

Gerd Häusler

17.Dezember 2008

**Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen
Bundestages zur Rolle des Internationalen Währungsfonds
bei der Reform der Finanzmärkte**

**Es handelt sich um die persönliche Meinung des Autors und nicht
notwendigerweise um die von RHJI**

Es gilt das gesprochene Wort

Anhörung vor dem Deutschen Bundestag am 17.12.2008 zur Rolle des Internationalen Währungsfonds

- 1. Für sich genommen gibt die Gesetzesnovelle keinen Anlass zu Kritik, sondern vollzieht in Sachen Quotenerhöhung nur nach, was längst überfällig war und auch jetzt noch nicht weit genug geht, was die Rolle der grossen Emerging Markets betrifft.** Die Verwendung der Goldbestände zur Einkommenserzielung ist das Ergebnis eines mühsam austarierten Kompromisses und sollte ebenfalls gebilligt werden. Die übrigen Punkte sind eher kosmetischer Natur und gehen an der Tatsache vorbei, dass die tatsächlichen Entscheidungsabläufe des IWF vollkommen anders verlaufen als die Statuten nahe legen; insbesondere der „resident board“ ist praktisch ausgehebelt, obwohl er in vielen Wochen an 3-4 Tagen Sitzungen abhält und ein hohes Mass an finanziellen, vor allem aber an personellen Ressourcen absorbiert.
- 2. Diese Stellungnahme konzentriert sich daher im Wesentlichen auf die zwei Themen: die Stellung und Bedeutung des Executive Boards sowie der Rolle, die der IWF in einer künftig reformierten Finanzarchitektur spielen könnte.** Bei letzterer Frage wiederum beschränke ich mich weitgehend auf das Thema Finanzmärkte und Finanzsektor. Zum einen sind beide für die aktuelle Diskussion von zentraler Bedeutung, zum anderen ist hier die Rolle des IWF weniger offensichtlich und klar umrissen wie im Bereich der Realwirtschaft, also der klassischen makroökonomischen Fragestellungen. Dort wiederum hat der Modus operandi des IWF eine wesentliche Schwäche: seine „surveillance“ Funktion übt er nach wie vor viel zu sehr in klassischer bilateraler Form aus, also in Form von nationalen Art. IV Konsultationen, während die Weltwirtschaft immer globaler und interdependenter geworden ist. Wie weiter unten ausgeführt ist, handelt es sich dabei um ein Spiegelbild der bürokratischen Machtkämpfe innerhalb der Matrixorganisation des IWF, die nach wie vor zugunsten einer nationalen Betrachtungsweise neigt.
- 3. Nachfolgende Ausführungen konzentrieren sich also, neben der corporate governance, vorwiegend auf die Themen Frühwarnsystem für Risiken an den Finanzmärkten und die Rolle des IWF beim Entwerfen und Überwachen der derzeitigen bzw. der noch zu schaffenden Regulationen.** An dieser Stelle steht er seit Jahren in hartem Wettbewerb zu den wichtigsten Notenbanken bzw. ihrer gemeinsamen Tochterbank in Basel, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. Zu letzterer zähle ich an dieser Stelle auch die dort tagenden Ausschüsse aus nationalen Notenbankvertretern, insbesondere die Ausschüsse für Globale Finanzmarktstabilität und der für Bankenaufsicht, in jüngster Zeit aber auch das 1999 gegründete Financial Stability Forum, das seinerzeit bewusst von den G 7 Ländern ausserhalb des IWF unter dem Dach der BIZ mit seinem Sekretariat dort ins Leben gerufen wurde. Der IWF spielt dort die Rolle eines mehr oder weniger willkommenen Gastes; es hängt von der Qualität

der Beziehungen zwischen den handelnden Personen ab, ob und inwieweit der IWF zu Wort kommt. Die Gründung der Internationalen Kapitalmarktabteilung des IWF durch den jetzigen Bundespräsidenten und damaligen Managing Director des IWF im Jahre 2001 wurde von einigen Notenbankvertretern als Konkurrenzveranstaltung gesehen, die man lieber nicht ins Haus lassen sollte.

