

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades “Doktor der Philosophie”
(Dr. phil.)

Der Internationale Währungsfonds –
Eine kritische Analyse aus politökonomischer Perspektive

Vorgelegt von Kim, Kyung-Rae

Berlin 02. Juni 2009

Erstgutachter : Prof. Dr. Michael Bolle

Zweitgutachter : Prof. Dr. Horst Tomann

Disputation 10.07.2009

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde am Otto-Suhr-Institut für politische Wissenschaften an der Freien Universität Berlin als Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades eingereicht.

Zu besonderem Dank bin ich meinem ‚Doktorvater‘, Herrn Prof. Dr. Michael Bolle verpflichtet, ohne dessen fachliche und menschliche Unterstützung diese Arbeit nicht entstanden wäre. Die Betreuung durch Herrn Prof. Dr. Michael Bolle festigte meine wissenschaftliche Orientierung und schuf so die Basis für meine weitere wissenschaftliche Ausrichtung. Besonderer Dank gilt meinem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Horst Tomann, ebenso wie Herrn Prof. Dr. Werner Väth, Herrn Prof. Dr. Hans-Joachim Mengel und Herrn Dr. Werner Pfennig für Ihre großzügige Unterstützung meiner Dissertation. Nicht zuletzt bin ich auch den Mitarbeitern des Jean Monnet Centre of Excellence for European Integration, und insbesondere Herrn Andreas Kern sowie Frau Julia Scharfe, für ihre außerordentliche Unterstützung sehr dankbar.

Liebvoller Dank gilt meiner Familie. Die langjährige Förderung und finanzielle Unterstützung durch meine Eltern und durch meine Schwester, ebenso ihr Verständnis und ihre Geduld waren eine unverzichtbare Vorbedingung für das Gelingen dieser Arbeit.

Berlin, im Mai 2009

Kyung-Rae Kim

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Theoretische Grundlagen	12
2.1 Macht als soziale Beziehung	12
2.2 Die Diskussion über Macht auf der Internationalen Ebene	15
2.3 Form und Mittel der Machtausübung in den Internationalen Beziehungen	20
2.3.1 Gewalt als Form der Machtausübung	20
2.3.2 Einfluss als Form der Machtausübung	22
2.3.3 `Weiche` Macht als andere Form der Machtausübung	24
2.4 Machtausübung auf der internationalen Ebene	28
2.4.1 Staat als Machtausüßer auf der internationalen Ebene	28
2.4.2 Internationale Organisationen	33
2.4.3 Private Akteure	36
3. Der IMF als internationale Organisation	40
3.1 Das internationale Währungssystem vor Gründung des IWF – Die Politisierung der Währungspolitik	40
3.1.1 Die politischen Voraussetzungen des Goldstandards	40
3.1.2 Golddevisenwährung nach dem Ersten Weltkrieg	43
3.1.3 Demokratische Entwicklung und Währungssystem	46
3.2 Die Entstehung des IWF	50
3.2.1. Versuch des Aufbaus einer neuen internationalen Währungsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg	50
3.2.1.1. Unterschiedliche Interessen der USA und Großbritannien	50
3.2.1.2. Die Unterschiede zwischen den Plänen von White und Keynes zur internationalen Währungsordnung	51
3.2.2. Der Kompromiss von 1943/44	53
3.2.2.1. Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund	53
3.2.2.2 Atlantic City Konferenz	59
3.2.2.3 Die Konferenz von Bretton Woods	60
3.2.3 Die Ratifizierung des Bretton-Woods –Abkommens	62
3.3 Die Rolle der Verhandelnden	67
3.4 Die Organisation und Governance des IWF	68
3.4.1 Die hierarchische Organisation des IWF	68
3.4.2 Das Governance –Problem	71
3.5 Der Strukturwandel des Handlungsfeldes des IWF	75
3.5.1 Originäres Handlungsfeld	75

3.5.2 Die Veränderung des Wechselkurssystems vom festen zum flexiblen Wechselkurs	77
3.5.3 Ölpreisschock, Schuldenkrise und der IWF als Kreditinstitution	78
3.5.4 Der IWF unter den Bedingungen der Globalisierung: Die Entwicklung nach den 1990er Jahren	80
4. Die Kreditvergabepolitik des IWF	82
4.1 Die Veränderung der Kreditvergabepolitik	82
4.1.1 Verschiedene Formen der Kreditvergabe: Fazilität	83
4.1.2 Der Charakter der veränderten Kreditvergabepolitik des IWF	87
4.2 Der Einfluss der mächtigen Staaten auf die Kreditvergabe des IWF	90
4.2.1 Der Mechanismus des politischen Einflusses innerhalb des IWF	90
4.2.2 Die Kreditvergabe als Mittel der Außenpolitik der mächtigen Mitgliedsländer	94
4.2.3 Die Kreditvergabe des IWF als Ergebnis des Einflusses von ökonomischen Interessengruppen auf die Regierungen der mächtigen Mitgliedsländer	98
4.3 Der politische Einfluss der Kreditnehmerländer auf die Kreditvergabepolitik des IWF	100
4.4 Der Einfluss der IWF-Bürokratie auf die Kreditvergabepolitik des IWF	106
4.4.1 Die Autonomie der IWF-Bürokratie	106
4.4.2 Der IWF-Stab und die Kreditvergabe des IWF	108
4.4.3 Grenzen des Einflusses der Bürokratie	110
4.5 Kritik an der Kreditvergabepolitik des IWF und die Grenzen der Kritik	114
4.5.1 Der IWF als „lender of last resort“ und die Bedeutung der politischen Ursachen für „Moral Hazard“	114
4.5.2 Die Kreditvergabe an Länder mit Niedrigeinkommen zur Armutsreduzierung und Wachstumsförderung	117
5. Die Konditionalität des IWF	122
5.1 Einflüsse auf die Einführung der Konditionalität	122
5.1.1 Der Einfluss der USA auf die Einführung der Konditionalität	122
5.1.2 Einfluss der Bürokratie auf die Einführung der Konditionalität	126
5.2 Die Entwicklung der Konditionalität des IWF	130
5.2.1 Die technische Entwicklung der Konditionalität	131
5.2.2 Die qualitative und quantitative Veränderung der Konditionalität	134
5.3 Die Debatte über die Faktoren des Einflusses auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität	140
5.3.1 Die Einflusskraft der mächtigen Staaten auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität	140
5.3.2 Der Einfluss der privaten Finanzinstitutionen auf die IWF-Konditionalität	147

5.3.2.1 Die Ausübung politischen Einflusses durch die privaten Finanzinstitutionen	147
5.3.2.2 Die zunehmende Rolle der privaten Finanzinstitutionen als internationale Kreditgeber	149
5.3.2.3 Die Präferenz der privaten Finanzinstitutionen für die IWF-Konditionalität	150
5.3.2.4 Der Mechanismus für den Einfluss auf die IWF-Konditionalität	153
5.3.3 Der Einfluss der Bürokratie des IWF auf die IWF-Konditionalität	156
5.3.3.1 Der Einfluss der Richtlinie für Konditionalität im Jahr 1969, 1979 auf den IWF-Stab	156
5.3.3.2 Der begrenzte Einfluss des IWF-Stabs auf die Entwicklung der Konditionalität	160
5.4 Die Kritik an der IWF-Konditionalität	163
6. Vorschläge Zur Reform der konditionalen Kreditvergabepolitik: Grenzen und Möglichkeiten	169
6.1 Die verschiedenen Reformvorschläge	169
6.1.1. Reformvorschläge zur konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF	169
6.1.1.1 Die International Financial Institution Advisory Commission (IFIAC)	170
6.1.1.2 Der Council on Foreign Relations (CFR)	174
6.1.1.3 Der Bericht des Overseas Development Council	175
6.2 Die Antwort des IWF auf diese Reformvorschläge	178
6.2.1 Transparenz	178
6.2.2 Die neuen Richtlinien für Konditionalität aus dem Jahr 2002 – „Ownership“ : „Guideline on Conditionality“	181
6.3 „Self-Imposed Conditionality“	184
6.3.1 Das Konzept der “Self-Imposed”- Konditionalität	184
6.3.2 Die Rolle von Staat und IWF innerhalb der neuen IWF-Konditionalität	185
6.3.2.1 Die Rolle des von einer Krise betroffenen Staats	185
6.3.2.2 Die Rolle des IWF	186
6.4 Grenzen und Möglichkeit der Reformvorschläge	187
6.4.1 Grenzen der Reformvorschläge	187
6.4.2 Grenzen der Reaktion des IWF	190
6.5 Die Flexible Kreditlinie als die Reaktion des IWF und der G20 auf die Finanzkrise nach dem Jahr 2008	192
6.5.1 Die Reaktion des IWF	192
6.5.2 Die Reaktion der G20	194
6.5.3 Die Grenzen und Möglichkeiten dieser Reform	196

7. Zusammenfassung	198
Literaturverzeichnis	201
Anhang	219
A1. Lebenslauf	219

Tabelleverzeichnis

Tabelle 2-1 Drei Formen der Macht	27
Tabelle 4-1 U.S. Bank Exposure in Latin America, June 1982	113
Tabelle 5-1 Changes in the Use of Phasing, 1952-1995	133
Tabelle 5-2 Changing Frequencies of Certain Categories of Binding Conditions	138
Tabelle 5-3 Volume of aid Compared with private Financial Flows to the Third World	150
Tabelle 5-4 Examples of Bank-Friendly Conditions	151
Tabelle 6-1 Die vier Vorbedingungen für die Vergabe von IWF-Krediten	172

1. Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Kreditvergabepolitik des IWF unter besonderer Berücksichtigung der Konditionalität. Der IWF nahm seine Arbeit nach der Vereinbarung von Bretton Woods zwischen 44 Staaten aus dem Jahr 1944 und ihrer Ratifizierung durch 29 Staaten im Jahr 1945 auf. Die Gründung des IWF war eine unmittelbare Reaktion auf die Erfahrungen der Großen Depression in den 1930er Jahren. Auf Kosten des Weltwohls versuchten damals die Staaten, mit ihren Währungsabwertungen („beggar-thy-neighbor“) und Handelsbarrieren, ihre eigenen Zahlungsbilanzprobleme zu überwinden. Aus dieser Erfahrung heraus versuchte der IWF in seiner Rolle als internationale Organisation, das internationale Währungssystem durch Überprüfung und Aufrechterhaltung eines Systems konvertibler Währungen und fester Wechselkurse zu stabilisieren.

Zur Aufrechterhaltung dieses Systems versuchte der IWF mit dem Mittel der Kreditvergabe jene seiner Mitgliedsländer, die sich in temporären Zahlungsbilanzungleichgewichten befanden, zu unterstützen. Im Verlauf der Zeit verändert sich der Charakter dieser Kreditvergabe. In der heutigen Zeit zielt der IWF-Kredit in Form eines langfristigen Kredits nicht nur auf die Überwindung temporärer Zahlungsbilanzprobleme, sondern auch auf die Bekämpfung der Unterentwicklung vieler Mitgliedsländer. „Konditionalität“, also die an die Kreditvergabe des IWF geknüpften Auflagen, fand hierbei in den Originalartikeln des Gründungsvertrages keine Erwähnung. Seit der Einführung der Konditionalität im Jahr 1952 wurde diese in Bezug auf die Anzahl oder Art der wirtschaftspolitischen Auflagen, die Struktur der Vereinbarung und die Ziele der empfohlenen Programme verändert. Durch diese Konditionalität kann der IWF Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der kreditnehmenden Mitgliedsländer ausüben.

Unter dem Vorzeichen der Globalisierung stehen die Finanzmärkte aller Länder in engen

Beziehungen zueinander. Dies führt unter anderem zu einer zunehmenden, gegenseitigen Anfälligkeit für Turbulenzen und Finanzkrisen sowie zu einer erhöhten Gefahr der Kettreaktion von Finanzkrisen¹. In dieser Situation sind insbesondere Staaten mit schwachen Finanzmärkten davon bedroht, in eine Finanzkrise zu geraten. Aus diesem Grund versuchte der IWF mit seiner Kreditvergabe, das internationale Währungssystem zu stabilisieren. Gleichzeitig erreichte aber auch die Kritik an der konditionalen Kreditvergabepolitik nach den Finanzkrisen in den 1990er Jahren, insbesondere nach den Asienkrisen, ihren Höhepunkt.

Es besteht allgemeine Einigkeit in der Kritik darüber, dass die Erweiterung der langfristigen IWF-Kredite sowie die umfangreichen, strengen wirtschaftspolitische Auflagen falsch waren. So plädierte etwa Lawrence Summers während seiner Amtszeit als US-amerikanischer Finanzminister unter Präsident Bill Clinton für eine Beschränkung von entsprechenden Reaktionen des IWF auf den finanziellen Notfall². Ebenso argumentierte Horst Köhler, der als geschäftsführender Direktor des IWF vom 2000 bis 2004 Jahr tätig war, dass die Konditionalität des IWF über die Maßen erweitert worden sei und daher einer Reduzierung unterzogen werden müsse³. Schließlich betonte auch der Nobelpreisträger, Joseph Stiglitz⁴, ausdrücklich die Unwirksamkeit und sogar Schädlichkeit der Konditionalität für die kreditnehmenden Mitgliedsländer. Nach seinem Argument wendet der IWF ein veraltetes, unangemessenes Wirtschaftsmodell auf die kreditnehmenden Mitgliedsländer an, indem er –

¹ Vgl. Barry Eichengree (2007): „A Blueprint for IMF Reform: More than just a Lender“, In: International Finance Vol.10, Issue 2, S. 153-175.

² “It has been a central part of our vision for a modern and effective IMF that it should seek to be lending only on an emergency short-term, emergency basis” In: Lawrence Summers (2000): From the Office of Public Affairs, Treasury Secretary Lawrence H. Summers Remarks to the IMF Advisory Committee, December 18, 2000 <http://www.treas.gov/press/releases/ls1081.htm>

³ „Mr. Kohler, a former German government minister who took over at the fund last spring, has said he intends to persuade the fund's board to reduce the conditions it attaches to its lending.” in: Joseph Kahn (2000): „The I.M.F. Will Revamp Its Lending,“ New York Times, September 16, 2000. <http://www.nytimes.com/2000/09/16/business/the-imf-will-revamp-its-lending.html?sec=&spon=&pagewanted=all>

⁴ Joseph Stiglitz (2002): Globalization and its discontents, London.

„one-size-fits-all“⁵ – fast allen die gleichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zukommen lässt, was dort dann zu depressivem Wachstum und einer unverhältnismäßigen Benachteiligung vor allem der armen Bevölkerungsteile führt.

Diese Kritik an der Kreditvergabepolitik und an der Konditionalität mündete zusammenfassend in Lösungsvorschläge, denen zu Folge der IWF die allgemeine Kreditvergabepolitik vorübergehend ruhen lassen, sich auf akute Krisensituationen beschränken und auch die Konditionalität zu einem geringeren Grad als bisher anwenden werden soll. Allerdings berücksichtigen die verschiedenen Reformvorschläge nicht den grundsätzlichen Grund für die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF. Dieses Problem weist auf eine Begrenztheit der Reformvorschläge hin. Die Reformansätze erklären etwa nicht, warum sich die konditionale Kreditvergabepolitik des IWF auf diese Weise gestaltet. Was trieb die konditionale Kreditvergabepolitik im Lauf der Zeit in diese Entwicklung? Diese Frage zielt insbesondere auf mögliche Faktoren des Einflusses auf die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF. So ist etwa – auf der internationalen Ebene – die Tätigkeit der internationalen Organisationen das Ergebnis der Interaktion verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Die Entwicklung der IWF-Konditionalität spiegelt diese Interaktion wider. Dies lässt den Schluss zu, dass durch die Analyse des Interaktionszusammenhangs zwischen einzelnen Akteuren und der IWF-Policy generell die grundsätzliche Ursache für die Entwicklung der IWF-Konditionalität festgestellt werden kann.

In diesem Zusammenhang lautet die Ausgangsthese dieser Arbeit, dass die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF auf verschiedene Akteure zurückgeführt werden muss. Bisherige Reformvorschläge beachten die Einflussausübung dieser Akteure nicht. Daher sollte der Kernpunkt einer künftigen Reform in der Frage liegen, wie der Einfluss dieser Akteure unter Kontrolle gestellt werden kann. Aus diesem Grund wird der Einfluss der

⁵ Ibid. S. 34.

verschiedenen Akteure auf die konditionale Kreditvergabepolitik des IWF in dieser Arbeit analysiert. Auf Basis dieser Analyse werden sodann die Grenzen der bisherigen Reformvorschläge untersucht.

Auf die Frage nach dem Einfluss auf die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF – hin zu langfristigen IWF-Krediten mit strenger und umfangreicher Konditionalität – gilt die Aufmerksamkeit der geläufigsten wissenschaftlichen Erklärungen dem Einfluss der mächtigen Staaten, besonders der USA, der Bürokratie des IWF sowie den kreditnehmenden Ländern selbst. Doch vermögen diese Antworten nur teilweise die Entwicklung der Konditionalität zu erklären.

Einige der erwähnten, etablierten Erklärungsansätze behaupten etwa, dass die USA die Tätigkeit des IWF diktiert und deshalb die Entwicklung der konditionalen IWF-Kreditvergabepolitik die US-amerikanischen Präferenzen widerspiegelt. Als Hinweis darauf etwa gilt die Tatsache, dass die USA nach Einführung der Konditionalität, besonders aber unter der Regierung von Präsident Reagan, ihr Gewicht als mächtigster Staat innerhalb des IWF dafür einsetzten, dass die Auflagen gegenüber den Mitgliedsländern ´streng` ausfielen⁶. Nach einer Untersuchung von Thomas Oatley fällt dieser Einfluss noch gezielter aus. Seinem Ergebnisse zufolge zwang das US-amerikanische Parlament durch seine Regierung – über den Weg des US-amerikanischen IWF-Exekutivdirektors – den IWF, jenen Mitgliedsländern Kredit zu gewähren, denen zuvor vor allem von US-amerikanischen Geschäftsbanken Kredite eingeräumt worden waren, die etwa nach einer Krise nun nicht mehr vom Schuldner ohne weiteres getilgt werden konnten⁷.

⁶ Miles Kahler (1990): „The United States and the International Monetary Fund: Declining Influence or Declining Interest?“, In: Margaret P. Karns und Karen A. Mingst (Hrsg.), *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Boston, S. 91-114.

⁷ Thomas Oatley (2002): *Commercial Banks and the International Monetary Fund: An Empirical Analysis*, In: <http://www.unc.edu/~toatley/cb-imf.pdf>

Trotz der oben beschriebenen, punktuellen Verwendung der USA für strenge Konditionalität oder für die Kreditvergabe des IWF zeigt die Erfahrung, dass die USA – außerhalb dieser Ausnahmen – generell gegen eine Praxis der strengen Konditionalität waren. In den Jahren 1968, 1979 und 2002 etwa revidierte das Exekutivdirektorium des IWF die Richtlinien für Konditionalität. Nach Ansicht von Erica R. Gould versuchte das Exekutivdirektorium hierdurch, den großen Umfang der einzelnen wirtschaftspolitischen Auflagen für die kreditnehmenden Mitgliedsländer zu reduzieren. Der US-amerikanische Exekutivdirektor stimmte hierbei aktiv für diesen Richtlinie⁸. In die gleiche Richtung wiesen Beispiele, in dem etwa für die USA strategisch wichtige Mitgliedsländer einen IWF-Kredit aufnahmen. Hierbei versuchte die US-Regierung, diese Kredite für die eigene Außenpolitik nutzbar zu machen. In solchen Fällen wurden einem jeweiligen Mitgliedsland keine strengen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auferlegt⁹. Der Rücktritt von C. David Finch im Jahr 1987, der seit 1950 im IWF-Stab tätig war, ist ein Beispiel für den Einfluss der USA zugunsten einer weichen Konditionalität.

Zunächst erscheint obige Erklärung sehr einleuchtend, doch kann dieser Ansatz nicht den genauen Grund dafür für die Art und Weise finden, mit der der IWF Kredite zur Armutsbekämpfung und Wachstumsfazilität an Länder mit Niedrigeinkommen vergibt. Das Interesse des IWF an Ländern mit Niedrigeinkommen ist auf das Strukturanpassungsprogramm (Struktural Adjustment Facility, SAF) im Jahr 1986 zurückzuführen. Dieses Programm wurde zu der Erweiterten Strukturanpassungfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) im Jahr 1987 ausgebaut. Im Jahr 1999 wurde diese Fazilität durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität ersetzt. Doch stand diese Veränderung in Beziehung mit der Entscheidung der G7. Diese beschäftigten sich am Anfang des Weltwirtschaftsgipfels im Jahr 1975 mit dem Problem des Hungers und der

⁸ Erica R. Gould (2006): *Money Talks: The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers*. Stanford University Press.

