

Europa und die Reform des IWF

Ostasien und Lateinamerika meiden den Fonds

Heribert Dieter

Der Ort war mit Bedacht gewählt. Mervyn King, Chef der Bank von England, forderte am 20. Februar in einem bedeutenden Schwellenland, im indischen Neu-Delhi, eine grundlegende Reform des Internationalen Währungsfonds. Mit ungewöhnlich deutlichen Worten warnte King vor einer zunehmenden Unsichtbarkeit des IWF. Die Institution müsse modernisiert, ihre Aufgaben überdacht werden. Noch dramatischer fiel kurz darauf ein Mahnruf Martin Wolfs in der *Financial Times* aus: Der IWF sei auf dem Weg in die Irrelevanz.

Um den Internationalen Währungsfonds ist es in den letzten Jahren ruhig geworden. Anders als zu Zeiten der Asienkrise im Jahr 1997 oder des Zusammenbruchs der argentinischen Wirtschaft im Jahr 2002 muss er gegenwärtig keine schweren Notsituationen meistern. Die letzte größere Krise liegt bereits vier Jahre zurück. Die Debatte über die künftige Arbeit des Fonds beschäftigte sich seitdem mit weniger wichtigen Korrekturen wie etwa der Veränderung der Finanzmarktaufsicht. Radikalere Reformvorschläge wurden von der Politik bislang nicht erwogen.

Dem Fonds fehlen Kunden

Dabei gibt es viele Gründe, die Zukunft des Internationalen Währungsfonds zu diskutieren. Der wichtigste ist: Dem Fonds laufen die Kunden weg. Zwei wichtige, in den neunziger Jahren noch stark vom IWF be-

einflusste Regionen, Ostasien und Lateinamerika, haben sich inzwischen von ihm abgewendet. Da eine tief greifende Reform des Fonds, zum Beispiel eine deutliche Stärkung der Stimmrechte der Entwicklungs- und Schwellenländer oder eine grundsätzliche Änderung der Kreditvergabe, nicht erfolgt, entwickeln beide Regionen – auf sehr unterschiedliche Art und Weise – Methoden, um sich vom IWF zu emanzipieren.

Die Abwendung vieler Länder vom IWF hat sich bereits in dessen Bilanzen niedergeschlagen. Neue Kredite des IWF machten im letzten Finanzjahr nur noch 2,1 Milliarden Euro aus. Das ist der niedrigste Stand seit den siebziger Jahren. Die Summe ausstehender Kredite ging von 90 Milliarden Dollar im April 2004 auf 66 Milliarden im November 2005 zurück und ist seither weiter drastisch auf nun etwa 40 Milliarden Dollar gefallen. Diese Entwicklung führt nicht nur zu einem Bedeutungsverlust des

IWF, sondern bereitet ihm handfeste Finanzierungsprobleme. Der Fonds bestreitet die Kosten für seinen Betrieb nicht etwa aus Beiträgen der Anteilseigner, sondern vor allem aus dem Zinsüberschuss, den er erwirtschaftet. Die Kreditnehmer des IWF finanzieren also den Apparat, und die dafür erforderlichen Mittel sind mit rund einer Milliarden Dollar pro Jahr nicht unerheblich. Falls es keine Veränderung bei den Neukrediten gibt, wird sich der IWF entweder verschulden oder die Ausgaben senken oder von den Anteilseignern Zuschüsse zu den Verwaltungskosten verlangen müssen.

Bedeutungsverlust in Asien

In Ostasien wird der Trend zur Emanzipation vom IWF besonders deutlich. Die Volkswirtschaften der Region haben in den vergangenen sieben Jahren gigantische Währungsreserven akkumuliert. China einschließlich Hongkongs verfügt heute über Devisenreserven von 900 Milliarden Dollar. Südkorea hat seine Reserven seit 1998 mehr als verzehnfacht, auf über 210 Milliarden Dollar. Und die Inselrepublik Singapur verfügt zurzeit mit 120 Milliarden Dollar über höhere Währungsreserven als China im Jahr 1997.