4. Der Executive Board des IWF ist über die Jahre weitestgehend irrelevant geworden,

- weil die wichtigsten **Entscheidungen am Board vorbei getroffen werden**, in der Regel auf G 7 Ebene in separaten Sitzungen oder aber in Telefonkonferenzen zwischen dem First Deputy Managing Director (FDMD) und den G7 Deputies in den jeweiligen Hauptstädten, in der Regel unter Umgehung des Board. Faktisch besitzt der IWF also einen Präsidialausschuss der insbesondere finanziell bedeutsamen Entscheidungen wie grössere Kreditvergaben vorentscheidet. Moderne Telekommunikation hat den Board nahezu vollständig sinnentleert, lediglich Entwicklungsländer, also potentielle Schuldner, sehen noch Anlass, Spitzenkräfte in diese Position nach Washington zu schicken,
- weil die **herausragende Position der USA** in den meisten wichtigen Angelegenheiten zu einer Art "vorausgehendem Gehorsam" innerhalb des IWF geführt hat; der Stab weiss, dass die USA alle wichtigen Entscheidungen blockieren können. Die Position der USA ist in der Praxis viel stärker als ihre "blocking minority" an Stimmrechten suggeriert. Sowohl die physische Nähe zur US-Treasury als auch die Tatsache, dass der FDMD immer ein US-Angehöriger ist und weitgehend die Tagesgeschäfte des Fonds führt, tragen zusätzlich zur Dominanz der USA bei. Nicht zu unterschätzen ist ebenfalls, dass der IWF in der Regel nur Mitarbeiter anderer Länder einstellt, die eine US-Eliteuniversität besucht haben, evtl. noch die London School of Economics. Hierbei werden ausschliesslich Makroökonomien berücksichtigt, die dann als Generalisten und "Laufbahnbeamte" ihr Leben beim Fonds verbringen und keine andere Lebenserfahrung haben, ausser vielleicht an einer Universität.
- Es bedarf einer radikalen **Reform der corporate governance**, insbesondere der Auflösung eines „standing boards“, der ein hohes Mass an Ressourcen absorbiert. Der Vorstand des IWF sollte für das Tagesgeschäft zuständig sein, dabei sollten seine Mitglieder mehr nach meritokratischen Kriterien ausgesucht und nicht nach regionalen Gesichtspunkten bestimmt werden. Die Funktion eines Aufsichtsrates wiederum könnten Minister/Staatssekretäre der ca.12 wichtigsten Länder 6-8-mal im Jahr wahrnehmen, so wie dies die G 7 Deputies in den letzten Jahren ohnehin schon ansatzweise gemacht haben.

5. Bei der Frage nach der **künftigen Rolle des IWF bei einer Reform der internationalen Finanzarchitektur**, insbesondere beim Themenkomplex einer frühzeitigen Diagnose von Schwachstellen, aber auch bei der Regulierung und Überwachung der internationalen Finanzmärkte, sollten **drei Fragestellungen** im Vordergrund stehen:
- Hat der IWF derzeit ein **ausreichend robuste s Mandat seiner Mitglieder**, einer solchen Aufgabe nachzukommen, sind insbesondere die Länder mit grossen Finanzplätzen und bedeutenden Finanzsektoren bereit, sich ein Urteil des IWF Stabes ernsthaft anzuhören und ggf. sich dieses zu eigen zu machen ? Welcher Veränderungen in den Regularien bzw. in der mentalen Einstellung der Betroffenen bedarf es hierzu?
 - Hat der IWF **die richtigen und ausreichenden personellen Ressourcen**, insbesondere die Fachexpertise auf Arbeits- und Leitungsebene in Sachen Finanzmärkte, um einer solchen Aufgabe qualifiziert nachzukommen und für die globale Staatengemeinschaft spürbaren "Mehrwert" zu kreieren? Wie steht es dabei mit der Zusammenarbeit mit FSF und BIZ?
 - Hat die IWF die **richtige innere Struktur in punkto Management und Organisation** für eine solche anspruchsvolle Aufgabe? Einige Ausführungen sind hierzu bereits weiter oben gemacht worden.
6. **Im Ergebnis sind alle drei Fragen** nach Auffassung der mir bekannten Beobachter, soweit sie über praktische Erfahrungen innerhalb des IWF oder im Umgang mit dem IWF verfügen, **derzeit zu verneinen**. Natürlich liessen sich im Prinzip offensichtliche Schwachstellen ausmerzen bzw. graduell verbessern; dies würde allerdings einer erheblichen und nachhaltigen Anstrengung sowie einer energischen Führung des Hauses bedürfen, die im Ergebnis wohl auf ein komplettes „rebooting des IWF“ hinausliefe. Die Reformbemühungen des jetzigen Bundespräsidenten und früheren IWF- Managing Directors sowie seiner „Erfüllungsgehilfen“ sind nicht nur blockiert sondern inzwischen zum Teil wieder redressiert worden. Die nachstehenden Überlegungen mögen aus der Sicht des politischen Betrachters eher zu sehr en detail und deshalb nachgeordneter Natur sein und nicht ins Zentrum der inhaltlichen Reformdiskussion gehören. In der Tat versucht diese schriftliche Stellungnahme an dieser Stelle nicht, in erster Linie inhaltliche Anregungen zur derzeitigen Fundamentaldebatte des internationalen Finanzsystems zu geben. Dies kann nur separat an anderer Stelle, u. a. auch in der mündlichen Anhörung geschehen. Vielmehr soll dieses Papier aus der Sicht desjenigen der über fünf Jahre im IWF für Finanzmarktfragen zuständig war, deutlich machen, mit welchen praktischen Problemen ein erweitertes Mandat zugunsten des IWF zu kämpfen hätte.