⁹ Axel Dreher und Nathan M. Jensen (2007): „Independent Actor or Agent? An empirical Analysis of the Impact of U.S. Interests on International Monetary Fund Conditions” In: *Journal of Law and Economics*. Vol. 50, S. 105-124.

Armut. Der Halifax-Gipfel im Jahr 1995 erkannte die Rolle des Verschuldungsproblems der Entwicklungsländer für multilaterale Organisationen. Die G7 beschlossen im Jahr 1999 in Köln die Schuldeninitiative für hochverschuldete arme Länder. Der IWF reagierte mit Armutsbekämpfung und Wachstumsfazilität auf diese Entscheidung der G7. Dies zeigt, dass die Interessen zwischen den mächtigen Staaten und dem IWF hinsichtlich der Länder mit Niedrigeinkommen übereinstimmen.

Nach einer weiteren, zweiten Erklärung verfügt die Bürokratie innerhalb der internationalen Organisationen, wie jene des IWF, über ein bestimmtes Maß an Autonomie¹⁰. Auf Basis dieser Autonomie verfügt die IWF-Bürokratie über Gestaltungsmacht hinsichtlich der Ausarbeitung von wirtschaftspolitischen Auflagen. Mit dieser Macht kann der IWF-Stab somit seinen Einfluss auf die generelle Konditionalität ausüben.

In dieser Arbeit hingegen wird analysiert, wie dieser Einfluss durch das Interesse der mächtigen Staaten beschränkt wird. Nach der Angabe von Stanly Fisher¹¹, der von September 1994 bis Ende August 2001 als erster stellvertretender Direktor des IWF tätig war, sendet das Exekutivdirektorium Signale darüber aus, was es akzeptieren wird oder nicht, während der Stab des IWF mit einem Mitgliedsland über die Kreditvergabe verhandelt. Neben Fishers Beobachtungen verweist auch das Beispiel des Rücktritts von C. David Finch auf die möglichen Beschränkungen der IWF-Bürokratie hinsichtlich der Durchsetzung ihrer eigenen Vorstellungen.

Die dritte Erklärung schließlich richtet ihr Augenmerk auf die innenpolitische Situation der

¹⁰ Michael Barnett und Martha Finnemore (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press. Roland Vaubel (1986): „A Public Choice Approach to international Organization“, In: *Public Choice*, 51, S. 39-57.

¹¹ Stanley Fisher (1997): „Applied Economics in Action: IMF Programs“, In: *American Economic Review* 87, NO. 2., S. Public Choice, 51, S. 23-27.

beteiligten Akteure. Nach Ansicht von James Raymond Vreeland¹² stellt die innenpolitische Situation eines kreditnehmenden Mitgliedslandes einen ursächlich maßgeblichen Faktor für die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik dar. Nach diesem Argument ist die Erlangung eines IWF-Kredits durch ein Mitgliedsland auf solche Situationen zurückzuführen, in welchen ein jeweiliger Regierungsvertreter versucht, seine eigene wirtschaftspolitische Präferenz oder Maßnahmen aufgrund des nun vermeintlich vorherrschenden Sachzwangs erfolgreich gegen den Widerstand des innenpolitischen Gegners durchzuführen. Doch beschränkt sich der Erkenntnisgewinn dieser Variante auf die Erklärung, aus welchem Grund ein Mitgliedsland einen IWF-Kredit aufnehmen will.

Trotz der überzeugenden Argumente der drei oben erwähnten Ansätze kann die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF allein durch die Beschränkung auf den Einfluss der dort angeführten Akteure nicht hinreichend erklärt werden. Nach der Einführung der Konditionalität im Jahr 1952 erhöhten sich einige der wirtschaftspolitischen Auflagen, nach denen ein kreditnehmendes Mitgliedsland seine Schulden an eine jeweilige Geschäftsbank zurückzahlen musste. Diese Entwicklung wird jedoch durch die im oben erwähnten Akteure nicht erklärt. Als viel weiterführender erscheint in diesem Fall die Analyse der Rolle privater Finanzinstitutionen¹³. Die absolute Ziel-Priorität von privaten Finanzinstitutionen ist Profit. So ist es die Erlangung von Profit durch die Rückzahlungen der Schulden der kreditnehmenden Länder, warum und in deren Sinn private Finanzinstitutionen ihren Einfluss auf die Konditionalität ausüben.

Zur genauen Analyse der Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik werden in der vorliegenden Untersuchung die als einflussreich angenommene Akteure – die mächtigen Staaten, die Bürokratie des IWF, das kreditnehmende Mitgliedsland und private

¹² James Raymond Vreeland (2003): *The IMF and Economic Development*, Cambridge University Press.

¹³ Erica R. Gould (2006): *Money Talks: The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers*. Stanford University Press.

Finanzinstitution – untersucht. Diese Akteure haben unterschiedliche Interessen an der konditionalen Kreditvergabepolitik. Wie aber findet das Interesse eines einzelnen Akteurs – im Erfolgsfall – zur Durchsetzung? Die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik resultiert aus der Reaktion und der Gegenreaktion im Verhältnis zwischen diesen Akteuren und dem IWF. Wie verläuft diese Interaktion genau? Wie werden aufkommende Interessenkonflikte gelöst, oder auch nicht? Und schließlich: unter dem Takt welcher institutionellen Mechanismen entwickelt sich die konditionale Kreditvergabepolitik insgesamt?

In diesem Zusammenhang ist der Untersuchungsgegenstand in der vorliegenden Arbeit also – weg von der reinen Strategieebene der Reformvorschläge – auf der Akteurebene angesiedelt. In den Blick genommen werden hierbei die mächtigen Staaten, die Bürokratie des IWF, das jeweilige kreditnehmende Mitgliedsland sowie private Finanzinstitutionen. Erkenntnisleitend ist die Frage, auf welche Weise diese Akteure ihre unterschiedlichen Prioritäten innerhalb der konditionalen Kreditvergabepolitik durchzusetzen versuchen und von welchen Motiven die Akteure dabei geleitet sind.

Auf der Basis der Ergebnisse dieser Analyse werden sodann in einem nächsten Schritt der Untersuchung die Grenzen und Möglichkeiten der verschiedenen Reformvorschläge geprüft. Die hier angeführten Reformvorschläge sind sich generell einig in der Kritik an der konditionalen Kreditvergabepolitik. So empfahl etwa die Meltzer-Kommission, die vom republikanischen US-Kongress im Jahr 1998 eingeführt wurde, einstimmig, dass der IWF die Verwendung seiner Kredite auf kurzfristige Liquiditätsvorsorgung beschränken sollte und die zu dieser Zeit getätigten, langfristigen Kredite, etwa zur Armutsreduktion, beenden sollte¹⁴. Doch enthielt die Empfehlung der Meltzer-Kommission keinerlei Anhaltspunkte darüber, wie es überhaupt zu dieser Form der konditionalen Kreditvergabe durch den IWF gekommen war. Eine Klärung des Sachverhalts über die Gründe für diese Entwicklung aber muss als

¹⁴ IFIAC (2000): Report of International Financial Institutions Advisory Commission, S. 6. <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>

entscheidender Faktor zur Bestimmung der Grenzen und Möglichkeiten der Reformvorschläge zur IWF-Kreditvergabepolitik angesehen werden, zumal der Erfolg einer Reformpolitik nicht zuletzt von der Kenntnis über die sie bestimmenden Einflüsse abhängt.

Aus den genannten Gründen besteht der zweite Untersuchungsgegenstand in dieser Arbeit in den verschiedenen Reformvorschlägen selbst. In Bezug auf die verschiedenen, entsprechenden Konzepte werden der Meltzer-Bericht, der CFR (Council on Foreign Relations)-Bericht und der ODC (Overseas Development Council)-Bericht in dieser Arbeit berücksichtigt. In jedem der Berichte drücken verschiedene Wissenschaftler ihre eigene, bzw. als Gruppe gemeinsame, Position aus. So vertritt etwa der Meltzer-Bericht eine konservative, neoklassische Ansicht¹⁵. Bei den Befürwortern dieses Berichts bedürfte es im Grunde überhaupt keiner internationalen Organisationen wie dem IWF¹⁶. „Capitalism without risk is like religion without sin“¹⁷. Nach Meinung der Verfasser des CFR-Berichts hingegen könnten die Instabilitäten der internationalen Finanzmärkte gerade durch Institutionalisierungsprozesse kontrolliert werden¹⁸. Daher bestand deren Reformansatz im Aufbau nationaler und internationaler Institutionen sowie in der Kooperation zwischen den Industrieländerregierungen. Der ODC-Bericht schließlich vertritt die Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer, die als Kapitalnachfrager und Schuldner ein großes Interesse an globaler Liquidität bei gleichzeitiger Stabilität haben. Die meisten Verfasser des

¹⁵ Jeffrey Sachs, der Direktor des Center for International Development der Harvard Universität war, stimmte auch über diesen Bericht ab. Aber seine Abstimmung ist nur teilweise Abstimmung.

¹⁶ Aus diesem Grund überraschte dieser Bericht Robert J. Barro. „The Meltzer Commission’s report surprised me by not advocating abolition of the IMF.“ In: Robert J. Barro (2000): If We Can’t Abolish the IMF, let’s at Least make Big Changes“, *Business Week*, April 10.

¹⁷ Stephen Moore (1998): „The Growing Case Against the International monetary Fund“, Issue Brief des Institute for Policy Innovation [http://www.ipi.org/IPI/IPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/05E274C1EE351E92862567EB00180E08/\\$File/IBIMF.pdf?OpenElement](http://www.ipi.org/IPI/IPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/05E274C1EE351E92862567EB00180E08/$File/IBIMF.pdf?OpenElement)

¹⁸ Vgl. Barry Eichengreen (2008): „Verschlafene Regulatoren hielten die Banker nicht im Zaum“ Gespräch mit Frankfurter Allgemeine 14. November. 2008. <http://www.faz.net/s/Rub48D1CBFB8D984684AF5F46CE28AC585D/Doc~E7C813084DEE9448F8A67E531730A55C8~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

ODC-Berichts verfolgen eine keynesianische Strategie und kritisieren den IWF, da er ihnen als zu Gläubiger-dominiert gilt.

Neben diesen Reformvorschlägen wird in der Untersuchung zudem das „Ownership¹⁹“-Konzept des IWF analysiert. Dieses Konzept ist eine Reaktion des IWF auf die an ihm geübte Kritik. Der IWF versucht, mit Ownership den Erfolg des IWF-unterstützten Programms zu erhöhen, das auf Basis der an den IWF-Kredit geknüpften Auflagen durchgeführt werden soll. Hierbei betont der IWF die Zusammenkunft zwischen der Regierung und den verschiedenen Interessengruppen vor der Aufnahme eines IWF-Kredits. ‚Self-Imposed‘ Konditionalität ist ein weiterer Reformvorschlag²⁰. Im Vergleich zum Konzept des Ownership des IWF wird mit der „Self-Imposed Conditionality“ die wirtschaftliche Souveränität der Mitgliederstaaten stärker betont. Ihm zu Folge bestimmen die Länder selbst gemeinsam mit verschiedenen inländischen Akteuren die Art der Konditionalität, der IWF überprüft darauf hin diese Konditionalität entsprechend der „Guidelines on Conditionality“.

Die Übereinstimmung zwischen den einzelnen Regierungen und den verschiedenen Interessengruppen der kreditnehmenden IWF-Mitgliedsländer ist sicherlich ein wichtiger Faktor zum Erfolg des IWF-unterstützten Programms. Allerdings muss bezweifelt werden, ob durch das Ownership-Konzept der Einfluss der mächtigen Staaten oder privaten Finanzinstitutionen auf die konditionale Kreditvergabepolitik tatsächlich verringert werden kann. Die Erfahrung zeigt, dass der IWF gegebenenfalls nicht zögert, unwichtigen Mitgliedsländern harte wirtschaftspolitische Maßnahmen aufzuerlegen. Gegenüber Mitgliedsländern jedoch, die den USA wichtig sind, wird eine weiche Konditionalität durchgesetzt. Das bedeutet, dass – wie bereits im Falle anderer Reformvorschläge – die

¹⁹ IMF, Guidelines on Conditionality, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments, approved by Timothy F. Geithner and François Gianviti, September 25, 2002, S. 8-11. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>

²⁰ Ofer Eldar, Reform of IMF Conditionality - A Proposal for Self-Imposed Conditionality, in; New York University Law and Economics Working Papers, Paper 39, New York University School of Law 2006.

Reaktion des IWF auf die an ihm geübte Kritik nach wie vor nicht berücksichtigt, wie der Einfluss auf die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabepolitik unter Kontrolle gebracht werden kann.

2. Theoretische Grundlagen

2.1. Macht als soziale Beziehung

Macht ist ein Grundbegriff in der Politikwissenschaft¹. So wird Macht innerhalb der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der `Internationalen Beziehungen` als ein Grundphänomen betrachtet². Demnach ist es schlicht nicht möglich, Phänomene auf den internationalen Ebenen ohne die Verwendung des Begriffs der Macht zu beschreiben. Seit den in der griechischen und römischen Antike eröffneten Diskussionen wird Macht als Androhung physischer Gewaltsamkeit oder als Durchsetzung des eigenen Willens zusammengefasst. Doch besteht in der Politikwissenschaft kein Konsens über das Konzept der Macht.

Bei aller Unterschiedlichkeit hinsichtlich einer genauen Definition von Macht setzen die einschlägigen Begriffsbestimmungen das Vorhandensein `sozialer Beziehungen` voraus. Max Weber bezeichnet eine soziale Beziehung als „ein seinem subjektiv gemeinten Sinn nach aufeinander gegenseitig eingestelltes, aneinander orientiertes Sichverhalten mehrerer Personen“³. Nach dieser Ansicht wird eine soziale Beziehung als die tatsächliche, die

¹ Gottfried-Karl Kindermann erklärt die Bedeutung der Macht im folgende „Zur beispielhaften Charakterisierung ihrer mitbestimmenden Rolle bei fast allem politischen Handeln ist die Bedeutung der Macht für die Politik mit der Bedeutung der Energie für die Physik oder der Rolle des Geldes in der Wirtschaft verglichen worden.“ In: Gottfried-Karl Kindermann(Hrsg.) (1977): Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung. München S. 60.

² Hans-Peter Schwarz beschreibt, „dass Macht ein Grundphänomen der internationalen Beziehungen ist. Hans-Peter Schwarz, „Der Faktor Macht im heutigen StaatenSystem“. S. 51 In. Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven, Bonn 1985, S. 50-73.

³ Max Weber. Wirtschaft und Gesellschaft. Kapital 1. §3.

strukturell vorgesehene und wahrscheinliche Interaktionskette wiederholbarer Art zwischen Personen, Gruppen, Organisationen definiert. Unter dieser Voraussetzung definiert Weber Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“⁴. Bei Weber ist Macht eine Komponente aller sozialen Beziehungen. Doch bleibt für Weber der Begriff der Macht zunächst in systematischer Hinsicht unzureichend, zumal „alle denkbaren Qualitäten eines Menschen und alle denkbaren Konstellationen jemanden in die Lage versetzen können, seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen“^{5, 6}.

Auf Webers Vorstellung von Macht als sozialer Beziehung fußt die heutzutage geläufigste Definition in den politikwissenschaftlichen Debatten über Macht. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die politikwissenschaftlichen Diskussionen über den Machtbegriff soziale Beziehung voraussetzen und sich in dieser Hinsicht Webers Konzept anschließen.

So versteht zum Beispiel Robert A. Dahl Macht als die Fähigkeit von A, B etwas zu tun zu lassen, was B sonst das nicht tun würde⁷. Dieser Definition zu Folge wird Macht als soziale Beziehung mit Zwang verbunden. Bei Hans Morgenthau können alle sozialen Beziehungen zu Macht gehören. Zur Beherrschung von Menschen durch Menschen ist für ihn das wichtige Merkmal von Macht die physische Gewaltanwendung in Verbindung mit feinsten

⁴ Max Weber, Ibd. Kapital 1 §16.

⁵ Ibid.

⁶ Aus diesem Grund erwähnte Weber, dass Macht soziologisch amorph ist. Das bedeutet, dass Macht auf vielerlei beruhen, und sich in mancherlei Form ausdrücken kann. Mit dieser Definition kann nicht genau erklärt werden, wie die Beziehung zwischen jenem, der seinen Willen durchsetzt, und jenem, der diese Durchsetzung erleiden muss, gestaltet ist. Aus diesem Grund versucht Weber, mit dem Konzept für Herrschaft die Bedeutung von Macht präziser zu formulieren. Weber definiert Herrschaft als „die Chance, für spezifische (oder: für alle) Befehl bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden“. in: Max Weber, Ibd. S. 62.

⁷ Robert A. Dahl (1957): “The Concept of Power”, in: Behavioral Science 2, S. 201.

psychologischen Bindungen⁸.

Bei Robert O. Keohane und Joseph S. Nye ist das Vorhandensein einer sozialen Beziehung die Voraussetzung für Macht. Aber sie definieren Macht als die Fähigkeit eines Akteurs, zu für ihn selbst akzeptablen Kosten andere zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, welches diese ohne diesen Zwang nicht ausführen würden⁹. Im Gegensatz zum Machtbegriff von Morgenthau aber wird in der Definition von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye das gewaltzentrierte Merkmal nicht betont. Bei ihnen wird Macht vielmehr als Kontrolle über ein erwünschtes Ergebnis betrachtet.

In Absetzung zu dem von Weber geprägten Ansatz, Macht als Willensdurchsetzung oder Macht über andere zu definieren, wird der Ansatz von Hannah Arendt in der Disziplin „Internationale Beziehung“ in jüngerer Zeit ebenfalls zunehmend rezipiert¹⁰. Arendt definiert Macht als menschliche Fähigkeit, „nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln. Über Macht verfügt niemals ein Einzelner; sie ist im Besitz einer Gruppe und bleibt nur solange existent, als die Gruppe zusammenhält¹¹“. Das Phänomen soziale Beziehung ist ebenfalls – wie bei Weber - eine Voraussetzung für Macht bei Arendt. Nach Arendts Definition hingegen beinhaltet Macht nicht einfach Willensdurchsetzung, sondern interaktive soziale Prozesse. Bei Arendt manifestiert sich Macht in Institutionen. Deswegen beruht Macht auf der Fähigkeit zu überzeugen. In diesem Zusammenhang wird Macht mit Argumenten, nicht mit physischer

⁸ Hans J. Morgenthau (1963): Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh, S. 55.

⁹ Robert O. Keohane und Joseph S. Nye (1977): Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston Toronto, S. 11.

¹⁰ Christiane Lemke (2008): Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. 2. Auflage, München. S. 10.

¹¹ Hannah Arendt (2008): Macht und Gewalt. 18. Auflage, München/Zürich, S. 45.

Gewalt verbunden¹².

2.2. Die Diskussion über Macht auf der internationalen Ebene

Macht als eine zentrale Kategorie für die Analyse internationaler Beziehungen ist eng mit den theoretischen Ansätzen der sogenannten realistischen Schule verbunden. Ihr zu Folge ist Macht der entscheidende Faktor in den internationalen Beziehungen zwischen den Staaten, sie entscheidet zwischen dem Krieg und Frieden.

Der wichtigste Vertreter der realistischen Schule ist Hans Joachim Morgenthau. Sein theoretischer Ansatz geht davon aus, dass Machtstreben, Erhalt und Ausweitung der Macht in der Natur des Menschen liegen. Bei Morgenthau ist Machtstreben ein Grundmotiv für politisches Handeln, ebenso wie das Gewinnstreben im wirtschaftlichen Handeln¹³. Unter dieser Annahme bedeutet Macht bei Morgenthau, dass sie alles umfasst, was die Beherrschung von Menschen durch Menschen bewirkt und erhält.

Diese Ansicht wiederum kann auf Niccolò Machiavelli und Thomas Hobbes zurückgeführt werden. Nach Machiavelli sind Machtgewinn und Machtbehauptung Selbstzweck und gleichermaßen Übungsfeld für die Tatkraft und politische Tugend eines Fürsten. Hobbes, der als einer der ersten Denker Macht definiert, hält an erster Stelle ein fortwährendes und rastloses Verlangen nach immer neuer Macht für einen allgemeinen Trieb der gesamten Menschheit, der nur mit dem Tode endet.

¹² Vgl. Christoph Rohe (2004): Hans J. Morgenthau und der Weltpolitische Realismus, Wiesbaden, S. 98.

¹³ Vgl. Kindermann. Ibid.

