

Kommentare und Berichte

IWF – Zuchtmeister auf Kuschelkurs

Es scheint, als drohe dem Internationalen Währungsfond (IWF) die Bedeutungslosigkeit. Im Jahr nach seinem 60. Geburtstag läuft ihm zunehmend die Kundschaft weg. Zwar ist es in krisenfreien Zeiten immer etwas ruhiger um den Fond gewesen, doch die Beteiligung an IWF-Programmen ist inzwischen auf den niedrigsten Stand seit 1975 gesunken. Noch 2003 hatte der IWF mit einer Neuvergabe von 22 Kreditprogrammen in Höhe von 45 Mrd. US-Dollar das hohe Niveau der Vorjahre gehalten, aber im Zeitraum von Juli 2004 bis Juni 2005 konnten lediglich 14 neue Kreditprogramme in einer Gesamthöhe von mageren 2,5 Mrd. US-Dollar abgeschlossen werden.¹

Dieser Rückgang macht deutlich, dass sich die Abhängigkeit wichtiger Kreditnehmer von den Finanzspritzen des Fonds deutlich verringert hat. Nach der krisengeschüttelten Vergangenheit sind die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Schwellenländer derzeit wieder positiv. Asiatische Schwellenländer sind aufgrund ihrer hohen Devisenreserven schon länger nicht mehr auf Mittelzuflüsse vom Fond angewiesen.

Das Wiederaufleben privater Kapitalflüsse wird genutzt, um sich aus den Fängen des IWF zu befreien. Wenn nötig, wird dazu sogar die Nachbarschaftshilfe aktiviert: So hat sich Argentinien kürzlich lieber bei der venezolanischen Regierung verschuldet, als das IWF-Programms zu verlängern. Daran zeigt sich zugleich, wie unbeliebt der IWF ist. Viele Länder scheuen die rigiden makroökonomischen und fiskalpolitischen Auflagen, die der Bevölkerung hohe soziale Kosten aufbürden

und die politischen Handlungsspielräume erheblich einschränken.

Setzt sich diese Tendenz fort, wird der IWF zunehmend Einfluss auf die Politik der wichtigsten Empfängerländer verlieren, denn wenn diese ohne seine Kreditprogramme auskommt, fehlt ihm der entscheidende Hebel, um seine umstrittenen Politikempfehlungen auch tatsächlich durchzusetzen.

Diese Erfahrung kennt der Fond seit Jahren mit Blick auf die Industrieländer. Deren Finanzminister und Notenbankgouverneure bestimmen zwar den Kurs des Fonds und nutzen ihn zur Durchsetzung ihrer eigenen außenwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen. Auf seine Politikempfehlungen hören sie jedoch nicht. Seit Jahren beschwert sich der IWF darüber, dass die Industrieländer – allen voran die USA – seine Aufforderung, die globalen Handelsungleichgewichte anzugehen, ignorieren. Dasselbe Schicksal möchte er in Bezug auf die Schwellen- und Entwicklungsländer nicht erleiden. Der IWF-Direktor Rodrigo Rato brachte das auf den Punkt: Der Fond muss seine Rolle neu definieren, um relevant zu bleiben.²

Also veröffentlichte Rato pünktlich zur diesjährigen Jahrestagung von IWF und Weltbank im September die Ergebnisse seiner einjährigen Untersuchung zur Zukunft des Fonds.³ Die darin festgelegte Marschroute für die nächsten Jahre wurde auf der Sitzung des Internationalen Finanz- und Währungsausschusses des Fonds abgesehenet.

Die so genannte „Neuausrichtung“ des IWF bietet jedoch wenig Überraschungen. An seinem Kernmandat, der Förderung makroökonomischer Stabilität, wird erwartungsgemäß festgehalten. Allerdings erfährt es mit Verweis auf die Globalisierung eine signifikante Umdeutung: Die zentrale Aufgabe

1 IWF Annual Report 2005, www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2005/eng/index.htm.

2 „Financial Times“, 14.9.2005.