7. Es gibt zunächst **drei wichtige Gesichtspunkte, die für den IWF als Zentrum aller Reformüberlegungen sprechen**: seine universelle Mitgliedschaft sowie seine regelmässigen Konsultationen mit seinen Mitgliedsländern vor Ort, also den „staff missions“, zu denen sich die Mitgliedsländer verpflichtet haben. Hinzu kommt seine Ausgestaltung als Institution, nicht als loses Gremium wie z.B. FSF oder G 7 bzw. G 20, die es erlaubt, auch zwischen regelmässigen Sitzungen Dinge voranzutreiben. Allen anderen Institutionen und Gremien fehlt es in der Regel an einigen oder an allen dieser Punkte, insbesondere auch dem Financial Stability Forum, wo ich den IWF fünf Jahre lang vertreten habe. Im Ergebnis muss man also entweder den IWF „funktional“ weiterentwickeln hin zu einer mehr mikroökonomischen Institution mit Finanzmarktkenntnissen und -befugnissen oder aber andere Institutionen wie BIZ bzw. FSF regional „aufbohren“, d.h. ihren Mitgliederkreis deutlich erhöhen, um der Globalisierung des Finanzmärkte Rechnung zu tragen. Die faktische Entwicklung der letzten zehn Jahre ist eindeutig in Richtung zweite Variante gegangen.
8. Diese Tatsache beruht im wesentlichen darauf, dass **der IWF** trotz seiner genannten strategischen Vorteile als global angelegte Institution mit regelmässigen „staff missions“ **keine befriedigenden Antworten auf die oben unter 5. gestellten zwei letzten Fragen** gegeben hat sowie darauf, dass die USA und UK, insbesondere Gordon Brown, bewusst und gewollt dem FSF zu Lasten des IWF den Vorzug gaben:
- Der IWF hat in vielen **Ländern Asiens und Lateinamerikas** aufgrund früherer Erfahrungen einen Ruf als Institution, die ohne wirkliche Notwendigkeit die Wirtschaftspolitik dieser Länder en detail managen wollte. Diese Länder unterscheiden nur sehr zögerlich zwischen der von ihnen gefürchteten „Polizeifunktion“ des IWF und der hier in Rede stehenden Rolle als Teil eines globalen Frühwarnsystems. Von dieser Seite bestehen nach wie vor massive Vorbehalte gegen die Institution IWF, die sich nur langsam abbauen lassen.
 - Umgekehrt wird der IWF insbesondere in Ländern wie den USA, aber auch in praktisch allen anderen **G 10 Ländern, nicht als für „advanced countries“ zuständig** angesehen. Dort sieht man den IWF nach wie vor in erster Linie als Erfüllungsgehilfe der US-Treasury, bestenfalls der G 7 an, dessen Aufgabe es ist, sich um Probleme in den Emerging Markets zu kümmern. Hinzu kommt die bekannte generelle Abneigung der USA gegenüber allen internationalen Organisationen; solche werden weder von der Administration und noch viel weniger von der Wall Street als Gesprächspartner für Finanzmarktfragen in reifen Industrieländern akzeptiert. Die USA sind bis heute das einzige G 7 Land, das sich einem Financial Sector Assessment Program des IWF entzogen hat, mit dem Hinweis übrigens, dass die USA nichts vom Ausland lernen könnten. Es mag sein, dass sich an der ideologisch gefärbten Überzeugung von der Überlegenheit des US-Finanzsystems künftig marginal etwas ändern lässt; angesichts des inzwischen bekannt gewordenen wirtschaftspolitischen Teams von President-elect Obama steht dies aber