In diesem Zusammenhang wird das Konzept bei Morgenthau, demzufolge Macht als die zentrale Antriebskraft menschlichen Handelns betrachtet wird, zur Betrachtung staatlichen Handelns und des internationalen Systems herangezogen. Bei Morgenthau ist das internationale System anarchisch. Innerhalb dieses anarchischen internationalen Systems herrscht ein ewig währender Kampf um Macht, Staaten als zentrale Akteure streben darin zum eigenen Überleben nach Macht.

Diese Schule des `Realismus` entwickelte sich im Lauf der Zeit zu jener des Neorealismus weiter. Nach dem Hinweis von Kindermann „weist der Terminus Neorealismus auf die Tatsache (hin), dass sich neue Forschungsrichtung nicht einfach mit der älteren Tradition des Politischen Realismus identifiziert, sondern auf Grund anderer Einflüsse und eigener Erwägungen neuen Forschungsstrategien zustrebt“¹⁴. Der Grund für andere Einflüsse wird von ihm unter anderem auf die abnehmende Bedeutung der Militarkraft als Machtmittel zuruckgefuhrt¹⁵.

So sind zwar innerhalb des `Neorealismus` von Kenneth Waltz Macht und Kampf ebenfalls ein Schlüsselbegriff zur Analyse internationaler Beziehungen ¹⁶. Doch lehnt er die Voraussetzung von Morgenthau ab, der zufolge Machtstreben in der menschlichen Natur liegt. Waltz versucht, das Verhältnis zwischen Staaten auf der internationalen Ebene mit der Struktur des internationalen Systems zu verbinden. In dieser Struktur wird das einzelstaatliche Verhalten in Zusammenhang mit Macht von ihm untersucht. Aus diesem

¹⁴ Kindermann, Ibid. S. 26.

¹⁵ Kindermann gibt sehr wohl noch weitere Einflüsse an, so etwa weiterführende wissenschaftliche Entwicklungen wie die Arbeiten von Arnold Bergstraesser. Ebenso verweist er auf Richard Snyder, J. Bruck, B. Sapin und Glenn Paige, welche die außenpolitische Entscheidungstheorie entwickelten, auf die politische Systemtheorie von Karl Deutsche sowie auf Ansätze aus der sozialpsychologischen Forschung. Vgl. Ibid.

¹⁶ “International politics is the realm of power, of struggle, and of accommodation.” In: Kenneth N. Waltz (1979): Theory of International Politics, Boston. S. 113.

Grund wird der theoretische Ansatz von Waltz als struktureller Realismus bezeichnet.

Nach Ansicht von Waltz besteht die Struktur des internationalen Systems aus drei Bestandteilen. Die erste Komponente ist das Ordnungsprinzip, welches, im Unterschied zum hierarchischen Prinzip innerhalb des staatlichen Systems, auf der Ebene des internationalen Systems immer von Dezentralisation und Anarchie geprägt ist. Die zweite Komponente bezieht sich auf die Spezifikation der Funktionen der unterschiedlichen Einheiten, also der einzelnen Staaten. Die spezifischen Funktionen, die eine bestimmte Systemeinheit erfüllt, sind im internationalen System vernachlässigbar, weil das anarchische Ordnungsprinzip und das daraus resultierende Sicherheitsstreben aller Staaten zu deren funktionaler Ähnlichkeit führen muss. Die dritte Komponente besteht aus den „capabilities“. Diese Komponente beschreibt die Differenzen zwischen den Staaten hinsichtlich ihrer Stärke. „Capabilities“ der einzelnen Systemeinheiten auf dem internationalen System beschreiben somit deren relative Fähigkeiten. Diese relativen Fähigkeiten der Staaten ergeben sich im Wesentlichen aus ihrer relativen Machtposition¹⁷.

In diesem Zusammenhang wird Macht bei Waltz als die Fähigkeit, ein bestimmtes Ziel zu verfolgen, betrachtet. Das primäre Ziel ist hierbei das eigene Überleben, bzw. Sicherheit innerhalb des anarchischen, internationalen Systems. Machtstreben zum Zweck des Überlebens oder der Sicherheit basiert hierbei auf der Grundannahme eines bestehenden Sicherheitsdilemmas durch die faktische Abwesenheit einer Regierung im internationalen System. Aus diesem Grund besteht ein staatlicher Bedarf an Selbstschutz. Dieser Bedarf wird entweder durch Aufrüstung oder durch Verteidigungskoalitionen mit anderen Staaten kompensiert. So besteht also nach Waltz das erste Ziel von Staaten nicht darin, Macht zu maximieren, sondern darin, ihre Position im internationalen System aufrechtzuerhalten. Nach der Versicherung seiner Sicherheit versucht sodann ein Staat, andere Ziele wie Gewinn, Ruhe und Macht zu erreichen.

¹⁷ Kenneth N. Waltz, Ibid. S. 88-99.

Bei Waltz ist Macht mit der Struktur des internationalen Systems verbunden, erst so ist zur Erklärung des Verhaltens von Staaten zu gelangen. Im Vergleich zu diesem Ansatz versucht Robert Gilpin, Macht aus der vermeintlich dominanten Rolle des wirtschaftlichen Faktors abzuleiten. Nach Einschätzung von Gilpin konzentrierten sich die 'Realisten' wie Morgenthau, John Herz oder Henry Kissinger primär auf die nationale Sicherheit. Zur Überwindung dieses Problems versucht Gilpin, den realistischen Ansatz auf die Frage nach Handel, Geld und ausländischer Investitionen anzuwenden. In diesem Zusammenhang ist Macht auf der internationalen Ebene bei Gilpin mit ökonomischen Faktoren wie dem Effekt transnationaler, ökonomisch relevanter Entwicklungstendenzen – z.B. technologischen Entwicklung und daraus resultierender Machtverschiebungen – verbunden.

Im Bezug auf das internationale System stützt sich die Diskussion von Gilpin auf folgende drei Grundannahmen: Nach der ersten Annahme ist die Natur der internationalen Beziehungen essentiell und unabänderlich konfliktgeladen. Die zweite Annahme ist die der Gruppe – vor allem Konfliktgruppe – und nicht des Individuums als Grundlage der sozialen und politischen Realität¹⁸. Nach Ansicht von Gilpin veränderte sich diese grundlegende Natur des internationalen Systems über Jahrtausende hinweg nicht. Internationale Beziehungen stellen sich demnach als ein andauernder, wiederkehrender Kampf um Reichtum und Macht zwischen unabhängigen Akteuren in einem Zustand der Anarchie dar.¹⁹

Unter Annahme dieser grundlegenden Natur des internationalen Systems untersucht Gilpin den Machtbegriff entlang seines Verhältnisses zwischen dem Marktmechanismus der anarchischen internationalen Beziehungen und technologischen Wandlungsprozessen, welche die – im Waltz'schen Sinn – einzelnen, nationalen Handlungspotentiale beeinflussen²⁰.

¹⁸ Robert Gilpin (1984): „The richness of the tradition of political realism“, In: International Organization, Vol.38, Issue 2, S. 290.

¹⁹ Robert Gilpin (1981): War and Change in World Politics, Cambridge, S.7.

²⁰ Alexander Siedschlag (1997): Neorealismus, Neoliberalismus und Postinternationale Politik.

Besonders interessiert sich Gilpin hierbei für weitreichende Verschiebungen in der internationalen Machtverteilung. So sucht er den Grund für die internationale Machtverteilung im Wandel der internationalen Struktur. In Bezug auf das Verhalten des Staates wird hierbei von ihm der Wandel der internationalen politischen Struktur anhand von folgenden fünf Hypothesen erklärt²¹: (1) Ein internationales System ist stabil in einem Gleichgewichtszustand, wenn kein Staat den Versuch für gewinnversprechend hält, das System zu verändern. (2) Ein Staat versucht, das internationale System zu verändern, wenn der erwartete Nutzen dieser Veränderung die erwarteten Kosten übersteigt. (3) Ein Staat bemüht sich, das internationale System durch territoriale, politische und wirtschaftliche Expansion zu verändern, bis die Grenzkosten weiteren Wandels gleich oder größer dem entsprechenden Grenznutzen sind. (4) Sobald ein Gleichgewicht zwischen den Kosten und dem Nutzen eines weiteren Wandels erreicht ist, besteht die Tendenz, dass die wirtschaftlichen Kosten für den Erhalt des Status quo schneller ansteigen als die Wirtschaftskapazität zur Unterstützung des Status quo. (5) Wenn ein Ungleichgewicht im internationalen System nicht aufgelöst wird, so verändert sich das Gesamtsystem, und ein neues Gleichgewicht, das die Umverteilung der Macht zwischen Staaten reflektiert, entsteht.

Nach diesem Ansatz bedeutet der Wandel der internationalen Struktur den Verlust einer etablierten Konstruktion und das Streben der Staaten nach einem neuen Gleichgewichtszustand des internationalen Systems. Die ständige politische, wirtschaftliche und technologische Entwicklung innerhalb des internationalen Systems beeinflusst die Macht des Staates als politischer Akteur, und führt zu einem zwischen den einzelnen Staaten unterschiedlichen Machtzuwachs. Dies führt dazu, dass das internationale System ständig dazu tendiert, sich von einem Zustand des Gleichgewichts zu einem solchen des Ungleichgewichts hin zu bewegen. Somit findet auf der internationalen Ebene ein konstanter Prozess von Ungleichgewicht und Anpassung statt.

Beispiel internationale Sicherheit – Theorie Bestandsaufnahme und Evaluation, Opladen, S. 104.

²¹ Gilpin, Ibid. S. 10-11.

2.3. Form und Mittel der Machtausübung in den internationalen Beziehungen

Macht als Durchsetzung des eigenen Willens bedeutet die Verwirklichung des eigenen Interesses. Auf der internationalen Ebene treten verschiedene Willen oder Interessen in Konkurrenz. In dieser Situation wird der eigene Wille oder das eigene Interesse mit vielseitigen Mitteln und Formen verwirklicht.

2.3.1. Gewalt als Form der Machtausübung

Realisten wie Morgenthau zu Folge ist militärische Gewalt das Mittel, das zur Willensdurchsetzung bereitgestellt wird. Durch den Hinweis auf die Ineffektivität und Beschränkung des Einsatzes der militärischen Gewalt zur Willensdurchsetzung wird dieses Machtmittel von Neorealisten wie Waltz oder Gilpin relativiert.

Trotz dieser Ineffektivität und Beschränkung definiert John J. Mearsheimer Macht im Wesentlichen in militärischer Hinsicht²². Mearsheimer behauptet, dass die anarchische Struktur des internationalen Systems Staaten zur Maximierung ihrer Macht zwingt. Bei Waltz besteht das eigentliche Interesse der Staaten nicht in 'Macht', sondern in 'Sicherheit'. Mearsheimer zu Folge hingegen versuchen Staaten, zum eigenen Überleben innerhalb des internationalen Systems ihre Macht andauernd zu mehren.

Zur Erklärung der Machtmaximierung führt Mearsheimer folgende, wesentliche

²² John J. Mearsheimer (2001): The Tragedy of Great Power Politics, New York, S. 51.

Charaktereigenschaften des internationalen Systems an: dessen anarchischen Charakter, die Tatsache der beträchtlichen, offensiven militärischen Fähigkeiten, über die alle Großmächte von Natur aus verfügen, das Vorherrschen ständiger Unsicherheit hinsichtlich der Absichten der anderen Staaten, Überleben als primäres Ziel von Staaten sowie die Auffassung von Staaten als rationale Akteure²³. Auf der internationalen Ebene stellen demnach die anderen Staaten eine potenzielle Bedrohung dar. Allianzen sind nur temporäre Vernunfttaten. Nach den historischen Erfahrungen könnten heutige Bündnispartner morgen Feinde sein, und heutige Feinde könnten morgen Bündnispartner sein. Staaten, die autonom innerhalb des anarchischen internationalen Systems agieren, handeln dem Ansatz zu Folge fast immer entsprechend ihrer eigenen Interessen, diese ordnen sie demnach keinesfalls den Interessen anderer Staaten oder internationaler Gemeinschaften unter. Unter diesen Umständen, so der Ansatz, kommen Staaten, die sich die endgültigen Absichten der anderen Staaten vergegenwärtigen und sich dabei in einem Selbsthilfesystem befinden, zum Schluss, dass der beste Weg, ihr Überleben innerhalb dieses Systems sicherzustellen, jener ist, selbst der mächtigste Staat darin zu sein²⁴.

Unter dieser Maßgabe, dass Staaten versuchen, ihre Macht zu maximieren, ist bei Mearsheimer die Militärmacht, die auf der Größe und Stärke der Armee basiert, das letzte Mittel der internationalen Politik. Die Fähigkeit eines Staats, eine mächtige Armee zu bauen, ist eine Funktion seiner latenten Macht. Er bezieht sich auf die sozioökonomischen Zutaten, die die Grundlage für seine Militärmacht bilden. Die Militärmacht eines Staats gründet sich demnach auf dessen Reichtum und auf die Gesamtgröße seiner Bevölkerung. Dabei hebt Mearsheimer allerdings hervor, dass latente Macht keiner Militärmacht äquivalent ist²⁵.

²³ Ibid. S. 30-31.

²⁴ Ibid. S.33.

²⁵ Ibid. S. 55.

2.3.2. Einfluss als Form der Machtausübung

Einfluss bedeutet die potentielle oder effektive Wirkung eines Subjekts oder einer Interessengruppe auf eine andere Person oder Interessengruppe. Diesem Verständnis folgend ist es schwierig und umstritten, zwischen der Bedeutung von Macht und jener von Einfluss zu unterscheiden. Aus diesem Grund versuchte Talcott Parsons, anhand der Unterscheidung zwischen Drohung und Sanktionen den Unterschied zwischen Macht und Einfluss ausfindig zu machen. Nach Parsons ist die Grundlage von Macht Drohung mit negativen Sanktionen. Einfluss hingegen basiert auf dem Versprechen positiver Sanktionen²⁶. Nach dieser Definition ist Einfluss eine beabsichtigte Einwirkung von A auf das Erleben oder Handeln von B, die letztlich im Einklang mit den Interessen von B steht. Macht hingegen ist eine intendierte Einwirkung von A auf das Erleben oder Handeln von B, und zwar gegen die Interessen von B.

In Vergleich zu diesem vorwiegend in der Soziologie gemachten Unterschied wird Einfluss innerhalb der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der 'Internationalen Beziehungen' als Kontrolle über Ergebnisse (control over outcomes) definiert²⁷. In Bezug auf die Kategorie der Macht zielt hierbei der Einsatz militärischer Mittel auf Ergebnis oder Ziel, das in der Durchsetzung der eigenen Interessen liegt. Doch kann dieses Ergebnis nicht allein durch den Einsatz militärischer Gewalt, sondern zusätzlich nur aus Überzeugung, Übereinstimmung oder negativen Sanktionen erzielt werden. In diesem Zusammenhang bedeutet Einfluss „das Maß der Kontrolle über die eigene Umwelt“²⁸, um eigene Interessen zu verwirklichen.

²⁶ Talcott Parsons (1980): Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien, Hrsg. Stefan Jensen, Opladen.

²⁷ We can look at the initial power resources that give an actor a potential ability, or we can look at that actor's influence over patterns of outcomes." In: Keohane und Nye, Ibid. S. 11.

²⁸ Rainer Baumann, Volker Rittberger, Wolfgang Wagner, Macht und Machtpolitik: Neorealistic Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, In: Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung Nor. 30. S. 5. <http://tobias->

In Bezug auf die Kontrolle über die eigene Umwelt versucht ein Staat hierbei, Entscheidungen anderer Staaten oder internationaler Organisationen, die sich gegen seine eigenen Interessen richten, zu verhindern. Auf der internationalen Ebene kann diese Kontrolle auf verschiedene Weise betrieben werden. In Bezug auf internationale Organisationen etwa versucht ein Staat, durch die Erhöhung des Anteils an eigenem Personal seine Stimmenanteile und somit die Einflussmöglichkeiten innerhalb der Organisationen zu maximieren. Des Weiteren versucht ein einzelner Staat in Bezug auf andere Staaten jeweils, einerseits Kontrolle über deren außenpolitische Verhaltensweisen wie den Besitz oder den Export der Atomwaffen zu erlangen, andererseits durch ökonomische Sanktionen oder finanzielle Unterstützung deren Handlungsfreiheit zu beschränken. In diesem Zusammenhang gehört die Kontrolle über einen Akteur zur Konzeption von 'Einfluss'.

Diese Konzeption der Kategorie des Einflusses wird auf den Wandel der Natur in den internationalen Beziehungen zurückgeführt. Nach der Ansicht der 'Realisten' um Morgenthau war die militärische Macht der Kernpunkt in den internationalen Beziehungen, der Staat mit der stärksten Militärmacht spielte somit auf der internationalen Ebene die Hauptrolle. Gleichwohl zeigte etwa die Erfahrung des Ölschocks, dass ein Staat trotz schwacher eigener militärischer Macht seine Interessen durch dessen Kontrolle über das Öl – aufgrund dessen elementarerer Funktion für die Weltwirtschaft – durchsetzen kann.

Zusammenfassend werden soziale Beziehungen als die Voraussetzung von Macht zur Analyse des Verhältnisses zwischen Staaten auf der internationalen Ebene verwendet. Innerhalb eines global verflochtenen, internationalen Systems jedoch sind Machtverhältnisse auch durch verschiedenste Akteure wie Internationale Organisationen und private Akteure mit determiniert. In dieser Hinsicht können die Machtverhältnisse auf der internationalen Ebene

durch den militärischen Faktor allein nicht genau erklärt werden²⁹.

2.3.3. 'Weiche' Macht als andere Form der Machtausübung

Die Kontrolle über Rohstoffe bedeutet heutzutage, dass Machtressourcen in Bezug auf Machtausübung in den internationalen Beziehungen komplexer geworden sind. Stanley Hoffman wies schon in den 70er Jahren darauf hin, dass „die Nachkriegszeit radikale Transformationen in den Elementen, den Verwendungen und dem Erlangen der Macht erlebt“³⁰.

Diese mehrdimensionalen Machtressourcen auf der internationalen Ebene beruhen auf erhöhten wechselseitigen Abhängigkeiten und internationalen Transaktionen wie Geld-, Waren- und Personenverkehr sowie auf Informationsaustausch. Die wechselseitige Abhängigkeit, die internationale Transaktion sowie die internationale Verflechtung wurden hierbei durch Globalisierung noch vertieft.

Die mehrdimensionalen Machtressourcen führen demnach in eine mehrdimensionale Machtausübung. In diesem Zusammenhang versucht Joseph S. Nye mit dem Konzept der 'harten' Macht (Hard Power) und der 'weichen' Macht (Soft Power) unterschiedliche Formen der Machtausübung zu untersuchen. 'Harte' Macht entspricht hierbei der Vorstellung von Macht, wie sie die in der realistischen Schule vorherrscht. Nye's Konzeption zu Folge ist

²⁹ Aber diese Aussage bedeutet nicht, dass militärische und ökonomische Macht ihre Wichtigkeit in dem Machtverhältnis verloren haben. Die Erfahrungen nach dem Ende des Kalten Kriegs zeigen, dass die militärische Macht, z.B. Krieg, als das entscheidende, letzte Mittel nach wie vor seine Funktion der eigenen Interessenwahrung erfüllt.

³⁰ Stanley Hoffmann, "Notes on the Elusiveness of Modern Power," *International Journal* 30, 1975, S. 183. in: Keohane und Nye, *Ibid.* S. 11.

‘weiche’ Macht hingegen die Fähigkeit, erwünschte Ergebnisse in den internationalen Beziehungen durch Anziehung, statt Zwang zu erreichen³¹.

‘Harte’ und ‘weiche’ Macht sind dabei durch die Gemeinsamkeit verbunden, dass sie beide Aspekte der Fähigkeit darstellen, eigene Zwecke durch Einwirkung auf das Verhalten der anderen zu erreichen. Der Unterschied zwischen ihnen liegt in der Form der Machtausübung und sowie in den verfügbaren Machtressourcen. Das Ausmaß ‘weicher’ Macht ist gebunden an Anziehung oder Agenda Setting, an Werte, Kultur, Politiken und an Institutionen. Im Sinne der weichen Macht nehmen Akteure an den internationalen Entscheidungsprozessen teil. Durch diese Beteiligung an dem Agenda-Setting können bestimmte eigene Ziele und Sichtweisen formuliert werden. Wird also das Konzept der weichen Macht auf die internationale Ebene angewandt, so ergibt sich, dass entgegen dem traditionellen Konzept von Macht nun nicht mehr nur der Staat alleiniger Ausgangspunkt ist, sondern sich mit ihm verschiedene Akteure in wirkungsvoller Interaktion befinden³².