3 Vgl. www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/011505.pdf.

des Fonds soll heute die Unterstützung der Mitgliedsländer bei einer erfolgreichen Integration in die Weltwirtschaft sein. Dazu will man künftig besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Empfängerländer eingehen.

Diese „Anpassung“ seines Kernmandats spannt ein konzeptionelles Dach über alle möglichen Aktivitäten des IWF, sei es in struktur-, entwicklungs-, finanz- oder wirtschaftspolitischer Hinsicht. So hat er in den letzten Jahren sein Engagement in der Handelspolitik massiv ausgebaut. Um wieder größeren Einfluss zu erlangen, setzt Rato auf eine Stärkung der Überwachungsfunktion des IWF. Hier geht es vor allem um eine zielgenauere Analyse der wirtschaftlichen Bedingungen und Anpassungsnotwendigkeiten der Mitgliedsländer. Der Fond will aber auch mehr Einfluss im internationalen Wirtschafts- und Entwicklungsdiskurs. Er will in Zukunft mehr „Überzeugungsarbeit“ leisten, um wieder ins Geschäft zu kommen.

Ein weiterer wichtiger Bereich ist die stärkere Ausdifferenzierung der Kreditinstrumente. Schwellenländern will der IWF mit einem Versicherungsinstrument gegen die schwankungsanfälligen Kapitalströme entgegenkommen. Seine Rolle in Entwicklungsländern möchte der Fond stärken: mit einem Kreditinstrument, das Entwicklungsländern bei exogenen Schocks zusätzliche Ressourcen bereitstellen soll, sowie einem *Policy Support Instrument* (PSI), das es dem Fond erlaubt, seine Programme laufen zu lassen, ohne dass daran noch irgendeine Kreditvergabe gekoppelt ist. Trotz der Ankündigung, sein Profil in den Entwicklungsländern stärker von dem anderer Geber abzugrenzen, will der IWF weiterhin nicht nur auf makroökonomischen, sondern auch auf entwicklungs-, wirtschafts- und strukturpolitischen Feldern aktiv bleiben.

Bemerkenswert ist, dass sich Rato im Rahmen der strategischen Neuorientierung für eine Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen des IWF stark macht. Die Legitimität des Fonds – und

damit auch dessen Attraktivität – lässt sich seiner Einschätzung zufolge nur durch eine Neubestimmung der Stimmrechtsverteilung wiederherstellen. Diese ist in der Tat längst überfällig. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dabei die ärmeren Entwicklungsländer verlieren; bei einer Stimmrechtsreform, die vor allem auf die Anpassung der gestiegenen weltwirtschaftlichen Position der Schwellenländer zielt, würden deren Interessen noch stärker marginalisiert. Wie ernst Rato es mit der Ankündigung meint, auch afrikanischen Ländern mehr Mitspracherechte zu ermöglichen, bleibt abzuwarten.

Zuckerbrot und Peitsche

Ein kürzlich entfachter Konflikt zwischen IWF und US-Regierung macht deutlich, dass der Fond im Umgang mit Schwellenländern tatsächlich neue Prioritäten setzt. Der massiven Verärgerung der US-Regierung über die anhaltende Weigerung Chinas und anderer asiatischer Schwellenländer, ihre Wechselkurse aufzuwerten, lässt ihn weitgehend unbeeindruckt. Dabei wirft Washington dem IWF vor, eine seiner wichtigsten Aufgaben „am Steuer zu verschlafen“. Er solle vor allem gegenüber China endlich eine harte Haltung einnehmen und auf eine deutliche Aufwertung des Yuan drängen.

Dass der IWF der US-Regierung in dieser Frage eine klare Absage erteilt, unterstreicht die neue strategische Ausrichtung. Der Fond sieht im Verhalten Chinas keine Verletzung seiner Regeln – und für sich daher keinen Handlungsbedarf. Die neue Devise lautet: technische Beratung und „leise Diplomatie“. Ob es auf Dauer gelingen wird, sich der US-Regierung zu widersetzen, bleibt allerdings abzuwarten.

