

Bei Sonderbehandlungen durch den IWF sind zum einen einzelne Regierungen der G-7 Staaten die politischen Gewinner, weil sie für Ihre Klientel transnationale Lastenteilung durchsetzen können und damit eigene Verantwortung minimieren. Bei nationalen Hilfsaktionen wäre der politische und wirtschaftliche Erfolgsdruck z. B. im Fall Rußlands in den Geberländern viel größer und Kostentransparenz kaum zu vermeiden. Die politische und sicherheitspolitische Chaosmacht Rußlands wurde von der G-7 über den IWF finanzwirtschaftlich einzudämmen versucht, der Schaden war dann systemischer Natur. Unter den Empfängerländer profitieren vor allem diejenigen politisch und wirtschaftlich mehr als andere, die einen starken Patron haben, wie die USA im Fall Mexikos. Das IWF Regime insgesamt wird durch solche Fälle hingegen geschwächt, weil seine Autorität und Glaubwürdigkeit untergraben werden. Klientelistische Fallogik ging vor Systemlogik.

Der Bedarf für eine Regimestärkung besteht und hat mit dem Wachstum der Finanzmärkte im Globalisierungsprozeß noch zugenommen, die Bereitschaft dazu ist in den Regierungen immer noch nur gering ausgeprägt. Der Primus der Führungsgruppe, die USA, besitzen zudem ein Entscheidungssystem, das die IWF-freundliche Exekutive unter Dauerdruck des Kongresses setzt. Die Kongreßmehrheit hat bislang den nationalen Vorbehalt gegen ein bindendes IWF-Regime, das auch die USA disziplinieren könnte, überaus vehement betont. Bei der Erhöhung der Transparenz im IWF hat der Kongreß 1998 zwar eine positive Rolle als Einflußfaktor gespielt, das war aber eher ein Nebeneffekt, denn das Ziel war die eigenen Kontrollmöglichkeiten zu verbessern. Nach der Rechnung des Kongresses steuerten die USA ca. 26 Prozent der nutzbaren Finanzressourcen des IWF bei, also wesentlich mehr als der Quotenanteil von 17,7 Prozent anzeigte. Die Zustimmung zur Kapitalaufstockung des IWF konnte dem Kongreß erst nach monatelangem Widerstand mühsam abgerungen werden.³⁸ Grundsätzlich verhielt sich der Kongreß im Fall des IWF verregelungsfeindlich. Der unilaterale nationale Vorbehalt der USA im multilateralen IWF Regime ist unübersehbar.³⁹

Die von Ökonomen dominierte IWF-Debatte konzentrierte sich bislang zu stark auf Fragen der reinen Lehre wie etwa freie Wechselkurse und zu wenig auf die Institution IWF in einer, wenn auch ausgehöhlten, immer noch realen Staatenwelt. Gerade weil Globalisierungs- und Denationalisierungsprozesse stattfinden, werden die Spitzen der Exekutiven in der G-7 eine echte Regimestärkung eher weiter bremsen und verzögern. Der IWF ist demnach zwar eine Institution mit globaler Reichweite in seiner Mitgliedschaft, aber kein treibender Globalisierungsakteur im Sinne der Denationalisierung. Die Staaten, vor allem die G-7 Länder, agieren über ihn in erster Linie intergouvernemental. Die Institution selbst und ihre Expertokratie,

³⁸ The Economist 16.5.1998, S. 53f. u. 17.10.1998, S. 101; der House majority leader, Dick Armey (Republikaner aus Texas), hatte die Position vertreten eine Aufstockung des Fonds würde „vastly expand an international agency that covers other people's bad debts and undermines free-market processes the world over“.

³⁹ 105/2 U. S. Congress, Joint Economic Committee, Hearing, The Transparency and Financial Structure of the IMF, 23. 7. 1998, Washington GPO 1998; Patricia Wertman, The International Monetary Fund's (IMF) Proposed Quota Increase: Issues for Congress, Congressional Research Service, 98-56E, Washington D. C., 16. 1. 1998

eine *epistemic community* von liberalen Ökonomen, kann nur die kleinen Fälle selbst managen, bei den großen Fällen agiert die G-7, oft nur die G-5, mit dem IWF als Instrument.

Eine Reform dieser Struktur wäre genauso schwierig wie der Dauerbrenner einer Reform des Sicherheitsrats der UNO. So ist z. B. der Umbau des IWF durch den Euro, dem konsequenterweise eine gemeinsame Vertretung von Euroland zu folgen hätte, statt der Quoten und Stimmrechte der Einzelländer, noch nicht vorangekommen, weil er komplizierte Macht- und Einflußfragen zwischen den USA und Europa und innerhalb Europas aufwirft.⁴⁰ Bislang dürfen im IWF nur Länder Mitglieder sein, keine regionalen Akteure wie Währungsunionen. Die für Dezember 1999 in Berlin terminierte Gründung einer G-20, d. h. die alte G-7 plus elf wichtige Schwellenländer⁴¹ sowie die EU, der IWF und die Weltbank, verstärkt im Grunde den intergouvernementalen Ländergruppenansatz. Denn auch die Regierungen der Schwellen- und Entwicklungsländer können einer wirklich funktionierenden stabilitätserzeugenden Finanzarchitektur mit einem starken IWF, der ihre schlechte Wirtschaftspolitik klar adressiert und ahndet, also z. B. im systemischen Interesse eine wirksame Finanzaufsicht ausübt, wenig abgewinnen. Das zweitbeste nützliche, aber schwache Regime IWF wird wohl noch weiterwursteln müssen. Zur Gruppenhegemonie der großen Quotenhalter ist keine vernünftige Alternative erkennbar. Eine Verlagerung in die Richtung eines Macht- und Einflußzuwachses für die Schuldner würde das Regime ruinieren, weil es das systemische Stabilitätsziel aushebeln würde. Eine Schuldnerdemokratie im IWF würde auf einen Selbstbedienungsladen der Länder mit schlechten Wirtschaftspolitiken hinauslaufen und im Regimekollaps enden. Ein erstbestes Regime, in dem die Führungsgruppe der großen Quotenhalter allein globale Finanzstabilität bereit stellt, ohne das Privileg der hegemonialen Gruppe, die Sonderbehandlung ihrer Klientel, auszunutzen, ist auch nicht in Sicht.

Autorenangaben

Reinhard Rode, geb. 1947, Prof. Dr., Professor für internationale Beziehungen und deutsche Außenpolitik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Veröffentlichungen u. a.: High Tech Wettstreit 2000. Strategische Handels- und Industriepolitik: Europa versucht, die USA fangen an, Japan machts vor, Campus, Frankfurt/M. 1993; Deutsche Außenpolitik, Fakultas, Amsterdam 1996; (Hg.) zus. mit Martin Klein/Werner Meng: Die Neue Welthandelsordnung der WTO, Fakultas, Amsterdam 1998; (Hg.): Die Integration Mittelosteuropas in die Weltwirtschaft, Fakultas, Amsterdam 1998; Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Fakultas, Amsterdam i. E.

⁴⁰ Reinhard Rode, Der Euro als transatlantische Herausforderung. Die internationalen Auswirkungen der Europäischen Währungsunion, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9, 1999, 2, S. 461-477.

⁴¹ Australien, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Mexiko, Rußland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea und die Türkei.