Nye ordnet ‘harte’ Macht in militärische und wirtschaftliche Macht ein. Im Gegensatz zu militärischem Zwang oder zur Gewalt im Bereich der militärischen Macht weist Nye auf einzusetzende ‘Anreize’ für bestimmte Verhaltensweisen sowie auf Sanktionsmittel als Machtressourcen innerhalb des Bereichs der wirtschaftlichen Macht hin. (Siehe. Tabelle 1)

Diese Konzeption gewinnt in einer global vernetzten Welt für die Analyse Internationaler Beziehungen zunehmend an Bedeutung. So wird etwa gemäß einer Untersuchung³³

³¹ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, 2004, S. x. In diesem Zusammenhang wird die weiche Macht als andere Form des Einfluss ohne negative Sanktionen oder Zwang verstanden.

³² *Ibid.* S. 17.

³³ Christian Wagner (2005): *From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interaction, Institutions, and Images in India’s South Asia Policy*, Working Paper No. 26, South Asia Institute, University of

hinsichtlich der indischen Außenpolitik gegenüber Pakistan, Bangladesch, Nepal, Sri Lanka seit den 1990er Jahren eine Veränderung weg von der harten Macht hin zur weichen Macht festgestellt. Indien sucht demnach vermehrt zwischenstaatliche Kooperation, Verhandlungslösungen und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarländern anstelle militärischer und diplomatischer Interventionen. Auch China versucht durch den Einsatz ´weicher` Macht, wie dem Abschluss von Freihandelsabkommen, der Gewährung im Einzelfall unverzinslicher Kredite oder nicht konditionierter Hilfeleistungen wie technischer und medizinischer Unterstützung, die Schaffung von Wirtschaftsforen sowie den Ausbau der auswärtigen Kulturbeziehungen in Asien, Afrika und im Südwestpazifik zur Weltmacht zu werden³⁴.

Nach diesem Beispiel besteht die Grundlage für ´weiche` Macht in den verschiedenen Mitteln, die Anziehung auf andere Akteure ausüben. Doch bleibt es in diesem Fall schwer, ´weiche` Macht von ´Normen` zu unterscheiden. Die oben angeführten Beispiele sind auch als Norm auf der internationalen Ebene – wie etwa die Norm des Verbots der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen – darstellbar. In diesem Zusammenhang bedarf das Konzept der weichen Macht einer Klarstellung³⁵.

Nach Ansicht von Nye bedeutet ´weiche` Macht, durch „Anziehung“ ein gewünschtes Ergebnis zu erreichen. Angezogen werden sollen hierbei potentielle Gegner zu bestimmten Handlungsweisen, also durch positive Stimuli zu einem bestimmten Verhalten gebracht werden. Doch zeichnet sich die Realität auf der internationalen Ebenen mitunter dadurch aus, dass ´weiche` Macht als Grundlage für den Einsatz ´harter` Macht dient. ´Weiche` Macht

Heidelberg, S. 14.

³⁴ Vgl. Detlef Nolte (2006): Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte, GIGA Working Papers, No. 29, S. 14.

³⁵ Vgl. David A. Baldwin, Power and International Relations, in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (Hrsg.), Handbook of International Relations, 2002, S. 186.

nämlich wird zur Legitimation des Einsatzes von Mitteln der 'harten' Macht benutzt. So kann ein Akteur etwa durch „weiche Beeinflussung“ anderer Partner diese dazu bringen, seinen eigenen Gegner aus Sicht dieser Partner nunmehr ebenfalls als Feind oder Gefahr erscheinen zu lassen und so die eigene militärische Machtausübung als legitimes Mittel der Abwehr darstellen.

Tabelle 1-1 Drei Formen der Macht³⁶

	Behaviors	Primacy Currencies	Government Policies
Military Power	coercion deterrence protection	threats force	coercive diplomacy war alliance
Economic Power	inducement coercion	payments sanctions	aid bribes sanctions
Soft Power	attraction agenda setting	Values culture policies institutions	public diplomacy bilateral and multilateral diplomacy

Zusammenfassend kann die Unterscheidung zwischen 'harter' und 'weicher' Macht - trotz der beschriebenen, verbleibenden analytischen Unklarheiten – als zur Analyse der internationalen Beziehungen nützlich gelten. Unter den Bedingungen eines internationalen

³⁶ Ibid. S. 31

Systems mit seinen unterschiedlichen und global vernetzten Akteuren beruht Machtpolitik auf verschiedensten Mitteln, die über den traditionellen Rückgriff allein auf militärische Macht hinausreichen.

2.4. Machtausübung auf der internationalen Ebene

Die Analyse der Machtausübung ist unbedingt mit der Frage verbunden, ob und wie die Akteure auf der internationalen Ebene ihren Willen in die Tat umsetzen in der Lage sind. Mit anderen Worten: auf welche Weise können Akteure ihre Interessen tatsächlich verwirklichen?

In Bezug auf die Kategorie der Akteure wurde bislang der Staat als der maßgebliche Untersuchungsgegenstand betrachtet. Dementsprechend wurde internationale Politik als Summe der außenpolitischen Aktivitäten zwischen Staaten zusammengefasst. So spielt zwar der einzelne Staat tatsächlich als Machtausüßer auf dem internationalen Parkett eine gewichtige Rolle, allerdings: unter den Bedingungen einer global verflochtenen internationalen Ebene kann das internationale Phänomen mittels des Verhältnisses zwischen einzelnen Staaten kaum mehr genau analysiert werden.

Außer von Staaten wird das internationale System, in dem internationale Politik stattfindet, von weiteren Akteuren wie internationalen Organisationen, internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen oder privaten Akteuren gebildet. Die Machtverhältnisse auf der internationalen Ebene haben somit zwischen den Aktivitäten und Interaktionen all dieser Akteure ihren Sitz.

2.4.1. Staat als Machtausüßer auf der internationalen Ebene

Staat ist eine Organisation von Menschen zur Durchsetzung bestimmter Zwecke. Im Vergleich zu anderen Organisationen, z.B. Kirchen oder Wirtschaftsunternehmen, übt der Staat den monopolisierten, legitimen physischen Zwang aus. Zur Ausübung des legitimen Monopols an staatlicher Zwangsgewalt verfügt die Regierung jedes Staats über eine Verwaltung. Als wichtigste Aufgabe halten Regierung und Verwaltung einerseits nach innen die Ordnung aufrecht, andererseits gewährleisten sie nach außen die Sicherung des Staates gegen Angriffe anderer Staaten und die Durchsetzung der eigenstaatlichen Interessen auf der internationalen Ebene.

Auf der internationalen Ebene versucht der Staat, durch Außenpolitik seine Interessen durchzusetzen und reagiert dabei auf die Struktur und die Entwicklung des internationalen Systems. Tatsächlich wird diese Außenpolitik zunächst von der Regierung eines Staates entschieden. Doch stehen hinter den außenpolitischen Beschlüssen und Maßnahmen innenpolitische und internationale Situationen. Außenpolitik als Mittel zur eigenstaatlichen Interessendurchsetzung entscheidet sich somit durch die Interaktion zwischen innerstaatlichen und internationalen Bedingungen.

Robert D. Putnam versucht mit der Konzeption des „two-level games“³⁷, die in der Diskussion über dieses Verhältnis häufig zitiert wird, diese Interaktion zu erklären. Nach dem Ansatz von Putnam lassen sich internationale Verhandlungen zwischen den Staaten in zwei Phasen einteilen. Die erste Phase besteht aus den Verhandlungen zwischen den Staaten. Die zweite Phase ist die Ratifizierung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen durch die befugten innerstaatlichen Institutionen eines jeden Landes. In beiden Phasen stehen und vermitteln

³⁷ Robert D. Putnam (1988): „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games“ In: *International Organization*, Vol. 42, Issue 3, S. 427-460.

nationale Regierungen ständig zwischen der nationalen und der internationalen Ebene, um am Ende zu einem internationalen Abkommen zu gelangen und gleichzeitig die inländische Ratifizierung zu sichern. Während des Verhandlungsprozesses halten die Verhandelnden daher die inländische Ratifizierung im Auge, während auf der nationalen Ebene verschiedene inländische Interessengruppen versuchen, zu ihrem Vorteil Einfluss auf die Regierungspolitik auszuüben. So bestehen zum Beispiel hinsichtlich der Handelspolitik innerhalb eines Landes – je nach deren Wettbewerbsposition in der Welt – starke Interessenpositionen für Freihandel, oder dem entgegengesetzt, für Protektionismus. Andere Interessengruppen lassen sich nach Ausmaß und Form des Vermögens unterscheiden: so begünstigen etwa die Inhaber mobiler und diversifizierter Vermögen finanzielle Integration, während Besitzer von immobilem Vermögen Landwirtschaft begünstigen und sich gegen finanzielle Integration wenden³⁸. Innerhalb eines Staates stoßen also die Interessen von Einzelnen oder Gruppen aufeinander, die versuchen, ihre eigenen Interessen optimal durchzusetzen. In diesem Zusammenhang beeinflusst der Druck der einflussreichen inländischen Akteure die Präferenz der Politiker und nationalen Regierungen dahingehend, dass diese versuchen, auf der internationalen Ebene ihre eigene Fähigkeit zu maximieren, um so wiederum dem inländischen Druck zu nachzukommen.

Außer ökonomischen Interesse können auch die Eigendynamik der öffentlichen Meinung, ethnische Zugehörigkeit oder Religion ein wichtiger Faktor – direkt – für den Ausgang demokratischen Wahlen, und – indirekt – für die Legitimität der Politik autoritärer Regime sein³⁹. Damit richtet sich die Analyse des außenpolitischen Entscheidungsprozesses nunmehr gleichermaßen und gleichzeitig auf den innerstaatlichen wie den internationalen Gesichtspunkt.

³⁸ Jeffrey A. Frieden (1991): Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance, in: *International Organization* 45, 4, S. 426.

³⁹ Vgl. Peter Gourevitch (2002): *Domestic Politics and International Relations*, In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London, S. 311.

Die Interessen und Präferenzen in der modernen demokratischen Gesellschaft werden durch politische Institutionen zusammengefasst, die die Verantwortung für diesbezügliche Entscheidungen an besondere Akteure delegieren⁴⁰. Aus diesem Grund konzentrieren und beschränken sich die wissenschaftlichen Debatten in der Regel auf die Frage, wie verschiedene Interessen innerhalb eines Staates durch inländische politische Institutionen durchgesetzt werden.

Politische Institutionen stellen die Regeln auf, innerhalb derer die Interessensverfolgung der verschiedenen gegenseitigen Gruppen zu einem Ergebnis führt. In Bezug auf die Ebene außenpolitischer Entscheidungen werden die Entscheidungsträger, z.B. ein Präsident oder Abgeordnete, durch Wahl eingesetzt. Personen und Gruppen versuchen somit, durch Wahl jene Entscheidungsträger zu bestimmen, die ihr Interesse vertreten können. Die so gewählten Entscheidungsträger wiederum behalten in ihrem Wirken innerhalb des außenpolitischen Entscheidungsprozess ihre Wiederwahl im Auge. In diesem Zusammenhang steht die Debatte über Institutionen in Verbindung mit dem Aspekt der Beziehung zwischen dem Kongress und der Präsidentschaft, der Rolle der Legislative und Exekutive, dem Verhältnis zwischen gewählten Führer und ihren Wahlkreisen, dem Wahlsystem sowie dem Parteiensystem.

Die verschiedenen Ergebnisse der Untersuchungen über den Grund für die Veränderung der US-amerikanischen Handelspolitik in der Mitte der zwanzigsten Jahrhunderts sind – trotz all ihrer Gegensätzlichkeit – ein guter Beleg dafür, dass die unterschiedlichen Präferenzen innerhalb eines Staates durch den Weg über politische Institutionen zu einem bestimmten Ergebnis führen. Nach Ansicht von Stephan Haggard liegt der Grund für die Änderung der US-amerikanischen Politik von Protektionismus (Smooot-Hawley Tariff Act) hin zu Freihandel (The Reciprocal Trade Agreements Act) im Jahr 1934 an dem damaligen Machtwachstum des

⁴⁰ Jeffrey Frieden und Lisa Martin (2002): “International Political Economy: Global and Domestic Interaction”, in: Ira Katznelson and Helen Milner (Hg.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York, S. 120-121.

Präsidenten⁴¹. Der Kongress spiegelt generell den Partikularismus der Wähler wider, während der Abstimmungsbedarf des Präsidenten sich mit der Größe und Unterschiedlichkeit eines Wahlkreises ebenfalls erhöht. Der Kongress war in den 1930er Jahren anfällig für den Einfluss der Protektionisten. Der Präsident hingegen versprach sich damals größeren Gewinn von den Befürwortern des Freihandels. Der Grund für die Veränderung der US-amerikanischen Handelspolitik wurde auf das Wachstum der Präsidentenmacht zurückgeführt. Nach einer Untersuchung von Suanne Lohmann und Sharyn O'Halloran⁴² jedoch war die Veränderung der US-amerikanischen Handelspolitik darauf zurückzuführen, dass der Kongress, der eine reziproke Handelsgesetzgebung unterstützte, seine Befugnis hinsichtlich der Handelspolitik an den Präsident delegierte, um so zu effizienteren Handelspolitikergebnissen zu gelangen. Es besteht den beiden Autorinnen zufolge zudem die Möglichkeit, dass es für die Mehrheitspartei im Kongress von größerem Vorteil war, durch die dem Präsidenten übertragene Autorität diesen dazu teilweise zu zwingen, Kongressforderungen nach mehr Protektionismus dann unterzubringen, wenn der Präsident nicht der Mehrheitspartei angehörte. Trotz dieser festgestellten, unterschiedlichen Gründe für die Veränderung der US-amerikanischen Handelspolitik gehen beide oben erwähnten Analysen davon aus, dass die Institutionen von entscheidender Bedeutung für die Übersetzung der verschiedenen Interessen sind.

Hinsichtlich der internationalen Ebene konzentriert sich die wissenschaftliche Aufmerksamkeit darauf, wie internationale Faktoren oder Veränderungen auf inländische Interessen und Institutionen wirken und wie die nationale Politik darauf reagiert. Veränderungen im internationalen wirtschaftlichen Umfeld wirken sich hierbei unmittelbar auf die Interessen der inländischen Gruppen aus und führen dazu, dass diese neue Präferenzen entwickeln oder ihr innenpolitisches Verhalten ändern. Die internationale

⁴¹ Stephan Haggard (1988): "The institutional foundations of hegemony: explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934", In: *International Organization* 42, 1, S.91-119.

⁴² Suanne Lohmann und Sharyn O'Halloran (1994): "divided government and U.S. trade policy: theory and evidence", In: *International Organization* 48, 4, S. 595-632.

Wirtschaft beeinflusst inländische politische Institutionen, die etwa aufgrund internationaler wirtschaftlicher Veränderungen zuvor noch durchführbare politische Maßnahme nun kaum mehr aufrechterhalten können.

Die Außenpolitik eines Staates entscheidet sich zusammenfassend unter der Wechselwirkung zwischen inländischer und internationaler Politik. Außenpolitik als Mittel zur Durchsetzung eigenstaatlicher Interessen hängt somit von dieser Wechselwirkung ab. Dies bedeutet, dass die Machtausübung eines Staates auf der internationalen Ebene durch den innenpolitischen wie den internationalen Faktor gleichermaßen eingeschränkt wird.

2.4.2. Internationale Organisationen

Eine Internationale Organisation ist ein Zusammenschluss von mindestens zwei Staaten, um Rechts- und Arbeitsgrundlagen für die Zusammenarbeit der Staaten bei grenzüberschreitenden Transaktionen zu gewährleisten. Unter den Bedingungen der Globalisierung hat sich die grenzüberschreitende Interaktion zwischen Staaten zunehmend kompliziert. In dieser Situation erhält die Rolle der Internationalen Organisationen für die Bewältigung der Komplexität auf der internationalen Ebene ein besonderes Gewicht. Aus eben diesem Grund bilden Staaten eine immer größere Zahl an internationalen Organisationen, um so die lange Reihe zunehmender Probleme auf der internationalen Ebene in den Griff zu bekommen. Die Notwendigkeit der internationalen Organisationen wird dabei darauf zurückgeführt, dass sie öffentliche Güter liefern, Information sammeln, glaubwürdige Verpflichtung schaffen sowie Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten überwachen.

Aus diesem Grund behaupten Robert Axelrod und Robert O. Keohane, dass die Bildung von internationalen Organisationen die kooperationshemmende Wirkung der internationalen

Anarchie abmildern kann⁴³. So können etwa durch das Wirken internationaler Organisationen Kollektivgüterprobleme gelöst, Übereinkünfte zwischen Staaten eingehalten und Normen auf der internationalen Ebene fest- und aufrechterhalten werden. Die internationalen Organisationen tragen dazu bei, eine aus der Kooperation zwischen Staaten entstandene ungleiche Verteilung von Gewinn und Verlusten auszugleichen. Neben dieser flankierenden Funktion der internationalen Organisationen streben Staaten an, ihre Eigeninteressen durch Abstimmung mit anderen Staaten zu verfolgen.

Diese Ansicht allerdings reduziert die Bedeutung der internationalen Organisationen auf deren technische Eigenschaften und unterschätzt ihren politischen Charakter und deren politische Arbeit. Dadurch wird der Aspekt der Machtausübung durch Internationale Organisationen vernachlässigt.

Nach Mearsheimer ist eine internationale Ordnung, die Frieden und Gerechtigkeit auf der internationalen Ebene fördert, das Nebenprodukt des selbstinteressierten Verhaltens der Großmächte im internationalen System⁴⁴. Nach Ansicht des 'Neorealismus' ist die Möglichkeit einer Kooperation zwischen Staaten mittels internationaler Organisationen äußerst niedrig. Aus neorealistischer Sicht besteht ausschließlich nur dann Bereitschaft zur zwischenstaatlichen Kooperation durch eine internationalen Organisationen, „wenn einer der beteiligten Staaten hinsichtlich seiner Machtmittel gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten dieser Organisation so überlegen ist, dass er es sich leisten kann, relative Gewinne anderer Staaten zu tolerieren, um selbst absolute Gewinne erzielen zu können“⁴⁵. Wird einem Staat ein größerer Anteil an organisatorischen Ressourcen z.B. Stimmenanteile, Sitz und

⁴³ Robert Axelrod und Robert O. Keohane (1985), *Achieving Cooperation under anarchy: Strategies and Institutions*, in: *World Politics*, Vol. 38, No. 1, S. 226-254.

⁴⁴ John J. Mearsheimer, *Ibid.* S. 49.

⁴⁵ Völker Rittberger und Beernhard Zangl (2003): *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte. Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse*, 3., Aufl. Opladen, S. 37.

Verwaltungspersonal innerhalb einer internationalen Organisation zugesprochen, so wird diese internationale Organisation als Mittel der eigenstaatlichen Interessen benutzt.

Diese Ansicht legt ihren Schwerpunkt in den Aspekt der Machtausübung durch die Machtstaaten in den internationalen Organisationen. Aus diesem Grund vernachlässigt sie Strukturen, Regeln, Prinzipien, Normen und Entscheidungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der internationalen Organisationen.

Aufgrund der ungleichen Machtverteilung auf der internationalen Ebene üben die internationalen Organisationen – zwar auf schwache Staaten einen spürbaren – auf Machtstaaten jedoch einen lediglich niedrigen oder gar keinen direkten Einfluss aus. Die bedeutet jedoch nicht, dass die internationalen Organisationen keine Macht haben. Staaten weisen den von ihnen gebildeten internationalen Organisationen ein bestimmtes Maß an Autonomie zu, da diese sonst nicht in der Lage wären, die ihnen zugeteilten Aufgaben auszuführen.

Zur Analyse dieser Autonomie der internationalen Organisationen wenden Michael Barnett und Martha Finnemore⁴⁶ eine Konzeption an, die der Bürokratie eine wesentliche Bedeutung beimisst. Ein wesentliches Merkmal einer Organisation besteht demnach darin, dass diese mindestens ein Organ hat, durch das sie handelt. Dieses Organ besteht aus Bürokratien. Weber zu Folge ist Bürokratie eine einzigartige, autoritative soziale Form aufgrund ihres rational-legalen Charakters⁴⁷. Die Autonomie einer internationalen Organisation basiert hierbei auf ebendieser Autorität der Bürokratie. In diesem Zusammenhang bestimmt der bürokratische Charakter der Verwaltung das Verhalten der Organisation. Der Stab der internationalen Organisationen nimmt deren Aufträge ernst und entwickelt dabei eigene

⁴⁶ Michael Barnett und Martha Finnemore, Ibid.

⁴⁷ Vgl. Ibid. S. 20.

Ansichten und fördert die organisatorische Kultur. Nach Ansicht von Barnett und Finnemore ist die Macht der Bürokratie in den internationalen Organisationen auf diese Verwendung der eigenen Autorität zurückzuführen, zumal die Ausübung von Autorität Elemente von Zustimmung und Zwang enthält. Und diese Ausübung basiert auf Wissen⁴⁸.