Dank dieser Währungsreserven, die sich in der Region auf 2500 Milliarden Dollar summieren, werden die meisten Volkswirtschaften Ostasiens künftig in der Lage sein, spekulative Attacken auf die eigene Währung oder einen dramatischen Abfluss von ausländischem Kapital mit großer Aussicht auf Erfolg abzuwehren. Den IWF benötigen sie dazu nicht mehr. Zum Vergleich: In der Asienkrise wurden den ostasiatischen Ländern vom IWF, der Weltbank und bilateralen Gebern Kredite von insgesamt 110 Milliarden Dollar bewilligt.

Offenbar ist die in Asien zu beobachtende Anhäufung von Währungsreserven eine Reaktion auf das vom IWF angewandte Krisenmanagement. In vielen Ländern ist der Fonds kein gern gesehener Berater mehr.

Das Bedürfnis nach einem effizienteren Krisenmanagement ist also vordringlich,

und gerade zu diesem Punkt liefert der IWF keine Antworten. In der Folge der Asienkrise hat er einige neue Kreditinstrumente geschaffen, etwa die Contingent Credit Lines (CCL), die jedoch inzwischen mangels Nachfrage schon wieder abgeschafft worden sind. Die Entwicklungs- und Schwellenländer könnten erwarten, dass der Fonds ein transparentes und verbindliches Angebot zur Versorgung mit Liquidität in einer Kreditkrise macht, aber hierzu gibt es keine neuen Vorschläge. Vor allem deshalb werden die immensen Währungsreserven aufgebaut.

Die Staaten Ostasiens beschränken sich aber nicht auf die unilaterale Akkumulation von Devisenreserven. Zugleich arbeiten sie im Rahmen der sogenannten Chiang-Mai-Initiative seit dem Jahr 2000 an der Entwicklung eines regionalen Liquiditätsfonds. Im Jahr 2005 wurden die verfügbaren Mittel verdoppelt und die bisherigen bilateralen Swap-Vereinbarungen in einen multilateralen Fonds umgewandelt.

Damit hat Ostasien begonnen, ein neues internationales Regime zur Stabilisierung der Währungs- und Finanzbeziehungen zu schaffen. Zwar sind die Länder der Region noch nicht bereit, leistungsfähige regionale Institutionen aufzubauen, aber der Wunsch nach Emanzipation von der nur schwach legitimierten Macht des Internationalen Währungsfonds ist deutlich erkennbar.

Neuorientierung in Lateinamerika

Auf ganz andere Weise hat Lateinamerika das Gewicht des IWF reduziert. Dort hatte der Fonds seit den achtziger Jahren ein ungewöhnlich hohes Maß an Einfluss auf die Wirtschaftspolitiken jener Länder ausgeübt, die im Zuge der Schuldenkrise auf den IWF und dessen Politikempfehlungen angewiesen waren. Ihnen gegenüber hatte der Fonds eine wirtschaftspolitische Linie durchgesetzt, die makroökonomische Stabilität in erster Linie mit Preisstabilität gleichsetzte, die Privatisierung von Staatsunternehmen förderte und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs erzwang.

In Lateinamerika waren einige der Musterschüler des IWF zu finden, und diese wurden besonders bitter enttäuscht. Argentinien etwa setzte nach 1991 sämtliche Empfehlungen des Fonds um – vom Wechselkursregime über die umfassende Privatisierung von Staatsunternehmen bis zur unilateralen Senkung der Außenzölle. Noch 1999 lobte der IWF die Wirtschaftspolitik des Landes in den höchsten Tönen. Zwei Jahre später brach das Kartenhaus zusammen, und Argentinien erlebte eine sehr schwere Wirtschaftskrise. Viele Lateinamerikaner haben daraus den Schluss gezogen, dass sie Risiken ausgesetzt waren, ohne dass diesen entsprechende Erfolgchancen gegenübergestanden hätten.

