

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development



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

17. Dezember 2008

Stellungnahme von Peter Wahl

WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung, Berlin

Der IWF ist in seiner gegenwärtigen Verfassung ungeeignet, eine positive Rolle bei der Schaffung einer neuen internationalen Finanzarchitektur zu spielen. Dabei sind es vor allem zwei große Problembereiche, an denen diese Unfähigkeit festgemacht werden kann:

1. Das Demokratiedefizit des IWF
2. Das nicht nachhaltige, wirtschaftspolitische Leitbild

1. Demokratiedefizit

Der IWF wurde 1944 von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs gegründet. Die führende Rolle hatten dabei die USA und – in zweiter Linie – Großbritannien, mit dem damaligen Finanzminister und bedeutendsten Wirtschaftstheoretiker des XX. Jahrhunderts, John Maynard Keynes. Das damals etablierte System von *Bretton Woods* war eine Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise 1929. Die Hauptintention des Abkommens war es, eine Wiederholung der Krise von 1929 mit ihren ökonomischen, sozialen und entsetzlichen politischen Konsequenzen auszuschließen.

Das Bretton Woods System war nicht frei von Schwächen, schuf aber dennoch einen stabilen Rahmen für eine Phase relativer Prosperität in den Nachkriegsjahrzehnten.

Heute, mehr als 60 Jahre später, hat sich die Welt tiefgreifend gewandelt. Weder die Stellung des IWF im internationalen System noch die internen Governance Strukturen sind noch zeitgemäß.

Die komplexen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts können nur durch einen **demokratischen Multilateralismus** erfolgreich bearbeitet werden. Die Institution, die dazu am ehesten die Voraussetzungen bietet, ist die UNO, wobei auch bei ihr Reformbedarf besteht, angefangen beim Sicherheitsrat.

Statt in die UNO, und hier insbesondere in den ECOSOC, der ursprünglich als dem Sicherheitsrat gleichrangig konzipiert war, eingebunden zu werden, wurde der IWF im Kalten Krieg zu einer Parallelstruktur zur UNO. Er beanspruchte die Kompetenz in weltwirtschaftlichen Fragen, setzte diesen Anspruch mit der machtpolitischen Rückendeckung der USA und anderer Industrieländer durch und schwächte damit das Potential der UNO.

Der IWF behielt diese Rolle auch später bei. Insbesondere mit der Schuldenkrise der Entwicklungsländer überschritt er sein ursprüngliches Mandat und baute sein machtpolitisches Gewicht weiter aus, ohne dafür eine demokratische Legitimation zu ha-

ben. Während der Bush-Administration nahmen die Versuche, die UNO zu marginalisieren, weiter zu.

Die Durchsetzung des Hegemonialanspruchs gegenüber der UNO war nur möglich, weil die internen Governance Strukturen des IWF ihrerseits undemokratisch sind. Zum einen beruhen die Stimmrechte, wie bei einer Aktiengesellschaft, auf dem Anteil der Kapitaleinlagen. Selbst wenn man konzidiert, dass Gebern nicht einfach per Mehrheitsentscheidung die Verfügung über ihr Kapital entzogen werden soll, ist der Entscheidungsmodus auf der Grundlage von *One Dollar one Vote* zu unterkomplex, um den Herausforderungen der heutigen Weltwirtschaft zu genügen.

Zum anderen sind die Anteile auch nach machtpolitischer Logik reguliert. So verfügen die USA über eine Sperrminorität bei Satzungsänderungen und haben daher eine demokratisch nicht legitimierbare Vormachtposition. Zbigniew Brzezinski, ehem. Präsidentenberater, beschreibt das Verhältnis zwischen IWF und USA zutreffend: *„Offiziell vertreten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank globale Interessen und tragen weltweit Verantwortung. In Wirklichkeit werden sie jedoch von den USA dominiert, die sie mit der Konferenz von Bretton Woods im Jahre 1944 aus der Taufe hoben.“*¹

Die jüngsten Stimmrechtsänderungen haben am Demokratiedefizit des IWF nichts entscheidend geändert.