Internationale Organisationen analysieren und interpretieren Informationen. Dies führt dazu, dass Informationen in Wissen umgewandelt werden. Internationale Organisationen können so ihr Wissen verwenden, um Macht auszuüben. Durch dieses Wissen wiederum können sie die soziale Welt in ihrem Sinne beeinflussen und durch das Wechseln von Anreizen das Verhalten von Staaten und die Entscheidungen anderer Internationaler Organisationen verändern. Sie sammeln mit Hilfe ihrer Autorität Informationen, durch deren Veröffentlichung sie etwa sodann eine erwünschte Verhaltensänderung von Mitgliedsstaaten bewirken können. Darüber hinaus sind Internationale Organisationen in der Lage, neue Interessen, Akteure und soziale Aktivitäten zu erschaffen⁴⁹.

2.4.3. Private Akteure

Es kann als unbestritten gelten, dass neben Staaten und internationalen Organisationen auch verschiedenste private Akteure einen gewissen Einfluss auf die internationale Politik ausüben. Gilpin etwa führt die US-Nachkriegsaußenpolitik in Verbindung mit der generellen politischen und wirtschaftlichen Macht der USA auf diesen Einfluss zurück. Demnach war es etwa diesem Einfluss geschuldet, dass die Außenpolitik der USA und die US-amerikanische Hegemonie in der internationalen politischen Ökonomie den Aufstieg machtvoller

⁴⁸ „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: ... Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie ... , die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigen durch das Dienstwissen:“ in: Weber, Ibid. S. 226

⁴⁹ Vgl. Ibid. 29-31.

multinationaler Konzerne ermöglichten⁵⁰. Nach Nye wurde diese Entwicklung des zunehmenden Einflusses privater Akteure durch 'weiche' Machtfaktoren, wie etwa durch politisch- kulturellen Ideentransfer aus den USA, verursacht⁵¹. Diese Ansichten von Gilpin und Nye lassen somit den Schluss zu, dass es letztlich staatliche Macht und deren Außenpolitik waren, die zum Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher, privater Akteure auf der Ebene des internationalen Systems führten.

Als weiterer ursächlicher Faktor für diese Entwicklung kann Globalisierung hinzugefügt werden. Aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtung in den Bereichen der Wirtschaft, Umwelt, Nachrichtentechnologie, etc. haben diese Akteure in außerordentlichem Maß an Bedeutung gewonnen.

Zu den international bedeutsamen, privaten Akteuren zählen Multinationale Konzerne, private Finanzinstitutionen, Internationale Nichtregierungsorganisationen (INGO) ebenso wie globale Medienkonzerne. Doch müssen grundsätzlich zwei Arten privater Akteure voneinander unterschieden werden: Internationale Nichtregierungsorganisationen einerseits und privatwirtschaftliche Unternehmen andererseits. Internationale Nichtregierungsorganisationen zeichnen sich durch freiwilliges Engagement ohne Gewinnerzielungsabsicht ab. Wirtschaftliche Unternehmen hingegen orientieren ihr Handeln an Kosten-Nutzen-Kalkülen und Gewinnerwartungen.

Mit Hilfe ihrer politischen Unabhängigkeit versuchen Internationale Nichtregierungsorganisationen durch ihre Argumente, auf weltpolitische Entscheidungen einzuwirken und Wähler, Parteien, Parlamente und Regierungen zu beeinflussen. Allerdings

⁵⁰ Vgl. Robert Gilpin (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, S. 238-245.

⁵¹ Nye. Ibid.

stehen zunehmend viele Internationale Nichtregierungsorganisationen in direkter finanzieller Abhängigkeit zu einem Staat oder einer internationalen Organisation. Diese Tatsache bedeutet, dass Internationale Nichtregierungsorganisationen, die sich in ihrer Gesamtheit zunehmend als globale Zivilgesellschaft verstehen, sich gegen ein allein auf Staaten aufbauendes Internationales System, bzw. solche Internationalen Organisationen wenden. Allerdings erkannten die Weltbank und andere Organisationen schon lange, dass die Stärkung der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern durch Internationale Nichtregierungsorganisationen zu politischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung beitragen kann. In diesem Zusammenhang erhöhte die Weltbank etwa die öffentliche Finanzierung von Entwicklungsprogrammen auf NGO-Ebene von 1,5 Prozent ihres gesamten Einkommens in den frühen 1970er Jahren auf bis zu 30 Prozent in der Mitte der 1990er Jahre⁵². Internationale Nichtregierungsorganisationen stehen hierbei also nicht unbedingt in Opposition zu den Staaten oder den internationalen Organisationen, vielmehr entspricht ihre Arbeit häufig auch deren Interessen

Im Vergleich zu Internationalen Nichtregierungsorganisationen verfügen privatwirtschaftliche Akteure, die Gewinn erzielen, über teilweise erhebliche Ressourcen. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für z.B. die Bereitstellung von Arbeitsplätzen oder für Forschung und Entwicklung sind multinationale Konzerne in der Lage, Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Regierungsentscheidungen eines Staates auszuüben. Auch übernahmen private Akteure bereits teilweise die Federführung bei der Schaffung von Normen auf der internationalen Ebene. Diese Tatsache bedeutet, dass der traditionelle Schwerpunkt auf staatlicher Autorität und Souveränität, wie er bislang die theoretischen und praktischen Diskussionen über die internationalen Beziehungen dominiert, als unzureichend für die Erklärung der Veränderungen auf der internationalen Ebene anzusehen ist⁵³.

⁵² Thomas Risse (2002): "Transnational Actors and World Politics", In: Handbook of International Relations, Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A Simmons, S. 260.

⁵³ Vgl. A. Claire Cutler, Virginia Haufler und Tony Porter (Hrsg.) (1999): Private Authority and International Affairs, State University of New York Press.

Gleichwohl darf Agenda-Setting nicht mit der Schaffung von Normen gleich gesetzt werden. In Bezug auf die Schaffung internationaler Regelungen oder auf den Abschluss von Staatsverträgen stehen nationale Regierungen und internationale Organisationen als Adressaten von Interessen im Mittelpunkt. In diesem Prozess etwa versuchen multinationale Konzerne, ihre Interessen auf der internationalen Ebene durchzusetzen. Zum Zweck des Einflusses auf die Entscheidungen der internationalen Organisationen versuchen sie beispielsweise, ihre nationalen Minister oder Parlamentsmitglieder entsprechend zu beeinflussen⁵⁴.

⁵⁴ Vgl. Roland Vaubel, *The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice Analysis*, in: *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991, S. 211.

3. Der IMF als internationale Organisation

3.1. Das internationale Währungssystem vor Gründung des IWF – Die Politisierung der Währungspolitik

3.1.1. Die politischen Voraussetzungen des Goldstandards

Als Goldstandard wird ein monetäres System bezeichnet, in dem – wie etwa vor dem Ersten Weltkrieg – Gold als Währungsstandard die Handelsbeziehung beherrscht. Unter den Maßgaben des Goldstandards legen alle Länder die Preise ihrer Währungen gegenüber dem Goldpreis fest. Unter dem Goldstandard halten sich die Länder an folgende Regeln: (1) Die Länder mit Goldstandard verbürgen sich für die ungehinderte Konvertibilität von Geld in Gold und umgekehrt. (2) Die Länder lassen die ungehinderte Ein- und Ausfuhr von Gold zu. (3) Die Geldmenge eines Landes ist an die Goldreserven gebunden¹.

Der Ursprung des Goldstandards liegt in Großbritannien. Im Jahr 1717 legte Isaac Newton als Münzmeister einen Goldpreis fest, der unter dem Preis für Silber lag. Aufgrund der napoleonischen Kriege und ihrer Kosten wurde der Goldstandard allerdings vollständig ausgesetzt, im Jahr 1819 durch den Peel's Act in England sodann wieder eingeführt. Der Peel's Act wurde durch den Bank-Charter-Act im Jahr 1844 bestätigt und gestärkt².

¹ Michael North,(1995): Von Aktie bis Zoll. Ein historisches Lexikon des Geldes, München, S. 144.

² „Having acquired either gold bars or gold coin, the individual...whether a resident or nonresident, was guaranteed the right of export by the 1819 act. ... The 1844 act assured the importer of the right to acquire notes from the Bank in exchange for gold bullion at a price of 77s. 9d. per ounce”. In: Kenneth W. Dam, The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System. The University of Chicago Press 1982, S. 25-26.

In dieser Zeit beruhte das monetäre System vieler Länder – mit Ausnahme Großbritanniens – auf Bimetallismus³, einem System, bei dem Silber und Gold Zahlungsmittel waren. In der Folge führte die beherrschende Position Großbritanniens in der Weltwirtschaft zur internationalen Verbreitung des Goldstandards. Nachdem Großbritannien als erstes Land der Welt eine industrielle Revolution erlebt hatte und im neunzehnten Jahrhundert zur führenden Finanz- und Handelsmacht aufgestiegen war, wurde die britische Geld- und Währungspolitik für alle Länder, die mit Großbritannien Handel treiben und von dort Kredit erhalten wollten, zu einer immer überzeugenden und attraktiven Alternative zu Bimetallismus⁴.

Aus diesem Grund wuchs der Goldstandard nach den 1870er Jahren endgültig zu einem internationalen Währungssystem heran. Doch waren es keine internationalen Übereinkommen, die ihm zu diesem Charakter verhelfen: Jedes der beteiligten Länder beschloss zunächst für sich alleine, dem Goldstandard zu folgen.

Auch ohne eine entsprechende internationale gesetzliche Vereinbarung funktionierte der Goldstandard gut. Als Grund hierfür wird auf anderweitige internationale Kooperationen der Zeit hingewiesen. Im Jahr 1890 etwa wurde die Baringkrise in Großbritannien durch die Kooperation⁵ europäischer Banken überwunden. Diese systemerhaltende Kooperation war erforderlich geworden, um den internationalen Goldstandard und die wichtigste Währung, das

³Bimetallismus bezeichnet die Situation, in der sich zwei bestimmte Währungsmetalle, nicht nur Gold und Silber, nebeneinander als Zahlungsmittel im Umlauf befinden. Bis 1772 bestand in Schweden ein Silber-Kupfer-Standard. in: Barry Eichengreen (1996): *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, S. 9.

⁴ Das Bedürfnis, am internationalen Kapital sowie am internationalen Handel teilhaben zu können, war den anderen Ländern Anreiz, Großbritannien zum Gold zu folgen. Schon im Jahr 1854 nahm Portugal den Goldstandard an, weil es enge Handelsbeziehungen mit Großbritannien unterhielt. Aus dem gleichen Grund legte auch das Deutsche Reich für sich den Goldstandard im Jahr 1871 fest. Im Jahr 1878 folgten die Schweiz und Belgien dem Goldstandard. Frankreich übernahm ihn ebenfalls, beschränkte aber die Konvertibilität, als der Franc schwach war. Der österreichisch-ungarische Gulden floatete bis zur Verabschiedung des Goldstandardgesetzes im Jahr 1891.

⁵ Durch die Kredithilfe ausländischer Banken (an die Bank von Frankreich und die russische Reichsbank) und die Erhöhung des Diskontsatzes der Bank von England konnte diese Krise überwunden werden. Und andere Länder ließen den Zustrom von Gold in England zu und nicht erhöhten ihren Diskontsatz. Vgl. Barry Eichengreen, *Ibid.* S. 33-34.

Pfund Sterling, zu stützen. Nach dieser Erfahrung wurde diese Kooperation zwischen Banken zunehmend die Regel. In diesem Zusammenhang bezeichnet W. M. Scammell diese Funktionsweise des Goldstandards als Zusammenarbeit einer Gruppe der Zentralbanken unter der Führung der englischen Notenbank im Namen der Weltgemeinschaft⁶. Und Beth A. Simmons nennt dieses System ein „dezentrales System der harmonisierten nationalen Regel“ (decentralized system of harmonized national rules)⁷.

Somit kann die Rolle der objektiven, historischen Tatsache einer internationalen Kooperation für den Erfolg des Goldstandards in dieser Zeit nicht ignoriert werden. Doch geriete eine isolierte solche Sicht hierbei in Gefahr, die spezifischen innenpolitischen Situationen, die die internationale Kooperation zur Goldstandardzeit erst möglich machten, zu übersehen. Vor dem Ersten Weltkrieg waren die Arbeiter, die in Zeiten wirtschaftlicher Not am meisten zu leiden hatten, kaum in der Lage, ihren Einwänden politisch Ausdruck zu verleihen. In den meisten westlichen Demokratien übten ausschließlich Männer, die über ein Mindestvermögen verfügten, das aktive und passive Wahlrecht aus. Die Priorität, die von den Zentralbanken der Verteidigung fester Wechselkurse auf Basis des Goldstandards zuerkannt wurde, blieb letztlich unbestritten. Die Gewerkschaften und Arbeiterparteien, deren Ziel und genuine Aufgabe die politische Vertretung von Arbeiterinteressen war, waren nicht stark genug, um sich wirksam für eine Unterordnung der Währungspolitik unter die Sozialpolitik einzusetzen. In dieser Zeit gab es unter anderem keine Tarifverträge. Damit waren die Regierungen in der Lage, auf ein Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz ohne nennenswerten innenpolitischen Widerstand mit der Senkung von Preisen und Löhnen zu antworten. Sie sahen sich dagegen in nur geringem Maße genötigt, die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen.⁸

⁶ W.M.Scammell (1965): The working of the gold standard, in: Barry Eichengreen (Hrsg.), The Gold standard. In Theory and History, New York 1985, S. 105.

⁷ Beth A. Simmons, The Legalization of International Monetary Affairs, in: International Organization 54, 3, Summer 2000, S. 575.

⁸ Vgl. Barry Eichengreen (1996), S. 30-31.

3.1.2. Golddevisenwährung nach dem Ersten Weltkrieg

Der Erste Weltkrieg bedeutete den Zusammenbruch des Goldstandards als internationales Währungssystem. Formell wurde während dieser Zeit zwar nie auf den internationalen Goldstandard verzichtet, doch war er faktisch im Begriff, abzulaufen. So wurden während des Kriegs alle Goldexporte verboten. Zur Mobilisierung von Ressourcen für den Krieg erlieen die Regierungen neue Steuern und gaben Staatsanleihen aus. Zudem wurde Papiergeld ohne Golddeckung ausgegeben. Die auf diese Weise getätigte Finanzierung der Militärausgaben führte schließlich nach dem Ende des Krieges zur Hyperinflation und Volatilität der Devisenkurse⁹.

Diese nach dem Ersten Weltkrieg entstandenen Probleme verstärkten das Bedürfnis nach Währungsstabilität. Aus diesem Bedürfnis heraus wuchs gleichermaßen das Interesse am Goldstandard, dies aufgrund des festen Glaubens an seine Finanzsystem-stabilisierende und handelsfordernde Wirkung¹⁰. Doch war es nach dem Ersten Weltkrieg nicht einfach, Gold als

⁹ Während des Kriegs hatte die Regierung Englands mit Hilfe der USA die eigene Währung gegenüber dem Dollar zu einem abgewerteten Kurs zu \$4,77 abgesteckt. Aber mit dem Ende des Kriegs wurde die währungspolitische Unterstützung der USA unterbrochen. So erreichte das Pfund in den fruhlen 1920ern einen Wechselkurs von \$3.18 und blieb bis Ende 1921 unterhalb eines Werts von \$4,00. Die Währungen der anderen europäischen Länder, die auch floateten, zeigten größere Volatilität. Der französische Franc stieg zwischen April 1920 und April 1922 von 6.25 auf 9.23 amerikanische Cents. Der bekannteste Fall einer Inflation nach dem Ersten Weltkrieg ist die deutsche Hyperinflation, in deren Verlauf der deutsche Preisindex von 262 im Januar 1919 auf das Niveau von 126.160.000.000.000 im Dezember 1923 stieg. Unter der Wirkung der deutschen Inflation entsprach 1 US-Dollar im November 1923 4,2 Billionen Mark. Die Inflation in Deutschland wurde zwar einerseits durch die vom Kriegsverlierer zu tätigenden Reparationszahlungen noch verstärkt, doch verhinderte andererseits dieselbe Inflation gleichzeitig die Fortführung der Zahlungen an England und Frankreich. Jene wiederum benötigten die Zahlungen, um die Kredite an die USA zurückzahlen und gleichzeitig die wirtschaftliche Situation, in den durch den Ersten Weltkrieg industrielle und landwirtschaftliche Produktion zerstört wurden, rekonstruieren zu können.

¹⁰ In dem Bericht des Cunliffe-Komitees wurde diese Ansicht geteilt und die Notwendigkeit des Goldstandards wie folgt betont. „Unless the machinery which long experience has shown to be the only effective remedy for an adverse balance of trade and an undue growth of credit is once more brought into play, there will be very grave danger of credit expansion in this country and a foreign drain of gold which might jeopardize the convertibility of our note issue and the international trade

internationales Zahlungsmittel zu benutzen. Das größte Problem lag in einer Goldknappheit, welche durch die extrem hohe Preisinflationen begründet war und die in fast allen Ländern nach dem Krieg aufgetreten waren.

Ausführliche Pläne für eine Lösung dieser Probleme wurden bei einer Reihe internationaler Konferenzen in der ersten Hälfte der 1920er Jahre besprochen. Die wichtigste Konferenz fand vom 10. April bis 19. Mai im 1922 in Genua statt. An ihr nahmen 34 Staaten mit Ausnahme der USA¹¹ teil. Durch diese Konferenz wurde Golddevisenwährung in das internationale Währungssystem eingebracht¹². Gemäß der Golddevisenwährung hielten dabei einige Länder, zum Beispiel Großbritannien und die USA, ihre Reserven in Gold, während kleinere Länder wiederum die Währungen von Großbritannien oder den USA als eigene Reserven halten konnten. Nach der Ansicht von Benjamin J. Cohen¹³ stellte diese Lösung einen Versuch dar, einen mittleren Kurs zwischen der Deflation, die mit der Rückkehr zum Goldstandard mit einbezogen wurden und dem inflationistischen Druck, der durch den Ersten Weltkrieg verursacht wurde, zu steuern.

In Bezug auf die Rolle der Zentralbank betonte die Konferenz von Genua die Zusammenarbeit zwischen Zentralbanken, um eine monetäre Rolle des Goldes wiederherzustellen. Die Zentralbanken glichen ihre Diskontraten auf einem geeigneten Niveau an, um den egoistischen Konkurrenzkampf um die knappen globalen Goldreserven zu verhindern. Um diesbezügliche Detailfragen zu regeln, wurde eine Versammlung der Zentralbanken als notwendig erachtet. Ein solches Zusammentreffen fand jedoch schließlich

position of the country.“ Cunliffe Committee on Currency and Foreign Exchanges after the War. In: Barry Eichengreen (Hrsg.) (1985): *The Gold Standard in Theory and History*. S. 175.

¹¹ Der Grund dafür war, dass bei den USA der Erfolg der Konferenz von einseitigen Konzessionen bezüglich Kriegsschulden abzuhängen schien.

¹² Vgl. Louis W. Pauly, *The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund*. in: *Essay in International Finance* No. 201, December. Princeton University 1996, S. 11.

¹³ Benjamin J. Cohen, *A Brief History of International Monetary Relations*. In: Jeffrey A. Frieden und David A. Lake, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. New York 1987, S. 252.

nicht statt, da die USA gegen das an der Konferenz beschlossene Vorhaben einer Golddevisenwährung waren¹⁴.

Diese Position der USA wurde auf deren Rolle als größter internationaler Kreditgeber, die sie nach dem Ersten Weltkrieg eingenommen hatten, zurückgeführt¹⁵. Aufgrund der wirtschaftlichen Kraft der USA in dieser Periode hing so die Verwirklichung der Beschlüsse von Genua von der Unterstützung durch die USA ab. Die pessimistische Stellungnahme der USA über die Golddevisenwährung jedoch führte zu bilateralen Kooperationen der Zentralbanken.

Die Wiederaufnahme des Golds von Großbritannien war ein Beispiel für die Hinwendung der Zentralbanken zu bilateraler Kooperation. So wurde, obwohl Großbritannien eine führende Rolle bei der Konferenz von Genua spielte, die Rückkehr zum Goldstandard bis auf April 1925 verschoben. In England lief die Parlamentsakte, welche die Bindung Englands an den Goldstandard ausgesetzt hatte, Ende 1925 ab. Sollte in dieser Situation die Konvertibilität des Pfunds nicht wiederhergestellt werden, so wäre die Regierung in Schwierigkeiten geraten. Darüber hinaus hatten die traditionellen Verbündeten Englands - insbesondere Südafrika und Australien - vor, zur Golddevisenwährung zurückzukehren, ungeachtet dessen, ob England es tat¹⁶. In dieser Situation senkte die Federal Reserve Bank von New York im Jahr 1924 den Diskontsatz, um England die Rückkehr zum Goldstandard zu erleichtern. Dies gab England die Chance, das Pfund zu stärken, da die Senkung dazu führte, dass das aus dem höheren Profit erzielte Anlagekapital aus New York nach London abfloss. Mit Hilfe der USA erreichte das Pfund so die Nähe des Vorkriegsniveaus Anfang 1925, in Folge gab die Regierung von Großbritannien am 25. April die Annahme der Golddevisenwährung bekannt.