nur sehr begrenzt zu erwarten. Deren Wertschätzung für den IWF als eigenständig denkende und handelnde Institution hielt sich in der Vergangenheit stets in engen Grenzen.

9. **Der IWF ist personell derzeit einem Mandat nicht gewachsen, das deutlich über makroökonomische Fragestellungen hinausgeht.** Der Versuch, den IWF zu einem center of excellence in allen Finanzmarktfragen zu entwickeln, trifft nach wie vor auf erheblichen und im Ergebnis leider wirksamen Widerstand. Insbesondere die fehlende Bereitschaft, andere Fachexpertise jenseits der klassischen Makroökonomie im Fonds als gleichwertig zu etablieren und anzuerkennen, aber auch das Festhalten an veralteten Organisationsstrukturen haben dazu geführt, dass auch heute noch die Fachabteilung für Finanzmarktfragen, also meine frühere Abteilung, lediglich als technische Unterstützungsabteilung für Volkswirte gesehen wird. Der IWF hat bekanntlich eine lange Tradition, akademische Meriten hoch zu bewerten, praktische Erfahrungen dagegen als sekundär anzusehen. Im Ergebnis haben daher fast alle erfahrenen Finanzmarktexperten den IWF wieder verlassen. Das Rekrutieren von Fachleuten ist keine Frage von Gehältern sondern der Unternehmenskultur. Dazu gehört auch, dass nur Laufbahnbeamte in Spitzenpositionen zeitlich unlimitierte Verträge erhalten, von aussen kommende Führungskräfte aber nur Dreijahresverträge, die dann auch wieder nur um maximal drei Jahre, manchmal auch nur um ein Jahr, verlängert werden können. Mir sind Fälle von Kollegen und ehemaligen Mitarbeitern bekannt, die aus diesem Grunde vorsorglich gegangen sind bzw. in denen ein FDMD damit gezielt Politik betrieben hat.
10. Die **internen Entscheidungsstrukturen des IWF machen es zusätzlich schwer**, zu schnellen und, falls nötig, zu kontroversen Analysen und Entscheidungen zu kommen. Kommunikation zwischen den Gremien des Fonds, aber auch innerhalb des Stabes, findet grundsätzlich schriftlich statt; dazu kommen erhebliche Vorlaufzeiten für Abstimmungen, Genehmigungsvorbehalte, Einspruchsfristen aller Art. Insgesamt addiert sich dies zu vielen Wochen, die es unmöglich machen, zu zeitnahen Urteilen zu kommen, wenn man die etablierten Prozeduren einhalten will. Unliebsame Texte werden ggf. von grossen Mitgliedsländern frontal angegriffen. In dem konkreten Falle eines Kapitels über Hedge Fonds wurde ich seinerzeit von 25 US-Beamten aus den in Washington ansässigen Aufsichtsbehörden vorgeladen und mir nahe gelegt, alle Aussagen zu diesem Thema zu unterlassen. Diesem Ansinnen habe ich mich letztlich erfolgreich widersetzt, ohne allerdings zu wissen, dass mein „widerspenstiges Verhalten“ eher die Ausnahme war. Es gab andere Versuche von anderen grossen Ländern, zugegebenermassen subtiler und eher bei anderen Themen, jegliche „Prangerwirkung“ für ihren Finanzsektor im Ansatz zu ersticken. Das bekannte Prinzip von „name und shame“ lässt sich in der Praxis eben nur sehr unvollkommen durchsetzen.
11. Hinzu kommt die starke **Tendenz wohl aller internationalen Institutionen, klare Aussagen** zu kontroversen Themen auf dem Abstimmungswege durch die Gremien so lange **zu verwässern**, bis sie zwar für den geübten Leser gerade noch erkennbar sind, für einen Aussenstehenden aber in einem Berg von Konjunktiven und Einschränkungen begraben werden; im Fachjargon wird diese **Kunstsprache „Fundese“** genannt, die in