Mit seiner Stellung im internationalen System und seinen internen Governance Strukturen passt der IWF nicht mehr in die Welt des 21. Jahrhunderts.

2. Das wirtschaftspolitische Leitbild des IWF

Der gegenwärtige Crash an den Finanzmärkten ist zugleich auch der Bankrott eines wirtschaftspolitischen Leitbildes, nämlich des Neoliberalismus und seiner Wirtschaftstheorie, der Neoklassik. Deren grundlegenden Axiome haben sich als falsch herausgestellt, insbesondere

- dass der Markt der beste und effizienteste aller Regulierungsmodi sei,
- dass die Märkte in der Lage seien, sich selbst zu regulieren,
- dass Liberalisierung und Deregulierung zu Wohlstand für alle führen würde,

¹ Brzezinski, Zbigniew (1999): Die einzige Weltmacht, Berlin. S. 49

- dass die privaten Akteure allen anderen überlegen seien,
- dass Geld eine neutrale Größe sei,
- dass schließlich das finanzmarktgetriebene, vermögens- und reichumszentrierte Wachstumsmodell nachhaltig funktionieren könnte.

Der IWF war seit den siebziger Jahren einer der Vorreiter der neoliberalen Ideologie. In Gestalt des *Washington Konsenses*, nutzte er die Notlage der verschuldeten Entwicklungsländer aus, um ihnen das neoliberale Projekt aufzuzwingen. Er versuchte über seine Strukturanpassungsprogramme Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung durchzusetzen.

Symptomatisch für den rigoros neoliberalen Kurs des IWF waren bis zur Asienkrise die intensiven Bemühungen, Kapitalverkehrskontrollen, die die Satzung noch als Regulierungsinstrument vorsahen, aus den Statuten herauszubekommen und eine vollständige und irreversible Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu erreichen. Erst nachdem einige asiatische Länder, wie z.B. Malaysia die Krise mit Kapitalverkehrskontrollen erfolgreich in den Griff bekamen, wurde der Liberalisierungsdruck zurückgenommen.

Die Folgen der IWF-Rezepte trugen in den meisten Fällen dazu bei, soziale Probleme zu vertiefen und die soziale Polarisierung zu verschärfen. Die Armen wurden ärmer, die Reichen wurden reicher. Die Spielräume zur Bekämpfung der Klimakatastrophe und anderer ökologischer Probleme in den Entwicklungsländern wurden eingeengt.

Die Fixierung des IWF auf die neoliberale Ideologie haben ihn blind gemacht, die Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte vorherzusehen, oder gar aktiv Prävention zu betreiben. Im Gegenteil, oft bis kurz vor Ausbruch der Krise wurde die Wirtschaftspolitik der Krisenländer gepriesen, wenn sie nur der Orthodoxie folgten. Dies war z.B. der Fall bei der Mexiko-Krise 1984, oder bei der Asienkrise 1997/98. Im Fall Argentiniens, das bis zu seinem Absturz 2001 als „*good performer*“, d.h. als Musterschüler gelobt worden war, ist sogar eine direkte Verantwortung des IWF für den Crash festzustellen.

Der IWF trägt mit seiner bisherigen Politik eine Mitverantwortung für das gegenwärtige Desaster. Von daher kommt er mit seinen gegenwärtigen Strukturen und seinem bisherigen Leitbild für die anstehende Reformphase an exponierter Stelle nicht in Frage.

Ähnlich ist die Situation für das Financial Stability Forum (FSF). Beschränkt auf Experten aus den G7 verfügt das FSF weder über demokratische Legitimität, noch wird es mit dieser Beschränkung in der Lage sein, nennenswerten Einfluss über die G7 hinaus zu bekommen.

3. Die Zukunft des IWF in einem demokratischen Governance System?

Idealerweise müsste die UNO der institutionelle Rahmen für die Entwicklung, Implementierung und Überwachung eines neuen internationalen Finanzsystems sein. Allerdings scheint die Situation noch nicht reif dafür zu sein. Realistischer dürfte es sein, dass zunächst die G20 zum zentralen Steuerungsgremium für einen Reformprozess wird. Als Reaktion auf die Krise scheint sich abzuzeichnen, dass die G20 an die Stelle der G7 bzw. G8 treten könnte. Das wäre ein bedeutender Schritt nach vorne, hin zu einer Demokratisierung des internationalen Systems und einer Stärkung des Multilateralismus.