Ein stärkeres Zugehen auf die Interessen der Schwellenländer ist, obgleich es vor allem als Reaktion auf den partiellen Machtverlust zustande kommt, ein positives Signal. So sehr die Zeichen bei

den großen Schwellenländern jedoch auf Annäherung stehen, so wenig ist der IWF bereit, seine Rolle als finanz- und wirtschaftspolitischer Zuchtmeister der übrigen Entwicklungsländer aufzugeben. Dazu setzt er auf seine „Signalgeberfunktion“, mit der der Fond den Mittelzufluss von bilateralen Gebern und privaten Investoren in Entwicklungsländer steuern kann. Mit dem PSI hat er ein effektives Instrument geschaffen, das dem IWF keinen einzigen US-Dollar mehr kostet, aber weiterhin eine effektive Kontrolle der Wirtschafts- und Finanzpolitik der betroffenen Länder ermöglicht. Das hoch verschuldete Nigeria ist der erste Kandidat, dem das neue PSI des IWF aufgezwungen wird. Führt das afrikanische Land dieses neue Instrument nicht ein, erhält es keinen Schuldenerlass beim Pariser Club, dem informellen Zusammenschluss der Gläubigernationen.

Auch nach der vermeintlichen Neuorientierung des IWF kommt ein Gemischtwarenladen heraus, der einige Produkte im Sortiment besser ins Rampenlicht rückt und die Verpackung verschönert. Mit seiner eigentlichen Kernaufgabe – der kurzfristigen Unterstützung von Ländern bei Zahlungsbilanzkrisen – hat dies kaum etwas zu tun. Wer dem Fond angesichts dieser breiten Agenda jedoch eine „Identitätskrise“⁴ attestiert, liegt falsch – der IWF folgt lediglich dem Trend der letzten Jahre. Seit seiner Gründung vor über 60 Jahren hat er – ebenso wie die Weltbank – einen bemerkenswerten Wandel durchgemacht. Auf Veränderungen des weltwirtschaftlichen Umfelds reagierte er mit einer permanenten Ausweitung seines Aufgabenfeldes, was ihm Einfluss und Ressourcenzuwächse sicherte. Im Moment besteht die Schwierigkeit für den Fond vor allem darin, auch in krisenfreien Zeiten relevant zu bleiben. Nach eigenen Aussagen ist die eingeschlagene Strategie aber „nicht revolutionär, sondern evolutionär“.

4 So Claus Tigges, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 28.9.2005.

Und genau darin liegt das Problem. Denn diese Art der Reform des IWF verhindert den dringend erforderlichen Richtungswechsel. Der IWF sucht seine Aktivitäten nicht anhand dessen aus, was er kann – sondern danach, was ihm Einfluss sichert. Sicherlich ist die Reichweite seiner Reformagenda durch das politische Kalkül der Hauptanteilseigner begrenzt. Doch es gibt ein massives Eigeninteresse – deshalb wird er beispielsweise das Feld der Entwicklungspolitik auch nicht so schnell der Weltbank überlassen.

Das Problem liegt in diesem Kontext jedoch weniger darin, dass der IWF dem Glauben aufsitzt, „mit öffentlichem Geld lasse sich der Weg aus der Armut erkaufen“.⁵ Die schlichte Wahrheit ist: Eine Institution, die bei allen Politikempfehlungen vor allem auf makroökonomische Variablen schielt, versagt als Entwicklungshelferin. So erzwingt der Fond nach wie vor in vielen Ländern drastische Ausgabenkürzungen im Gesundheits- und Sozialbereich, um sein rigides Inflationsziel durchzusetzen. Da nutzt es auch nichts, dass er Ende der 90er Jahre Armutsbekämpfung als eine seiner Hauptaufgaben definierte. Seine harten Auflagen haben in den meisten Ländern zu einer massiven Verschlechterung der Lebensbedingungen der Menschen geführt – zu Gunsten der ausländischen Gläubiger.