¹⁴ Barry Eichengreen, *Globalizing Capital*, S. 63.

¹⁵ Während etwa die Goldreserven der USA im Jahr 1913 noch einen Anteil von 26,6 Prozent der weltweiten Goldreserven der Zentralbanken ausmachten, betrug dieser Anteil im Jahr 1923 bereits 44,4 Prozent. Somit sahen die USA keine Notwendigkeit einer Deflation, um die Goldkonvertibilität des Dollars wiederherzustellen. Nach Angabe von Eichengreen waren die Goldreserven der USA zwischen 1913 und 1923 von 1,3 Milliarden Dollar auf 4 Milliarden Dollar angestiegen. *Ibid.* S. 63.

¹⁶ Vgl. *Ibid.* S. 58-59.

3.1.3. Demokratische Entwicklung und Währungssystem

Der Höhepunkt der Kooperation¹⁷ war die Gründung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) im Jahr 1930. Aber diese Kooperation, die nach dem Ersten Weltkrieg die Rückkehr zum Goldstandard und damit eine Währungsstabilisierung erlangte, war zerbrechlich. In der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929 offenbarte sich diese Zerbrechlichkeit.

Die schwierige finanzielle Situation im Jahr 1929 wurde durch ein Grundproblem überlagert. Zwischen 1929 und 1932 ging die Industrieproduktion in den USA um 48% zurück, in Deutschland fiel sie um 39 Prozent. Die registrierten Arbeitslosen machten in den USA bis zu 25 Prozent und in Deutschland sogar bis zu 44 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung aus. In dieser Situation wollten die Regierungen ihre Volkswirtschaften beleben. Allerdings waren Kreditaufnahmen aus dem Ausland bei gleichzeitiger Senkung der Leitzinsen zur Ermutigung der Konsum- und Investitionsneigung hinsichtlich einer Aufrechterhaltung des Goldstandards widersprüchlich. Zusätzliche Kredite bedeuteten eine zusätzliche Nachfrage nach importierten Handelsgütern. Eine Senkung der Kreditzinsen lockte Investoren aus dem Ausland an. Die dadurch ausgelösten Abflüsse von Gold- und Devisenreserven weckten Ängste vor einer Abwertung der Landeswährung und lösten eine Kapitalflucht aus. Regierungen, die versuchten, der Abwärtsspirale der wirtschaftlichen Aktivität mit solchen wirtschaftspolitischen Mitteln zu begegnen, standen vor demselben Dilemma.¹⁸

Ein Grund hierfür kann in den innenpolitischen Veränderungen der Zeit gesehen werden. Die veränderten politischen Bedingungen nach dem Ersten Weltkrieg – die Erweiterung des Wahlrechts, eine erhöhte organisatorische Macht von Arbeiterschaft und Arbeiterparteien – änderten auch die Regierungspolitik in Bezug auf die Anpassung der Zahlungsbilanz. Im

¹⁷ Vgl Stephen V.O. Clarke, Central Bank Cooperation 1924-31, Federal Reserve Bank of New York 1967, S.45-70. in: <http://fraser.stlouisfed.org/docs/meltzer/clacen 67.pdf>

¹⁸ Barry Eichengreen, Ibid. S. 73.

Gegensatz zur Periode vor dem Ersten Weltkrieg waren nunmehr Themen wie steigende Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit für die Regierungen von Relevanz. Für die Währungspolitik bedeutete dies nun, dass ein gewichtiger Anteil der Regierungsentscheidungen unter aktuellen innenpolitischen Aspekten getroffen wurde. Diese neue politische Ausgangslage beeinträchtigte somit auch die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen. Daher behauptet etwa Robert Triffin, dass als wichtigste Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg die zunehmende Bedeutung innenpolitischer Faktoren als eigentliche Determinanten der Währungspolitik anzusehen ist¹⁹.

Diese innenpolitischen Veränderungen führten u.a. dazu, dass die bis dahin gepflegte Kooperation zur Golddevisenwährung nicht mehr aufrechterhalten wurde. Trotz Inflation, Verschuldungsproblem und Zerstörung von produktiven Einrichtungen nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wurde die Golddevisenwährung als internationales Währungssystem noch durch bilaterale Kooperation gebildet. Eine solche Kooperation zwischen den maßgeblichen Staaten fand nach der Weltwirtschaftskrise des Jahres 1929 hingegen nicht erneut statt – dies machte die Londoner Weltwirtschaftskonferenz von 1933²⁰ deutlich.

Die Londoner Weltwirtschaftskonferenz von 1933 war ein Beispiel für den Einfluss innenpolitischen Drucks - und ein klassisches Beispiel für das Scheitern eines internationalen Abkommens. So wurde etwa Roosevelt durch die Unterstützung sämtlicher Regionen der USA im Jahr 1933 zum Präsidenten gewählt. Besonders die Arbeiter aus den Städten, die damit auf die hohe Arbeitslosigkeit reagierten und Landwirte aus dem mittleren Westen, die sich damit gegen den Einbruch der Agrarpreise wendeten, stimmten für Roosevelt. Doch stand der Präsident im Kongress unter dem Druck jener Kongressabgeordneten, die das Interesse einer anderen Gruppe von Landwirten vertraten: Im Jahr 1930 trat in den USA der Smoot-Hawley-Tarif durch die Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Landwirtschaft,

¹⁹ Vgl. Barry Eichengreen, *Globalizing Capital*. S. 73.

²⁰ Vgl. Barry Eichengreen und Marc Uzan, *The 1933 World Economic Conference as an Instance of Failed International Cooperation*, in; Peter B. Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy, International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press 1993, S. 171-206.

besonders der Getreideproduzenten aus dem Mittelwesten und der Leichtindustrie, wie New Englands Textil-, Schuh- und Handschuhhersteller, in Kraft. Die traditionell protektionistischen Republikaner hatten zwar die Macht in Kongress verloren, aber der Druck zugunsten eines ökonomischen Schutzes, der von Landwirtschaft und Leichtindustrie ausging, hatte sich gleichermaßen intensiviert. In diesem Zusammenhang warnte führende Kongresspolitiker Roosevelt, dass bedeutsame Änderungen der US-Tarife unmöglich waren. Im Jahr 1933 wurde ein wirkungsvolles Bündnis zwischen den Senatoren, die die Interessen der Landwirte und die Interessen der Silberminen vertraten, gebildet. So hatten die Senatoren aus den landwirtschaftlichen Staaten ihre Wählerschaft mit jener von sieben Staaten mit bedeutenden Silberminen vereinigt. Senatoren, die die Interessen der Silberminen vertraten, sprachen sich für den unbegrenzten Einsatz von Silberwährung aus. Dieses ließ sodann Roosevelt zögern, den Dollar zu stabilisieren²¹.

Die These des innenpolitischen Drucks wird durch die Analyse von Beth Simmons verstärkt. Laut ihrer Untersuchung standen die linksgerichteten Vertretungen in den Parlamenten während der Zwischenkriegszeit einer Einhaltung des Goldstandards positiv gegenüber, doch schwankten die subjektiven Einstellungen zur Einhaltung des Goldstandards stark mit dem Konjunkturzyklus. Zwar waren die auf der Arbeiterschaft basierten Parteien in dieser Zeit nicht per se feindlich gegenüber dem Goldstandard eingestellt, doch war ihre Bereitschaft gering, die Arbeiter dem negativen Einfluss einer Unterstützung des Wechselkurses auszusetzen²². Dies bedeutet auch, dass Linksregierungen während der Weltwirtschaftskrise mit viel höherer Wahrscheinlichkeit bereit waren, die Kompetenzen der Zentralbanken außer Kraft zu setzen und eine Währungsabwertung im Interesse des Wirtschaftsaufbaus zu erzwingen.

²¹ Vgl. Barry Eichengreen und Marc Uzan, Ibid.S.196.

²² Beath A. Simmons (1994): Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy during the Interwar Years, Princeton University Press, S. 116-117.

Alan Drazen²³, William Bernhard und David Leblang²⁴ in Kooperation sowie David Leblang²⁵ in Einzelarbeit analysierten die Korrelation zwischen dem innenpolitischen Druck und seiner Wirkung auf das Wechselkurssystem. Diese Analysen weisen darauf hin, dass ein Wechselkurssystem nicht nur von ökonomischen, sondern auch von politischen Fragen abhängig ist. Ein Wechselkurssystem ist demnach eine bewusste Entscheidung, die Politiker treffen, welche damit - mindestens zu einem gewissen Grad - ihre Chance für eine Wiederwahl maximieren wollen. Dieser innenpolitische Druck findet seine Entsprechung in der jeweiligen Parteibindung der Regierungen. Die Parteien auf der linken Seite tendieren hierbei dazu, mehr Gewicht auf die Beschäftigung und die Einkommensverteilung zu legen, während die Parteien auf der rechten Seite mehr dazu neigen, sich mit der Bekämpfung der Inflation und Preisstabilität zu beschäftigen.

Diese Analyse zeigt, dass die Währungspolitik mit der zunehmenden Demokratisierung der politischen Systeme, wie z.B. der Erweiterung des Wahlrechts, zu einem wichtigen Thema hinsichtlich der Entscheidungsfindung einer Regierung nach dem Ersten Weltkrieg wurde. Das veränderte politische Umfeld beeinflusste die Entscheidungsfindung der Regierung, ob die Regierung nun im Einzelnen die Goldwährung verteidigte oder Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosenzahl ergriff. Darüber hinaus übte das veränderte politische Umfeld einen negativen Einfluss auf die Kooperation zwischen den Staaten aus. So veranlassten Regierungen nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929 Währungsabwertungen und errichteten Barrieren für den Handel, um sich so – auf Kosten der Chancen für eine weltweite Wohlfahrtsförderung – vor Zahlungsbilanzproblemen zu schützen. Doch zwang schließlich und endlich die Erfahrungen nach dem Zusammenbruch der Kooperation zwischen Staaten paradoxerweise zur Einsicht in die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen Staaten. Diese Einsicht führte zur Gründung des IWF.

²³ Alan Drazen (1999): Political contagion in Currency Crises, NBER Working Paper No. 7211

²⁴ William Bernhard und David Leblang (2000): Political Parties and Monetary Commitments, in: International Organization, 56 (4), S. 803-830.

²⁵ David Leblang (2003): To Devalue or Defend? The political Economy of Exchange Rate Policy. In: International Studies Quarterly, Dezember 47(4)

3.2. Die Entstehung des IWF

3.2.1. Versuch des Aufbaus einer neuen internationalen Währungsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg

3.2.1.1. Unterschiedliche Interessen der USA und Großbritannien

Die Erfahrung der Großen Depression in den 30er Jahren verstärkte das erneute Interesse an einer internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dies führte schließlich zum Abkommen von Bretton Woods, das am 22. Juli 1944 von 44 Staaten unterzeichnet wurde. Das Bretton-Woods-System war somit das Ergebnis des Versuches, nach dem Zweiten Weltkrieg ein neues Weltwirtschaftssystem zu errichten.

Kriegszeiten bringen gewöhnlich die beteiligten Länder in die schwierige Situation, gleichzeitig die Nachkriegszeit durch langfristige Planung vorbereiten zu müssen. So hatte auch der Versuch einer neuen internationalen Währungsordnung seine Anfänge bereits vor Ende des Zweiten Weltkriegs in Großbritannien und den USA.

Diese Planung wurde von Harry D. White, der unter Finanzminister Henry Morgenthau US-Verhandlungsführer war, und John Maynard Keynes, der der große alte Mann der Nationalökonomie und ehrenamtlicher Berater des britischen Schatzkanzlers war, geleitet. Keynes und White zielten darauf ab, das internationale Währungssystem durch internationale Organisation so zu ordnen, dass sich eine weltweite Depression sowie eine damit einhergehende Abwertung der Landeswährungen nicht mehr wiederholen und gleichermaßen wirtschaftlicher Wohlstand gefördert werden konnte.

Trotz dieses gemeinsamen Ziels lag der wichtigste Unterschied zwischen beiden Regierungen darin, dass die US-amerikanischen Beamten des Außenministeriums ein offenes

Handelssystem rekonstruieren wollten, die britischen Beamten hingegen Vollbeschäftigung, ökonomische Stabilität und die Solidarität mit dem Commonwealth anstrebten. Dieser Unterschied war auf die unterschiedlichen nationalen Interessen beider Länder nach dem Krieg zurückzuführen. Die Verwüstung der europäischen Länder sowie die kriegsbedingte wirtschaftliche Belastung Großbritanniens führten dazu, dass die wirtschaftliche Macht der USA nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihren Höhepunkt erreichte. Das Hauptaugenmerk der USA galt in diesem Zusammenhang ihrer Rolle als Hauptgläubigerland sowie der Rekonstruktion eines Freihandelssystems im Rahmen der neuen Weltwirtschaftsordnung²⁶. Großbritanniens Sicht auf die Weltwirtschaft der Nachkriegszeit hingegen war unverbrüchlich mit dem Commonwealth verbunden. Während des Kriegs wurde die Solidarität mit dem Commonwealth verstärkt, dies führte dazu, dass diese Solidarität nach dem Ende des Kriegs als ein notwendiges und permanentes Merkmal der Nachkriegswirtschaftspolitik betrachtet wurde. In diesem Zusammenhang war es für Großbritannien also von Interesse, dass die monetäre Ordnung des Commonwealth auf der Basis des Pfund Sterling gehalten wurde. Eine solche monetäre Ordnung bedeutete Diskriminierung in Zoll und in Devisenkontrolle.²⁷

3.2.1.2. Die Unterschiede zwischen den Plänen von White und Keynes zur internationalen Währungsordnung

Die zwischen den USA und Großbritannien stehenden, gegensätzlichen wirtschaftspolitischen Interessen drückten sich in den Plänen von Keynes und White aus. In Bezug auf die internationale Währungsordnung können die Unterschiede zwischen beiden Plänen in drei Punkten zusammengefasst werden.

Der erste Punkt betrifft die Frage der für eine internationale Währungsordnung zuständigen Institution. Die International Clearing Union (ICU) stand hinsichtlich dieser Rolle im

²⁶ Vgl. G. John Ikenberry (1993): The Political Origins of Bretton Woods. In: Michael D. Bordo, Barry Eichengreen (Hrsg.), A Retrospective on the Bretton Woods System. Lessons for International Monetary Reform. The University of Chicago Press, S. 155.

²⁷ Vgl. Kenneth W. Dam, Ibid. S.74-75.

Mittelpunkt der Pläne von Keynes. Die ICU als eine supranationale Zentralbank spielte die zentrale Rolle dabei, durch Vermittlung von Krediten Zahlungsbilanzdefizite in den Mitgliederländern zu bekämpfen. Die ICU konnte in ihrer Rolle als internationale Notenbank – neben den nationalen Notenbanken – Geldschöpfung betreiben. Der Nominalwert dieses Geldes, genannt ‚Bancor‘, galt als internationale Währung, es sollte in Gold festgelegt und die Währung der Mitgliederländer in gewichteten Paritäten festgesetzt werden. Aus diesem Grund war die ICU frei von Liquiditätsproblemen, zumal sie nicht von den Beiträgen der Mitgliedsländer abhängig war. In Whites´ Plänen spielte der Internationale Stabilisierungsfonds (ISF) eine wichtige Rolle für die internationale Währungsordnung. Wie die ICU konnte die ISF zwar Ländern mit Zahlungsbilanzdefiziten Kredit gewähren, jedoch kein Geld schöpfen. Im Gegensatz zu Keynes´ Entwurf war in Whites´ erstem Plan keine ISF-eigene Währung vorgesehen. Aber dem im Jahr 1943 ausgearbeiteten Plan zufolge wurde schließlich doch die direkt an den Goldpreis gekoppelte ‚Unitas‘ als Rechnungseinheit hinzugefügt. Das bedeutete, dass die Kreditschuld eines Mitgliedslandes mit Zahlungsbilanzdefiziten nicht in Unitas, sondern in Gold, bzw. in der Gläubigerwährung bezahlt werden musste.

Der zweite Punkt betrifft Wechselkurse und den Devisenverkehr. In Bezug auf die Wechselkurse legte Keynes fest, dass der Wechselkurs der Währungen von Mitgliedsländern im Verhältnis zum Bancor fixiert und ohne Genehmigung der ICU nicht verändert werden können sollte. Eine automatische Abwertung sollte jedoch dann bewilligt werden, wenn die Devisenbilanzdefizite eine bestimmte Grenze überschreiten würde. Dieser Vorschlag entsprang dem Interesse der Mitgliederländer, nach dem Krieg relativ großzügige, einseitige Wechselkursanpassungen vorzunehmen. Es war vorauszusehen, dass Großbritannien in der Nachkriegszeit ein großes Handelsbilanzdefizit aufweisen würde. Für diesen Fall brauchte Großbritannien ein solches Wechselkurssystem, da die britische Finanzpolitik so einen größeren Spielraum für die Bekämpfung des Handelsbilanzdefizits erhalten konnte. Der Plan von White unterstützte fixe Wechselkurse der Währungen. Doch hätte eine Änderung des Wechselkurses die Zustimmung von 80% der Mitgliederländer des ISF benötigt. Durch dieses Wechselkurssystem hatte White vor, den Abwertungswettlauf der 30er Jahre zu verhindern.

Der dritte Punkt betrifft die Kreditvergabe und die Kreditbedingungen. Keynes legte fest, dass die Aufnahme von Krediten an die Quote der Mitgliedsländer gebunden war. Ein Mitgliedsland mit Zahlungsbilanzdefiziten konnte ohne Zustimmung der ICU bis zu 25 Prozent seiner Quote aufnehmen. Im Fall eines Überschusses dieser Grenze konnte eine einmalige Abwertung um maximal fünf Prozent vorgenommen werden. Bei einem weiteren Anstieg der Kreditschulden auf über die Hälfte der Quote konnte die ICU Sicherheiten in Form von Devisenguthaben, Gold oder Staatsobligationen einfordern und eine Abwertung der Landeswährung erzwingen. Im Falle einer weiter stark ansteigenden Verschuldung auf über 75 Prozent wurde das betreffende Land in Verzug gesetzt, womit keine neuen Kredite aufgenommen werden konnten. Im Gegensatz zu Keynes' Plan war White zufolge eine Einzahlung der Mitgliedsländer erforderlich, um den Stabilisierungsfonds mit ausreichender Liquidität auszustatten. Da die Einzahlung zu mindestens 50 Prozent in Gold erfolgen sollte, wären zahlreiche Länder auf Goldkredite aus den USA angewiesen gewesen und hätten sich schon vorab in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht.

3.2.2. Der Kompromiss von 1943/44

3.2.2.1. Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund

Die Gründung des IWF war ein Ergebnis des Kompromisses zwischen den beiden divergierenden Konzepten von Keynes und White. Nach der Veröffentlichung beider Pläne wurde versucht, in öffentlicher Verhandlung die Unterschiede beider Konzeptionen auszuräumen und einen Kompromiss zu finden. Vom 15. September bis 9. Oktober 1943 fanden die diesbezüglichen Verhandlungen zwischen der britischen Delegation und der US-amerikanischen Delegation, die jeweils von Keynes und White angeführt wurden, in Washington statt.

Doch konnten durch diese Verhandlung die Unterschiede in den Ansichten zwischen beiden Delegationen nicht vollständig ausgeräumt werden. Einige der verbliebenen Differenzen

betrafen etwa die Währungsreserven des IWF, die Ziehungsrechte der Mitgliedsländer, die Wechselkursregelungen und den internationale Kapitalverkehr.

Nach den Verhandlungen setzten beide Delegationen die Diskussion über Post und Kabel²⁸ hinsichtlich der verbliebenen unterschiedlichen Ansichten, die nicht durch Verhandlungen, bzw. einen Kompromiss zusammengeführt worden waren, fort. Der komplette Kompromiss schließlich wurde im April 1944 in Form eines Dokumentes unter dem Namen des „Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund“ veröffentlicht. Diese gemeinsame Erklärung diente als Entwurf für die Bretton-Woods-Konferenz.