ihrer graduellen Abstufung aber von einer breiten Leserschaft nicht mehr hinreichend decodiert werden kann. Dies hängt mit der bekannten Mentalität zusammen, persönliche Risiken so weit wie möglich zu vermeiden; im IWF gilt es als weitaus risikoreicher, mit klar vernehmbaren Aussagen ein wenig falsch zu liegen, als sich den Vorwurf einzuhandeln, keine klaren Aussagen zu erkennbaren Schwachstellen rechtzeitig getroffen zu haben. Im Nachhinein muss ich selbstkritisch festhalten, dass der Global Financial Stability Report des IWF unter meiner Leitung zwar fast alle wichtigen Risiken des internationalen Finanzsystems angesprochen hat, allerdings nicht in der gebotenen Art und Weise, die in der Öffentlichkeit als Alarmsignal wahrgenommen worden wäre.

12. Schliesslich gibt es **beim IWF** noch ein bereits mehrfach angesprochenes **organisatorisches Problem**, das sich allerdings vergleichsweise leicht abstellen liesse, wenn deren Führung dies wollte: Trotz der globalen Natur von Finanzmärkten bzw. deren Krisen hält der Fonds nach wie vor in seiner **Matrixstruktur** zwischen Region und Fachexpertise daran fest, dass die von Generalisten durchsetzten und geleiteten Länderabteilungen bestimmen, ob der IWF bei Gesprächen mit Mitgliedsländern über Finanzmarktfragen die eigenen Finanzmarktfachleute beteiligt oder lieber mit eigenen Bordmitteln der Länderabteilungen bestreitet. Insbesondere die Konsultationen mit Ländern wie USA und UK, die über grosse Finanzsektoren verfügen, haben sich über viele Jahre dadurch ausgezeichnet, dass die wenigen erfahrenen Fachleute des Hauses von diesen Konsultationen ausgeschlossen wurden. Die „Mission Chiefs“ der Länderabteilungen haben es eher vorgezogen, komplexe Sachverhalte wie z.B. Fannie Mae oder Freddie Mac oder aber strukturierte Finanzprodukte lieber nicht anzusprechen, weil sie sich diesen Themen nicht gewachsen gefühlt haben. Dies wiederum hat aus der Sicht des jeweils betroffenen Mitgliedslandes die Vorurteile genährt, der Fonds habe auf dem Gebiet der Finanzmärkte keine ausreichende Expertise.
13. **Zusammenfassend** sei hier gesagt: wer dem IWF deutlich **erhöhte Kompetenzen** im Bereich von Finanzmärkten und Finanzsektoren zuweisen will, muss die beschriebenen, scheinbar zweitrangigen **Themen befriedigend lösen**, andernfalls geht zu viel wertvolle Traktion verloren durch bürokratischen „Nahkampf“ bzw. durch politische Einflussnahme grosser Anteilseigner. **Insgesamt komme ich daher, wieviele andere Beobachter mit praktischer Einsicht in die zur Diskussion stehenden Institutionen auch, zum Ergebnis, dass eine Kombination aus FSF/BIZ einschliesslich deren Fachausschüsse derzeit besser geeignet wären, die diskutierten Fragen zu verfolgen.** Dazu müssen dann allerdings die Mitgliedsfragen gelöst werden, wozu aber politische Bereitschaft zu bestehen scheint. Der IWF sollte sich auf seine Kernkompetenz konzentrieren, das ist die realwirtschaftliche Analyse bzw. die Kreditvergabe an Mitgliedsländer wie z.B. Island, bei denen eine sektorale Finanzmarktschwäche unmittelbar auf eine nationale Zahlungsbilanzkrise durchschlägt, weil der Finanzsektor ein Mehrfaches des nationalen BSP beträgt. Eine wesentlich engere und vertrauensvollere Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Stellen wird ohnehin notwendig sein, wenn man eine Wiederholung der jüngsten dramatischen Ereignisse vermeiden will.