In welcher Weise distanzieren sich die Länder Lateinamerikas nun vom Fonds? Der IWF ist für sie in zweierlei Hinsicht unbedeutender geworden. Erstens haben die wichtigen Schuldner des Fonds, Argentinien und Brasilien, Ende 2005 ihre Verbindlichkeiten vorzeitig getilgt. Am 13. Dezember kündigte Brasiliens Finanzminister an, die Restschulden von 15,5 Milliarden Dollar vorzeitig zurückzuzahlen, zwei Tage später erklärte Argentinien Präsident Kirchner, auch sein Land werde die Forderungen des IWF in Höhe von 9,8 Milliarden Dollar noch im Jahr 2005 tilgen. Damit haben sich die beiden Staaten relativ unabhängig von den Auflagen des IWF gemacht.

Bedeutender ist aber, dass das Beispiel Argentinien zeigt, wie viel vorteilhafter sich eine nationale Ökonomie ohne den Einfluss des IWF zu entwickeln vermag. Seit dem Crash des Jahres 2002 ist die Wirtschaft des Landes spektakulär gewachsen, mit Wachstumsraten von um neun Prozent pro Jahr. Die Exporte stiegen seit 2002 um 50 Prozent, die Devisenreserven konnten verdreifacht werden. Damit hat das zweitgrößte Land des Kontinents die Krise zwar noch nicht vollständig überwunden, aber die in Argentinien herrschende Einschätzung ist eindeutig: Die Empfehlungen des IWF führten das Land in eine schwere Krise. Ohne den Fonds können sich Wachstumskräfte besser entfalten.

Nord-Süd Konflikt im IWF

Die Finanzkrisen in Asien und Lateinamerika und das Versagen des Krisenmanagements des IWF haben zur Folge, dass das Verhältnis zwischen den Regierungen in diesen Regionen und dem IWF stark von Feindseligkeit und Misstrauen geprägt ist. Überspitzt formuliert: Viele Entwicklungs- und Schwellenländer haben das Vertrauen in die Politik der Industrieländer verloren. Insbesondere in Asien hat die Erfahrung, vom IWF und den USA in der Krise nur halbherzig unterstützt worden zu sein, ein anhaltendes Trauma verursacht. In Südkorea etwa gilt die Asienkrise als der zweite Fall »nationaler Schande«. Als der erste wird die Kolonisierung durch Japan im Jahr 1910 angesehen.

Der Währungsfonds leidet zudem unter einem erheblichen Legitimationsdefizit, das sich deutlich in einem Nord-Süd-Konflikt niederschlägt. Innerhalb der Organisation haben die großen Anteilseigner, vor allem die USA, das Sagen. Seit den siebziger Jahren hat kein OECD-Land den Fonds in Anspruch nehmen müssen, sieht man von den Neumitgliedern Mexiko (1994/95) und Südkorea (1997) einmal ab. Mit anderen Worten: Die Industrieländer bestimmen die Politik des IWF, deren Auswirkungen nahezu ausschließlich Entwicklungs- und Schwellenländer zu spüren bekommen.

Die für den IWF ins Auge zu fassenden Reformen betreffen besonders zwei Bereiche: Zunächst geht es darum, den Entwicklungs- und Schwellenländern größere Mitspracherechte einzuräumen. Dies wird nur auf Kosten europäischer Länder möglich sein. Europa ist heute im Fonds deutlich überrepräsentiert. Insgesamt verfügen die EU-Länder über 31,4 Prozent der Stimmrechte, die USA über weitere 17,1 Prozent. Die asiatischen Länder dagegen sind nicht angemessen vertreten. Zwar hat Japan einen eigenen Sitz und 6,1 Prozent der Stimmrechte, aber China beispielsweise besitzt weniger Stimmrechte als etwa Italien. Und Indonesien, ein Land mit mehr als 200 Millionen Einwohnern und wichtiger Kreditnehmer des IWF in der Asienkrise,

hat weniger Stimmrechte als Schweden. Europa könnte durch eine Reduzierung der Einlagen beim IWF auf einen erheblichen Teil seiner Stimmrechte verzichten, sich auf einen gemeinsamen EU-Exekutivdirektor einigen und damit die Möglichkeit eröffnen, die Unterrepräsentation Asiens zu korrigieren. Damit ließe sich auch deutlich machen, dass Europa in der internationalen Finanzpolitik mit einer Stimme spricht – so wie dies in der Handelspolitik schon seit Jahren der Fall ist.