Der erste Kompromisspunkt in der gemeinsamen Erklärung betraf die Größe und Verfügbarkeit der Währungsreserven des IWF. Keynes' Plan zu Folge sollten die Quoten zu Beginn 75 Prozent des Durchschnitts der Summe der Exporte und Importe eines jeden Landes betragen, bezogen auf den Zeitraum der drei letzten Jahre vor Kriegsbeginn. Diese Konzeption enthielt den Vorschlag, dass die Quoten alle fünf Jahre eingestellt werden sollten, um sich so an die jeweiligen Wachstumsraten des Handels anzupassen. Nach der Schätzung des US-Finanzministeriums sollten in diesem Fall die Quoten der USA \$75 Milliarden oder mehr während des darauffolgenden Jahrzehnts betragen²⁹. Diese Quoten stellten sich für die Delegationen der USA als völlig unakzeptabel dar. Es war der US-Delegation unmöglich, von dem US-Kongress, der in Bezug auf die Ausgaben des Bundes die ausschließliche verfassungsmäßigen Autorität besitzt, mehr als \$2 bis \$3 Milliarden zu erwarten³⁰. Deshalb begrenzte White die gesamten Ziehungsrechte auf sehr viel bescheidenere 5 Milliarden Dollar

²⁸ Um zu einer gemeinsamen Erklärung zu gelangen, tauschten Keynes und White den abgeänderten Vorschlag nach der Verhandlung in Washington miteinander aus. Am 19 November 1943 sendete White Keynes den sechsten Entwurf, am 18. Dezember sendete umgekehrt Keynes White zwei weitere Entwürfe zu. Zwischen Januar und Februar in 1944 wurde der Entwurf für eine gemeinsam vereinbarte Erklärung dreimal in Washington neu ausgearbeitet. Vgl. J. Keith Horsefeld, *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, Vol. I: Chronicle. 1969, S. 60.

²⁹ Raymond F. Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir. Essays in International Finance* No. 192. Princeton University 1994 S. 14.

³⁰ Vgl. Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. 1969, S. 112.

und die Verpflichtungen der USA auf 2 Milliarden Dollar. Der Kompromiss zwischen Keynes und White lag schließlich bei Quoten in Höhe von 8 Milliarden Dollar³¹.

Der zweite Punkt behandelte das Ziehungsrecht. Während der Verhandlungen mit den USA im September in 1943 vertrat Keynes hinsichtlich des Ziehungsrechts der Mitgliedsländer des IWF den in seinem Plan vorgeschlagenen Standpunkt. Nach dieser Ansicht sollte ein Mitglied ohne Beschränkung Zugang zu den Reserven des Fonds haben, bis es Ressourcen in einer Höhe abgezogen hatte, die seiner Quote äquivalent waren. Darüber hinaus erhob Keynes die Meinung, dass den Mitgliedsländern versichert werden sollte, das Ziehungsrecht bedingungslos ausüben zu können, um so in der Lage zu sein, ihre Wirtschafts-Innenpolitik ohne Einmischung des IWF zu betreiben.

White und die US-Delegationen reagierten mit folgenden Vorschlägen auf Keynes' Plan. White schlug vor, dass jedes der Mitgliedsländer frei und bedingungslos Kredite aus dem IWF bis zum Ausmaß ihrer Goldeinzahlungen aufnehmen können sollte. Die Mitgliedsländer sollten ein zusätzliches Ziehungsrecht in Höhe von 25% ihrer Quote über einen Zeitraum von 12 Monaten innehaben, bis der IWF im Besitz³² an Währungen der Mitgliedsländer in Höhe von 150% ihrer jeweiligen Quote war. Sollte dieser Besitz des IWF an Währungen der Mitgliedsländer 150 % ihrer jeweiligen Quote überstiegen, so sollten die Mitgliedsländer nur einen Kredit in Höhe von 12.5 % ihrer Quote aus dem IWF aufnehmen können.

Keynes fand diese Vorschläge von White unannehmbar und schlug vor, dass die einzige Beschränkung auf das Ziehungsrecht des Mitglieds quantitativ – 25 Prozent pro Jahr – sein

³¹ J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*. Vol. III: Documents, International Monetary Fund 1969, S. 130

³² Das Wort "Besitz" leitet sich aus folgender Tatsache ab: Die für ein Mitgliedsland durch den IWF geleistete finanzielle Hilfe erfolgt in Form eines Austausches von Währungen. Der IWF verkauft dabei seinen Mitgliedern Fremdwährungen gegen deren eigene Währung und kauft sie am Ende der vereinbarten Kreditdauer wieder zurück.

sollte, bis der IWF eine Währungsmenge des Mitglieds in Höhe von 200 Prozent der Quote eben dieses Mitglieds besaß³³.

Die US-Delegationen machten in einem Entwurf am 8. Oktober dann eine weitere Konzession an die britische Position. Nach diesem Zugeständnis konnte der Fonds einem Mitglied dann einen Kredit gewähren, wenn der totale Besitz der Währung des Mitgliedsland in Händen des IWF nicht um mehr als 25% der Quote in den letzten 12 Monaten zugenommen hatte, und wenn sie 200% der Quote nicht überstiegen³⁴. Keynes schlug vor, hinzuzufügen, dass der IWF die Kündigung nicht aussprechen konnte, wenn sein Besitz der Währung des Mitglieds 166% der Quote nicht überstieg³⁵. Aber dieser Zusatz wurde nicht akzeptiert und in der gemeinsamen Erklärung wurde der Vorschlag von White aufgenommen.

Der dritte Punkt betraf die Wechselkursregelung. Whites Plan zufolge sollte der Wechselkurs durch den IWF fixiert werden. Für die Korrektur fundamentaler Ungleichgewichte wäre der Wechselkurs verändert worden, aber in diesem Fall hätte die Zustimmung von 80% der stimmberechtigten Mitglieder eingeholt werden müssen. Bei der britischen Delegation war dieser Vorschlag vom souveränen Recht der Mitgliedsländer auf eine Änderung des Wechselkurses zu weit entfernt. Nach dem Ende des Kriegs hielt es die Delegation für möglich, dass das Pfund schwach und die britische Währungsreserve nicht ausreichend war. Aus diesem Grund betonte Keynes die Notwendigkeit, Abwertung jederzeit zu erlauben. In diesem Zusammenhang schlug er vor, dass die Mitglieder des IWF generell keinen Änderungen in ihrem Wechselkurs zustimmen sollten, außer in Fällen von grundlegendem Ungleichgewicht. Darüber hinaus sollte der IWF die Genehmigung von Änderungen dann nicht verweigern, wenn diese 10% der Gesamtsumme mit einer Laufzeit von 10 Jahren nicht überstiegen. War es einem Mitgliedsland aufgrund der Dringlichkeit der Situation nicht möglich, die Zeit für ein vorangehendes IWF-Genehmigungsverfahren aufzubringen, dann

³³ Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*. Vol. I: Chronicle, International Monetary Fund 1969. S. 71.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Raymond F. Mikesell. *Ibid.*S. 27

sollte dieses Mitglied seinen Wechselkurs innerhalb eines Rahmens von 10% verändern und danach die Zustimmung des IWF suchen können³⁶.

White antwortete auf diese Vorschläge von Keynes damit, dass ein Mitglied das Recht haben sollte, seinen Wechselkurs einmalig zu ändern, sofern die Änderung dabei 10% nicht überstieg. Aber in dem "Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund" wurde die Ansicht der US-Delegationen beibehalten, dass der Wechselkurs eines Mitglieds nur dann mit der Zustimmung des IWF verändert werden durfte, wenn dies wesentlich dazu beitrug, ein grundlegendes Ungleichgewicht zu korrigieren. Insbesondere sollte der IWF die Forderung eines Mitglieds nach einer Wechselkursänderung nicht zurückweisen, um so inländische sozial- oder währungspolitische Maßnahmen zu unterstützen und Währungsparität wieder herzustellen³⁷.

Der vierte Punkt betraf den internationalen Kapitalverkehr. Keynes betrachtete Devisenkontrolle als ein wünschenswertes Merkmal eines internationalen Währungssystems. In dieser Ansicht spiegelte sich die Sorge Keynes um die erwartete Schwäche des Pfund nach dem Krieg. Doch war Keynes nicht gegen alle Arten der internationalen Kapitalbewegung. So vertrat er die Ansicht, dass ausgleichender Kapitalstrom aus Ländern mit einem Leistungsbilanz-Überschuss bevorzugt zu jenen mit einem Defizit fließen sollte, um das Gleichgewicht im internationalen Währungssystem beizubehalten.

Hinsichtlich des internationalen Kapitalverkehrs zog White in seiner Dissertation den Schluss, dass möglichem Schaden aufgrund ungezügelter Kapitalflüsse am Besten durch ein hohes Maß an intelligenter Kontrolle über das Volumen und die Richtung ausländischer Investitionen begegnet würde. Intelligente Kontrolle in diesem Sinne bedeutet die

³⁶ Vgl. J. Keith Horsefield, Vol. I, S.61

³⁷ Vgl. Keith Horsefield, Vol. III, S.133.

Kanalisation des Kapitalverkehrs anstatt dessen Beendigung³⁸. In diesem Zusammenhang bestand kein Dissens zwischen Keynes und White.

Doch sah Whites Plan vom April 1942 vor, dass alle Einschränkungen und Kontrollen über Devisengeschäfte unter den Mitgliedstaaten nicht später als ein Jahr nach deren Beitritt zum ISF - es sei denn, das ISF erteilte eine anders lautende Genehmigung - abgeschafft werden sollten³⁹. In dem im Jahr 1943 überarbeiteten Plan von White wurde die Verwendung der ausländischen Devisenbeschränkungen und bilateraler Verrechnungsabkommen als Behinderung für den Welthandel und den internationalen produktiven Kapitalfluss angesehen⁴⁰. Dieser Plan spiegelte die Einstellung der höheren Ebenen in der US-Regierung und der Finanzwelt in den USA wider. Die höheren Ebenen in der US-Regierung lehnten die Devisenkontrolle ab. Nach Meinung des US-Finanzministers Henry Morgenthau führten Devisenkontrollen und aus Wettbewerbsgründen eingesetzte Währungsabwertungen in den 30er Jahren zu einer nur unzureichenden Erholung des Welthandels und schließlich in den Zweiten Weltkrieg⁴¹. Die Finanzwelt jedenfalls bevorzugte ein System, in dem es vollständige Freiheit für Kapitalbewegungen gab⁴².

Für Großbritannien bedeutete dieser Vorschlag hingegen, dass diese Klausel verwendet werden könnte, um ihr Recht einzugrenzen, Kapitalbewegungen zu kontrollieren. Die britische Delegation reagierte daher auf den U.S.-Vorschlag damit, dass jene Kapitalkontrollen vom IWF nicht verhindert werden sollten, die von den Mitgliedern als

³⁸ James M. Boughton, Why White, Not Keynes?. Inventing the Postwar International Monetary System, IMF Working Paper, 2002, S. 9.

³⁹ J. Keith Horsefield, Vol. I, S. 63.

⁴⁰ Vgl. Ibid. S. 86.

⁴¹ Vgl. Kenneth W. Dam. Ibid. S. 99.

⁴² Eric Helleiner, States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s.. Cornell University Press 1994, S. 39-50.

notwendig erachtet wurden, um Handel, Bankwesen zu fördern und die Exporte zu erweitern⁴³.

Diese unterschiedlichen Ansichten über die Devisenkontrolle zwischen der britischen und der U.S.-amerikanischen Delegation konnten durch Diskussion behoben werden. In Bezug auf die Devisenkontrolle erlaubte „Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund“ die Devisenkontrolle, dass eine Übereinstimmung hinsichtlich des Zwecks des Fonds erzielt werden konnte⁴⁴.

3.2.2.2.. Atlantic City Konferenz

Nach der Veröffentlichung des „Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund“ wurde die Atlantic City Konferenz einberufen, um die Tagesordnung für die Bretton Woods Konferenz zu setzen. Allerdings blieb es hierbei zunächst hauptsächlich bei der Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen an dem „Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund“.

Bei dieser im Juni 1944 erfolgten Konferenz, an der 17 Staaten⁴⁵ teilnahmen, kam es durch die teilnehmenden Ländervertretungen zu einer Reihe von zu US- und britischen Positionen alternativen Vorschlägen hinsichtlich des internationalen Währungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg. So betonte etwa die britische Delegation in Atlantic City das Recht der Mitglieder, ihre Wechselkurse zu modifizieren, sollten sie dies als notwendig oder ratsam erachten⁴⁶.

⁴³ Vgl. J. Keith Horsefield, Vol.I. S. 63.

⁴⁴ Vgl. J. Keith Horsefield, Vol.III. S. 134.

⁴⁵ Australien, Belgien, Brasilien, Kanada, Chile, China, Cuba, Tschechoslowakei, Frankreich, Griechenland, Indien, Mexiko, Niederlande, Norwegen, UdSSR, USA und Großbritannien

⁴⁶ „Nothing in the above provisions shall affect the right of members to modify their exchange rates as they may consider necessary or advisable.“ in. J. Keith Horsefield, Vol. I. S.83.

Diese unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich des Rechts auf Wechselkurs führten schließlich dazu, dass Keynes und White in Atlantic City keine Vereinbarung zu treffen vermochten. Nach dem Treffen in Atlantic City bekundete White seinem Finanzminister Morgenthau, dass die britische Forderung nach einer Erhöhung der Flexibilität und einer leichten Änderbarkeit der Wechselkurse nicht akzeptiert werden sollte⁴⁷.

Hinsichtlich der Quotenregelung forderten einige Länder eine Limitierung der Stimmrechte auf höchstens 20% pro Land. In Bezug auf die Kreditaufnahme durch die Mitgliedsländer schlug Australien vor, dass die jährlich zulässige Kreditaufnahme eines jeweiligen Mitglieds einem Drittel seiner Quote entsprechen sollte. Frankreich schlug vor, dass der IWF die Währung eines betreffenden Mitglieds im ersten Jahr in Höhe von bis zu 125 Prozent der Quote, im zweiten Jahr von 150 Prozent und im dritten Jahr von 175 Prozent besitzen sollte. Das absolute Maximum sollte dabei bei 200 Prozent liegen⁴⁸.

Ungefähr 70 alternative Vorschläge wurden von den verschiedenen Delegationen vorgeschlagen. Nach der Bewertung von Raymond F. Mikesell⁴⁹ konzentrierten sich die USA im Verlauf der Konferenz allerdings überwiegend auf die Verteidigung ihrer eigenen Ansichten und waren mehr daran interessiert, die Vorschläge anderer Delegationen zu kritisieren, als die Vorteile dieser Vorschläge zu überprüfen⁵⁰.

3.2.2.3. Die Konferenz von Bretton Woods

Die „International monetary and financial Conference of the United and Associated Nations“ fand in Bretton Woods in der Zeit vom 1. bis zum 22. Juli 1944 statt. Das Ergebnis dieser

⁴⁷ Vgl. Ibid. 84.

⁴⁸ Ibid. S. 86

⁴⁹ “I was present at many of the pre-Bretton Woods meetings between U.S. and foreign-country representatives, served as a member of the technical secretariat at Bretton Woods. ... I worked directly under White and Bernstein....” in Raymond F. Mikesell, S. 1.

⁵⁰ Val., Ibid. S. 33.

Konferenz, an der 44 Staaten⁵¹ teilnahmen, waren die „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“, die bis auf nur wenige Änderungen dem „Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Fund“ entsprachen, obwohl während der Konferenz Delegierte aus anderen Ländern zahlreiche Vorschläge, die sich im Widerspruch zu den grundlegenden Positionen und die Tagesordnung der Konferenz befanden, machten.

Nach der Vereinbarung waren die Ziele des IWF die Förderung der internationalen monetären Zusammenarbeit, um die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung und das rasche Wachstum zu erleichtern, um stabile Wechselkurse aufrechtzuerhalten, um konkurrenzfähige Abwertungen zu vermeiden, um ein multilaterales Zahlungssystem zu liefern und um Devisenbeschränkungen zu beseitigen. Die Kreditvergabe zielte dabei auf den Abbau von Zahlungsbilanzungleichgewichten - ohne Anwendung von drastischen Maßnahmen - und auf die Verkürzung der Dauer und Verringerung des Grads der Zahlungsungleichgewichte. Die Hauptpunkte der Vereinbarung wurden in folgenden 4 Punkten zusammengefasst.

In Bezug auf das Paritätensystem wurden der US-Dollar und das britische Pfund zu Reservewährungen erklärt. Die US-Notenbank verpflichtete sich, den Dollar an einen Goldstandard zu binden. Das US-amerikanische Finanzministerium war zu jedem Zeitpunkt verpflichtet, Gold von ausländischen Zentralbanken zu einem Preis von 35 \$ pro Unze anzukaufen oder an sie zu verkaufen. Alle Mitglieder wurden dazu aufgefordert, die Parität zu erklären und aufrechtzuerhalten. In diesem Währungssystem durften die Länder Paritäten für ihre Währung in Gold oder einer in Gold konvertierbaren Währung – dem Dollar – festlegen und ihren Wechselkurs nur ein Prozent um diesen Wert nach oben und unten schwanken lassen. Diese Parität konnte durch die Entscheidung des Mitglieds nach der Konsultation des IWF nur im Fall eines grundlegenden Zahlungsungleichgewichts geändert werden. Unerlaubte Änderungen des Wechselkurses führten dazu, dass Mitgliedsländer keinen Kredit

⁵¹ Ägypten, Äthiopien, Australien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Dominikanische Republik, El Salvador, Ekuador, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Honduras, Island, Indien, Irak, Iran, Jugoslawien, Kanada, Kolumbien, Kuba, Liberia, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Südafrika, Tschechoslowakei, UdSSR, Uruguay, Venezuela.

aus dem IWF aufnehmen durften. Wenn der Wechselkurs eines Mitgliedes innerhalb des unerlaubten Kurses bleiben sollte, dann so sollte dies zum Ausschluss des Mitglieds führen können.

Hinsichtlich der Beiträge der Mitglieder einigte man sich auf eine Gesamtsumme von 8,8 Milliarden Dollar, was näher bei den 5 Milliarden des Plans von White als bei den 26 Milliarden des Plans von Keynes lag. Die maximalen Verpflichtungen der USA betragen 2,75 Milliarden Dollar, was ebenfalls viel näher bei den 2 Milliarden von White als bei den 23 Milliarden von Keynes lag. Diese Quote konnte alle fünf Jahre angehoben werden, wenn die Mehrheit der Mitgliedsländer dies so entschied.

Wie bereits oben erwähnt, zielt die Kreditvergabe des IWF auf den Abbau von Zahlungsungleichgewichten. Nach der Vereinbarung in Bretton Woods war der IWF im Besitz an Währungen der Mitgliedsländer in Höhe von 75% ihrer jeweiligen Quote. Dabei war festgelegt worden, dass die Frist der Verwendung von IWF-Ressourcen durch die Mitglieder nicht ein Jahr übersteigen darf.⁵²

Beträchtlich weniger Einfluss hat der IWF auf die Innenpolitik der Mitgliedsländer. Das internationale Währungssystem hingegen vermag er stark zu beeinflussen, so verfügt er hier über entsprechende Genehmigungsbefugnisse oder missbilligt Änderungen der Parität

3.2.3. Die Ratifizierung des Bretton-Woods -Abkommens

Die zweite Phase zur Gründung eines internationalen Währungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg war die Genehmigung auf der Konferenz errungener Kompromisse durch die

⁵² Vgl. Keith J. Horsefield, Vol. III. S. 191 und 194.

jeweiligen nationalen Parlamente. Der US-amerikanische Kongress und das britische Parlament etwa gaben ihren Widerstand auf.

Gegen das Bretton-Woods-Abkommen wurden in den USA Einwände von Seiten der Bankiers, großer Wirtschaftsverbände und konservativer Republikaner erhoben. Die Kritik am Abkommen richtete sich dagegen, dass die Vereinigten Staaten einen maßgeblichen Teil ihrer eigenen ökonomischen Kraft einbüßen sollten, ohne irgendetwas dafür zu erhalten. Einer der stärksten Kritiker war der konservative republikanische Senator aus Ohio, Robert A. Taft. Er vertrat den Standpunkt, dass die Ziehungen aus dem IWF durch arme und instabile Länder gleichbedeutend damit seien, das Geld zum Fenster hinauszuwerfen. Aus der Sicht von Robert A. Taft bedeutete das Bretton-Woods-Abkommen, amerikanische Ressourcen einer internationalen Organisation zur Verfügung zu stellen, in der die Vereinigten Staaten nur die Minderheitskontrolle besaßen. Die Vertreter der Banken beklagten, dass das Bretton Woods Abkommen gegen „gesunde“ geschäftliche Prinzipien verstoße. Nach der Ansicht der Bankiers sollte die Entscheidungsbefugnis darüber, ob und unter welchen Bedingungen ein Darlehen zu gewähren sei, dem IWF übertragen werden⁵³.