Keine Lösungen

Erschütternd ist, dass auch seine neue Strategie den IWF nicht in die Lage versetzt, wirkliche Lösungen für die Probleme vieler Länder anzubieten. So setzt die neue „Schockfazität“ für Entwicklungsländer ebenso wie das neue „Versicherungsinstrument“ gegen volatile Kapitalströme an den Symptomen einer für Schwellen- und Entwicklungsländer nachteiligen Weltwirtschaftsordnung an. Es sind keinerlei Konzepte zu erkennen, auf globaler

5 Ebd.

Ebene anzusetzen und beispielsweise die instabilen globalen Kapitalströme auf der Basis gleicher Regeln für alle zu regulieren. Der IWF setzt weiterhin auf die Anpassung der Entwicklungsländer an die von Industrieländern dominierte Weltwirtschaft. Dass dieser Ansatz mit Blick auf die Lage in den Entwicklungsländern bereits „nachhaltig“ gescheitert ist, scheint die IWF-Verantwortlichen nicht anzufechten.

Reformbedarf besteht jedoch nicht nur hinsichtlich der ungerechten Machtverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Reform muss daran ansetzen, wie und mit welchen Interessen auf internationaler Ebene Entscheidungen getroffen werden. Im IWF haben Finanz-, Wirtschafts- und Handelsminister das Sagen, die vor allem bestimmte Handels- und Finanzinteressen vertreten. Die Menschen, die von diesen Entscheidungen direkt betroffen sind, haben kein Mitspracherecht. Die von einigen Effizienzbefürwortern geforderte Fusion von IWF und Weltbank⁶ würde hier voraussichtlich sogar zu einer stärkeren Machtkonzentration führen. Sinnvoller ist es, für beide Institutionen endlich Kernaufgaben zu definieren, an die sie sich auch halten. Die problematische Doppelstruktur besteht nicht zwischen IWF und Weltbank, sondern zwischen den beiden mächtigsten Finanzinstitutionen und der UNO; diese müsste dringend gegenüber IWF und Weltbank gestärkt werden.

Angesichts der globalisierten Finanzmärkte und volatilen Kapitalströme besteht dringender Bedarf nach einer Institution, die kooperativ vereinbarte Regeln zur Stabilisierung der Weltwirtschaft für alle Länder gleichermaßen umzusetzen vermag. Dazu ist ein Richtungswechsel nötig. Es wäre schön, wenn der IWF sich in dieser Hinsicht doch noch als lernfähig erweisen würde.

Daniela Setton

6 So z.B. Wilfried Hertz, in: „Die Zeit“, 39/2005.

Vereinte Nationen: Große Reformen klein gemacht

UN-Generalsekretär Kofi Annan nahm in seiner Rede zu Beginn des UN-Millenniums-Gipfels in New York kein Blatt vor den Mund: „Lassen Sie uns offen miteinander reden und ehrlich sein gegenüber den Völkern der Vereinten Nationen. Wir haben immer noch nicht die umfassende und grundlegende Reform erreicht, die ich und viele andere für erforderlich halten.“¹ Das war sein Kommentar zur Vorlage des Dokuments, das dann zwei Tage später vom Gipfel verabschiedet wurde, nachdem mehr als 150 Staats- und Regierungschefs ihre Stellungnahme abgegeben hatten. In vielen Reden fanden sich unverkennbar enttäuschte Hoffnungen und Resignation, in manchen aber auch eine kämpferische Note.

Dabei wurde deutlich, dass man weit mehr vom Gipfel und seinem Schlussdokument erwartet hatte: Er sollte eine Strukturreform bringen, die Sicherheitsrat, Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat effizienter machen und den Mitgliedstaaten mehr Partizipation ermöglichen sollte. Das Management des Sekretariats sollte verbessert, der Generalsekretär gegenüber der UN-Bürokratie gestärkt werden.² Und noch viel wichtiger als diese institutionellen Reformen, für die sich vor allem die Industrieländer interessierten, waren für viele Staaten Beschlüsse über die Steigerung der multilateralen Entwicklungshilfe, über die Veränderung der Weltwirtschaftsstruk-

1 Zit. n. United Nations – The Secretary-General, Address to the 2005 World Summit, New York, 14.9.2005; www.un.org/webcast/summit2005/statements/sgenglish3.pdf.

2 Vgl. Helmut Volger, „Machtpoker um den Welt-sicherheitsrat“, in: „Blätter“, 11/2004, S. 1375-1381.