Neues Managementmodell?

Die Reformvorschläge des Chefs der britischen Zentralbank King zielen vor allem auf die Struktur des IWF. Besonders wichtig erscheint ihm, dass die Arbeit des Exekutivrats des Fonds, der bislang mit einer Vielzahl von Detailentscheidungen beschäftigt ist, anders organisiert wird. Der 24köpfige Exekutivrat tagte im Jahr 2004, einem Jahr ohne größere Finanzkrisen, insgesamt mehr als 500 Stunden. Die Mitglieder des Rates mussten 70 000 Seiten an Unterlagen sichten. Dieser Einsatz ist kostspielig: Allein die direkten Aufwendungen für den Exekutivrat machen 10 Prozent des Verwaltungsbudgets des IWF aus.

Als im Jahr 1946 die Entscheidung für die institutionelle Struktur des IWF getroffen wurde, waren Fernreisen noch beschwerlich und die elektronische Kommunikationstechnik weit weniger entwickelt als heute. Die Exekutivdirektoren fungierten als Bindeglieder zwischen dem geschäftsführenden Direktor und den nationalen Finanzministerien bzw. Notenbanken. Im 21. Jahrhundert ist Kommunikation sehr viel leichter geworden. Mervyn King schlägt deshalb vor, auf den in Washington sitzenden Exekutivrat zu verzichten und einen Aufsichtsrat zu bilden, der sechs bis acht Mal pro Jahr zusammenkommt und die Entscheidungen von strategischer Bedeutung trifft. Das Tagesgeschäft solle dem Fonds überlassen werden.

Ein weiterer Vorschlag kam von Fritz Fischer, einem früheren deutschen Exeku-

tivdirektor in der Weltbank. Fischer regte an, die Aufsichtsgremien von IWF und Weltbank zu einem Gremium zusammenzufassen. Die Europäische Union solle hier eine Vorreiterrolle übernehmen, auf einen Teil ihrer Stimmrechte verzichten und damit demonstrieren, dass sie es ernst meine mit ihrem Willen zur Reform internationaler Organisationen.

Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit

Die von King geforderte größere Unabhängigkeit des IWF ist aber ein zweischneidiges Schwert. Größere Unabhängigkeit von den Direktiven der Mitgliedsländer kann den Kunden des Fonds nur dann vermittelt werden, wenn damit auf Seiten des IWF eine größere Verantwortlichkeit für die Resultate seiner Politik verbunden wäre. Bislang hat es der Währungsfonds immer wieder verstanden, die Verantwortung für gescheiterte Wirtschaftsreformen oder misslungenes Krisenmanagement den betroffenen Ländern anzulasten, in der Asienkrise genauso wie in Argentinien. Misserfolge müssten für einen unabhängigeren Fonds aber Konsequenzen haben: Beispielsweise könnten auch im IWF Gehälter eine erfolgsabhängige Komponente erhalten.

Bleiben die von Mervyn King geforderten Reformen aus, ist kaum damit zu rechnen, dass der Internationale Währungsfonds für die Regulierung der internationalen Finanzmärkte künftig noch eine wichtige Rolle spielen wird. Die Bundesregierung hat eine Strukturreform des IWF bisher als politisch nicht durchsetzbar abgelehnt, ohne eine Antwort darauf zu geben, wie die bestehenden Legitimationsdefizite des Fonds und das verfehlte Krisenmanagement künftig verbessert werden könnten. Angesichts der Abwendung Ostasiens und Lateinamerikas vom IWF ist ein Fortfahren nach der Devise »Weiter so« nicht mehr angebracht. Und auch eine Politik der kleinen Schritte wird nicht ausreichen, um den sich bereits abzeichnenden Bedeutungsverlust des IWF aufzuhalten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364