Selbst beim Washingtoner Gipfel, der noch in hohem Maße vom Geist der Bush-Ära geprägt war, konnte man den neuen Wind spüren. So hatten die USA und einige ihrer europäischen Verbündeten, darunter die Bundesregierung, ganz im alten Stil vor, dem IWF und dem FSF bereits in Washington das Mandat zur Ausarbeitung einer Roadmap für eine neue Finanzarchitektur zu geben. Eine Woche vor der Konferenz, erklärten die Nicht-G8-Mitglieder der G20 auf einer Konferenz in Sao Paulo öffentlich, dass sie dieses Verfahren ablehnen. Prompt findet man in der Abschlusserklärung von Washington jetzt nur noch allgemeine Floskeln über eine zukünftige wichtige Rolle dieser beiden vom Westen beherrschten Institutionen.

So erfreulich dies ist, so krankt allerdings auch die G20 noch an einem Demokratie-defizit. So müsste sie zum einen in das UN-System eingebettet werden, um von dort Legitimität zu bekommen. Denn bisher ist die Gruppe ein von den G7, quasi von oben ernannter Kreis. Zum anderen sind die armen Länder bisher nicht vertreten. Daher ist eine Erweiterung der G20 anzustreben. Mindestens ein *Low Income Country* aus jedem Afrika, Asien und Lateinamerika oder eine regionale Organisation wie die OAU sollte vertreten sein, so dass eine G23 entstünde. Die Realisierung dieser Forderung ist keineswegs utopisch, hat doch schon Weltbank Präsident Zoellick vorgeschlagen, ein armes afrikanisches Land in die G20 aufzunehmen.

Mit der G20-Konferenz am 15. November in Washington dürfte ein längerer Reformprozess begonnen haben, der auf ein zeitgemäßes Bretton Woods 2.0 hinauslaufen könnte. In diesem Kontext könnte der IWF als Durchführungsorganisation der G20 ohne eigenständige politische Kompetenzen – quasi so etwas wie die „KfW der G20“ - durchaus noch eine Zukunft haben. Als wissenschaftliche und statistische Ressource, als Beratungsorgan und als Monitoring- und Frühwarnungssystem.

Die Kreditvergabe an Entwicklungsländer sollte bei der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken konzentriert werden. Dem IWF fehlt dazu die entwicklungspolitische Expertise.

Auch seine ursprüngliche Funktion, Überbrückungshilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Länder zu leisten, könnte der Fonds beibehalten. Allerdings ohne die orthodoxen Konditionalitäten. Für die Festlegung von sinnvollen Auflagen wären ausschließlich die neuen G20 bzw. G23 zuständig.

4. Ein historisches Fenster für grundlegende Reformen

Das Ausmaß und der systemische Charakter der Krise verlangen grundlegende Reformen. Das real existierende System der finanziellen Governance hat dramatisch versagt. Ein „Weiter so“ in den alten Strukturen, vielleicht mit ein paar ephemeren Veränderungen, wird immer wieder zu neuen schwere Krisen führen.

Da in Krisen bekanntlich aber auch immer Chancen enthalten sind, kommt es jetzt darauf an, die Gelegenheit zu ergreifen und neue Strukturen einer Global Governance zu etablieren, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen ist. Dabei kann es nicht nur um das Finanzsystem gehen. Auch die WTO ist seit Seattle in der Dauerkrise. Zurecht, denn das gegenwärtige Welthandelssystem ist weder an die neuen ökonomischen Gegebenheiten in der Welt noch an sozialen und ökologischen Anforderungen unserer Zeit angepasst.

Insofern ist jetzt eine Umgestaltung der Weltwirtschaft insgesamt gefragt, die sowohl Wohlstand, Stabilität und sozialem Ausgleich, als auch ökologischer Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Ein großer Wurf? Yes, we can!