Auf diese Kritik antwortete die US-Regierung, besonders das Finanzministerium, während der zweiten Hälfte des Jahres 1944 und der ersten Hälfte des Jahres 1945 mit einer massiven Kampagne, in deren Verlauf Meinungsagenten Kontakt zu Organisationen aufnahmen, die in Verbindung zum Ausland standen, ebenso zu bürgerlichen Wirtschaftsvereinen, zum Außenhandelsverband sowie zu Universitäten, um so Einfluss zu nehmen. Dem Bericht von Raymond F. Mikesell zufolge, der direkt unter White arbeitete und als Mitglied des Technischen Sekretariats in Bretton Woods diente, nahmen alle Beamten auf Kabinettsebene und viele professionelle Ökonomen des Finanzministeriums an diesem Feldzug teil⁵⁴. Das Finanzministerium betonte die Vorteile des Bretton-Woods-Abkommens für die US-amerikanischen Exporteure, angefangen bei stabilen Wechselkursen bis hin zum freien Zugang zu ausländischen Märkten.

⁵³ Richard N. Gardner. Ibid. S. 129-131.

⁵⁴ Raymond F. Mikesell. S.44-45.

Das US-Finanzministerium versuchte, den Kongress davon zu überzeugen, dass der IWF den Staatsinteressen der USA entspräche. Hierbei wurde die Rolle des US-Exekutivedirektors im IWF betont. Der US-Exekutivedirektor sollte einem Komitee von Kabinettsrang untergeordnet sein, das vom Finanzministerium und den betroffenen Abteilungen der US-amerikanischen Regierungen gebildet wurde. In jedweder Angelegenheit, für die das Einverständnis des US-amerikanischen Exekutivedirektors gemäß den Artikeln des IWF notwendig war, musste dieser die Genehmigung des Komitees vor der Abstimmung einholen⁵⁵.

Diese Anstrengungen zur Ratifizierung des Bretton-Woods-Abkommens wurden durch das Kriegsende bestärkt. Am 26. Juni 1945 wurde die Gründung der Vereinten Nationen in San Francisco von 50 Staaten unterzeichnet. Diese Unterzeichnung bedeutete eine breite internationale Zusammenarbeit im Namen des Friedens und der kollektiven Sicherheit. Morgenthau und White versuchten hierbei, eine Verbindung der Ratifizierung des Bretton-Woods-Abkommens zu den generellen Bemühungen um den Weltfrieden herzustellen. So äußerte Morgenthau etwa die Befürchtung, dass, wenn die Vereinigten Staaten es versäumten, das Bretton-Woods-Abkommen zu ratifizieren, andere Länder Zweifel an der Bereitschaft und Fähigkeit der US-amerikanischen Bevölkerung zur internationalen Zusammenarbeit hegen würden⁵⁶. Durch diese Kommunikationsstrategie war das US-Finanzministerium in der Lage, trotz einer starken Opposition im eigenen Land, Unterstützung für das Bretton-Woods-Abkommen durch die Bevölkerungsbasis zu erhalten.

In Großbritannien wurden die Kompromisse mit den USA über die internationale Währungsordnung kritisiert. Diese Kritiken waren auf eine Priorität des Commonwealth und der nationalen Wohlfahrtspolitik zurückzuführen. Der Kern der Konservativen Partei in Großbritannien bevorzugte die Aufrechterhaltung des Commonwealth, obwohl Churchill mit der Freihandelsposition sympathisierte. Das Commonwealth wurde als Symbol für ein kräftiges Großbritannien identifiziert. In Bezug auf die Wohlfahrtspolitik sahen viele auf

⁵⁵ Ibid. S. 134

⁵⁶ Ibid. S. 141.

Seiten der Linken eine offene Wirtschaft als eine Bedrohung für die nationale wirtschaftliche Planung an. Diese Kritik richtete sich dagegen, dass die britische Wirtschaft unter externen Einflüssen, besonders Konjunkturschwankungen in den USA, stehen könnte. Die Kritiker standen für einen Finanzplan, durch den einzelne Länder – unabhängig von internationaler Zahlungsbilanz – jeweils Vollbeschäftigung schaffen und beibehalten könnten. Ihrer Meinung zufolge waren die Kompromisse mit den USA nicht geeignet, diese Bedingungen zu erfüllen. Auch in den finanziellen Kreisen regte sich Opposition gegen den Kompromiss mit den USA. Sie befürchteten, dass Großbritannien die Finanzkontrolle aufgrund der Billigung des Bretton-Woods-Abkommens verlieren könnte⁵⁷.

Um die Billigung des Bretton-Woods-Abkommens durch das Parlament zu erreichen, reagierte Keynes auf diese Kritik, indem er die Freiheit Großbritanniens gerade dann gewahrt sah, wenn das Problem der nationalen Vollbeschäftigung sowie das Zahlungsbilanzproblem gelöst wurden, was aus seiner Sicht nur im Rahmen des IWF war. In Bezug auf die britische Freiheit legte Keynes Gewicht auf die Liquidität. Nach seiner Auffassung waren die Ressourcen des IWF nicht so groß wie jene, die von der Internationalen Clearing Union verfügbar gemacht worden wären. Aber er wies darauf hin, dass einem Mitgliedsland in Notzeiten die Ressourcen des IWF zur Verfügung stehen sollten. Hinsichtlich des Kompromisses zwischen den USA und Großbritannien betonte Keynes die “knappe-Währung“-Klausel. Nach dieser Klausel war die Hauptverantwortung für eine Knappheit des Dollars den Vereinigten Staaten übertragen worden⁵⁸.

Durch diese Erklärung von Keynes fielen die in Großbritanniens Zeitungen und Zeitschriften geäußerten Kommentare zum Kompromiss zwischen den USA und Großbritannien

⁵⁷ Der US-amerikanische Botschafter in London schickte ein Telegramm nach Washington, in dem er die in Großbritannien vorhandene Opposition gegen den Kompromiss mit den USA folgendermaßen beschrieb: „a majority of the directors of the Bank of England are opposed to the Bretton Woods program... It is argued by those in opposition that if the plan is adopted financial control will leave London and sterling exchange will be replaced by dollar exchange. Right Wing Conservatives such as Amery ..., who represents Imperial thinking in the Cabinet, are disturbed by this argument.“ In Ibid. S. 123.

⁵⁸ Ibid. S. 125-127

zunehmend positiv aus. Trotz der Wende der öffentlichen Meinung in Großbritannien stieß die Ratifizierung des Bretton-Woods-Abkommens auf ein Problem. Aufgrund des Krieges hatte Großbritannien ein Viertel (£7,300 Millionen) seines Vorkriegsvermögens verloren. Die Hauptfaktoren waren physische Zerstörung (£1,500 Millionen), Verluste im Schiffsgeschäft (£700 Millionen), internes Desinvestment (£900 Millionen) sowie externes Desinvestment (£4,200 Millionen). Um diese Verluste zu kompensieren, hätten die Exporte auf etwa 50% über dem Vorkriegsstand gesteigert werden müssen. Aber angesichts der Forderung nach einem höheren Lebensstandard, der Notwendigkeit der Zahlung der Zinsen sowie neuen Erfordernissen für andere, etwa internationale (z.B. militärische) Aufgaben lag die Notwendigkeit eines Anstiegs der britischen Ausfuhren wahrscheinlicher bei 75%. Es würde mindestens drei Jahre dauern, um eine solche Zunahme zu erreichen. Während dieser Zeit sollte Großbritannien sich mit einem Zahlungsbilanzdefizit von schätzungsweise \$5 Milliarden konfrontiert sehen. Aus diesem Grund war eine Form der Übergangshilfe offensichtlich erforderlich⁵⁹.

Angesichts der Abwesenheit von adäquaten Maßen, mit der die Übergangsschwierigkeiten überbrückt werden können hätten, wurde das Bretton-Woods-Abkommen in Großbritannien mit beträchtlicher Skepsis betrachtet. Unter diesen Umständen, insbesondere dem Nichtvorhandensein eines US-Spezialkredites für Großbritannien, hatte das britische Parlament die Absicht, das Bretton- Woods-Abkommen nicht zu ratifizieren. Ohne eine solche Unterstützung durch die USA nämlich hätte das Land mit anderen Staaten um die beschränkte Anzahl der verfügbaren Dollars aus dem IWF konkurriert⁶⁰.

Die USA erkannten an dieser Stelle die Wichtigkeit ihrer Unterstützung. Ohne das US-Darlehen wäre es für Großbritannien sehr schwer gewesen, die Zahlungsbilanzprobleme zu überwinden. Unter den Bedingungen eines Zahlungsbilanzdefizits konnte von Großbritannien nicht erwartet werden, sich um die Konvertibilität seiner Währung zu bemühen. In dieser

⁵⁹ Ibid. S. 178-179

⁶⁰ Raymond F. Mikesell. S.46.

Situation gab es kaum Chancen, Handelsdiskriminierung gegen Dollargüter während des folgenden Jahrzehnts zu reduzieren.

3.3. Die Rolle der Verhandelnden

In den gängigen wissenschaftlichen Diskussionen herrscht überwiegend Einigkeit darüber, dass die Ergebnisse der Gründung des IWF die beherrschende Stellung der USA widerspiegelte. Die Quote und die maximalen Verpflichtungen der USA gaben dafür ein gutes Beispiel ab. Allerdings muss festgehalten werden, dass auch ein bestimmtes Quantum britischer Prioritäten integriert wurde. In Bezug auf die Wechselkursflexibilität wollten die USA zum Beispiel ursprünglich, dass der IWF das Vetorecht auf eine Änderung des Wechselkurses der Mitgliedsländer inne hatte. Anschließend schlugen die USA vor, dass 80 Prozent der Mitgliedsländer Wechselkursänderungen zustimmen mussten, damit diese umgesetzt werden konnten. Doch konnte am Ende ein Mitgliedsland seinen Wechselkurs alleine abwerten, um so ein grundlegendes Ungleichgewicht zu beseitigen.

Allerdings kann aus diesem Beispiel nicht abgeleitet werden, dass die US Ihre Macht nicht wirksam ausgeübt hätten, sondern dass es den US-amerikanischen und britischen Unterhändlern gelang, Ihre Meinungsunterschiede über die Währungsordnung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu verringern.

Somit richtet sich dieser Schluss auch nicht gegen die Behauptung der Notwendigkeit einer hegemonialen Stabilität. Diesem Modell zu Folge können die internationalen Organisationen nur dann zu internationaler Kooperation beitragen, wenn es eine Hegemonialmacht gibt, die fähig und Willens ist, die damit verbundenen Kooperationskosten überproportional zu tragen⁶¹. Die Gründung des IWF kann mit diesem Ansatz erklärt werden⁶².

⁶¹ Volker Rittberger und Bernhard Zangl (2003): Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, Opladen, S. 37.

Allerdings kann wiederum mit diesem Ansatz nicht erklärt werden, warum das Bretton Woods-Abkommen trotz inländischen Einspruchs aus den USA und Großbritannien ratifiziert werden konnte. Die Unterhändler beider Regierungen bestanden aus Wirtschaftswissenschaftlern und Politikspezialisten des britischen und US-amerikanischen Finanzministeriums oder anderer Ministerien, Universitäten und Institutionen. Sie waren hinsichtlich der Probleme der Zwischenkriegszeit gleicher Meinung und vertraten gemeinsame Ansichten über die anzustrebende, neue internationale Weltwirtschaft, so etwa darüber, dass in ihr über internationale Reserven für Kreditunterstützung zur Verfügung stehen sollten und dass durch die Bewegung von Kapital Handel und wirtschaftliche Stabilität gefördert werden konnten⁶³. So waren die Verhandlungen Alles in Allem von einer dergestalt kooperativen Atmosphäre getragen, dass das Bretton Woods Abkommen auch gegen Widerstand jeweilig inländischer Interessenpositionen durchgesetzt werden konnte – dies, indem die Unterhändler ihr Parlament durch Überzeugungsarbeit und massive Kampagnen dazu bewegten, das Abkommen zu ratifizieren.

3.4 Die Organisation und Governance des IWF

3.4.1. Die hierarchische Organisation des IWF

Nach seiner Gründung verfolgte der IWF zur Gewährleistung und Stabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems folgende Agenda: 1. Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik, 2. Unterstützung eines ausgewogenen Welthandelwachstums, 3. Förderung der Wechselkursstabilität und Sicherung eines geordneten Devisenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, 4. Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems unter den Mitgliedstaaten und Aufhebung devisenrechtlicher Bestimmungen, die das Wachstum des Welthandels erschwerten und 5. Zeitweilige Zur-

⁶² Vgl. Barry Eichengreen (1987): *Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System*, NBER Working Paper No. 2193.

⁶³ Vgl. G. John Ikenberry, *Ibid.* S. 162

Verfügungsstellung von Fondsmitteln für in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befindliche Mitgliedstaaten, dies unter angemessenen Sicherungen.

Zur Erreichung dieser Ziele vereinbarten die Mitgliedsländer auf der Bretton-Woods-Konferenz im Jahr 1944 die Übergabe großer Teile ihrer monetären Souveränität an den IWF. Darüber hinaus wurden in diesem Sinne das operative Verfahren und die Governance-Regelung für den IWF entworfen.

In Bezug auf die Organisation innerhalb des IWF ist das höchste Gremium der Gouverneursrat (Board of Governors), der aus den Vertretern der Mitgliedsländer besteht. In der Regel handelt es sich hierbei um Vertreter der Finanzminister oder um den Zentralbankpräsident eines jeweiligen Mitgliedslandes. Die Vertreter der Mitgliedsländer treffen sich dabei gewöhnlich einmal im Jahr, an diesen Treffen werden grundsätzliche Fragen und Richtlinien des IWF entschieden, wie z.B. die Aufnahme neuer Mitgliedsländer oder die Änderungen der Quotenstruktur. Zwischen den Jahresversammlungen beschließen die Gouverneure ohne Sitzung durch ein schriftliches Verfahren.

Aus diesem Grund werden der größte Teil der Entscheidungsbefugnis hinsichtlich des Tagesgeschäfts sowie die Politikentscheidungen an das Exekutivdirektorium (Executive Board) delegiert. Das Exekutivdirektorium wird aus 24 Exekutivdirektoren (Executive Directors) gebildet. Die USA, Deutschland, Japan, Großbritannien, Frankreich können jeweils einen eigenen Exekutivdirektor in das Exekutivdirektorium senden. Im Laufe der Entwicklung erhielten außerdem China, Russland und Saudi Arabien dieses Recht. Die übrigen Exekutivdirektoren werden von den restlichen Mitgliedsländern des IWF gewählt und vertreten hierbei ganze Länder-Gruppierungen. So vertritt etwa der Exekutivdirektor Laurean W. Rutayisire aus Ruanda sein eigenes Land sowie weitere 23 Länder. Die Gruppierungen konstituieren sich in erster Linie anhand geographischer, regionaler oder ethnischer Gemeinsamkeiten, gleichwohl gibt es keine formalen Kriterien, durch die sie verankert wären. Die Funktionen der Exekutivdirektoren liegen einerseits in der Verantwortung für das Tagesgeschäft, der Formulierung der Politik sowie der Entscheidungsfindung in der

Institution, andererseits in der Vertretung ihres jeweiligen Landes und ihrer Gruppe. Ein Exekutivdirektor ist gleichzeitig auch Angestellter des Fonds und erhält sein Gehalt vom IWF.

Der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums, der geschäftsführende Direktor (Managing Director), repräsentiert kein Land oder eine Ländergruppe. Er wird für eine fünfjährige Amtsperiode – mit der Möglichkeit der Wiederwahl – vom Gouverneursrat ernannt oder gewählt. Aufgrund des ständig wachsenden Drucks durch den Gouverneursrat und der Aufgabenfülle des Stabs wurde die Anzahl der stellvertretenden geschäftsführenden Direktoren im Jahr 1994 von einem auf drei angehoben. Der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums besitzt kein Stimmrecht innerhalb des Exekutivdirektoriums, gleichwohl hat er als Verantwortlicher für den Stab eine überaus einflussreiche Position innerhalb des IWF inne⁶⁴.

Auf dem Organisationsplan des IWF ist der Stab durch verschiedene Funktionen und Abteilungen zu Überwachungs- und Finanzierungsaufgaben des IWF dargestellt. Die Aufgaben des Stabs konzentrieren sich auf die bi- und multilaterale Überwachung, die Durchführung der periodischen Artikel-IV-Verhandlungen mit den Mitgliedsländern, Diskussionen mit den Mitgliedern bezüglich der Verwendung von IWF-Ressourcen, die Vorbereitung von Policy-Papieren, systemische und operative Forschung und technische Hilfestellungen⁶⁵. Rechtsanwälte, Computer-Techniker und anderes Personal, das weitere Stäbe unterstützt, gehören zum Stab des IWF. Doch das Herz des Stabs bilden Wirtschaftswissenschaftler, deren Zahl sich auf mehr als 1000 beläuft. Zur Erfüllung seiner Aufgabe ist der Stab des IWF streng hierarchisch organisiert⁶⁶.

⁶⁴ „The position of the Managing Director is one of the most influential official functions today in the world of international finance. Through his visits to member countries and contacts with ministers, central bank governors, and high officials of members and international bodies, the Managing Director operates continuously at the political level while he is at the same time Chairman of the Executive Board and head of the staff.” in: Leo Van Houtven, Governance of the IMF. Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability. International Monetary Fund 2002, S. 16

⁶⁵ Ibid. S. 18

⁶⁶ Eine eingehendere Charakterisierung des IWF-Stabs erfolgt im folgenden Kapitel.

Das International Monetary and Financial Committee (IMFC) fungiert in seiner wesentlichen Rolle als Beratungsausschuss des Gouverneursrats des IWF. Das IMFC ist ein Gremium, in das das Interim Committee erst im September 1999 umgewandelt wurde. Es hat kein legales Gewicht und nimmt nur eine beratende Position gegenüber Gouverneursrat und indirekt gegenüber dem Exekutivdirektorium ein. In der Praxis jedoch orientieren sich der geschäftsführende Direktor, das Exekutivdirektorium und der Stab an IMFC-Vorschlägen als Richtlinien des IWF-Arbeitsprogramms, zumal das IMFC aus jenen Gouverneuren besteht, die auch den geschäftsführenden Direktor ernennen oder wählen. So werden Vorschläge des IMFC in der Regel nicht mehr wesentlich vom Gouverneursrat abgeändert.⁶⁷.

3.4.2. Das Governance –Problem

Nach der Asienkrise Ende der 90er Jahre geriet der IWF noch stärker als bislang ins Kreuzfeuer der Kritik. Im Mittelpunkt dieser Kritik steht das Governance-Problem. In Bezug auf dieses Problem konzentrieren sich viele Diskussionen auf die Stimmrechte, die Beschlussfassung (decision-making)⁶⁸, die Effektivität, Effizienz und Verantwortlichkeit⁶⁹

⁶⁷ Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IEO), Governance of the IMF. An Evaluation, IMF 2008, S. 10.

⁶⁸ Leo Van Houtven, Ibid., Peter Evans und Martha Finnemore, Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund. G-24 Discussion Paper Series No.15, 2001., Ariel Buira, The Governance of The International Monetary Fund, in: <http://www.g24.org/imfgover.pdf>, Abbas Mirakhor und Lqbal Zaidi, Rethinking the Governance of the International Monetary Fund, IMF Working Paper No. 273, 2006.

⁶⁹ IEO, Ibid., Joseph Stiglitz, Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability, in: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 16, No. 1, 2003, S. 111-139., Carlo Cottarelli, Efficiency and Legitimacy: Trade-Offs in IMF governance, IMF Working Paper No. 107 2005. Miles Kahler, Internal Governance and IMF Performance, in: Edwin M. Truman(Hrsg.)Reforming the IMF for the 21st Century, Institute for international economics, Special Report 19, 2006, S. 257-270.

Das Problem der Stimmrechte steht in Verbindung mit der Quote, der zufolge die Stimmgewichte der Mitgliedsländer im Gouverneursrat festgelegt sind⁷⁰. Die Höhe der Quote basiert auf der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines jeweiligen Mitgliedslandes, d.h. je wirtschaftlich stärker ein Mitgliedsland in der Weltwirtschaft ist, desto höher ist seine Quote im Internationalen Währungsfonds.

Am 28. März 2008 billigte das Exekutivdirektorium des IWF ein Paket von Reformen. Nach diesem gebilligten Reformvorschlag wird die Quote eines Mitgliedslandes nun durch sein BIP, den Grad der Wirtschaftsöffnung, sowie anhand der Schwankungen (Variabilität) von Leistungsbilanzeinnahmen und Währungsreserven berechnet. Nach dieser neuen Quotenformel betragen die Stimmrechte der G7 44.47 Prozent (USA 16.77 Prozent, Japan 6.02 Prozent, Deutschland 5.88 Prozent, Frankreich 4.86 Prozent, Großbritannien 4.86 Prozent, Italien 3.19 Prozent, Kanada 2.89 Prozent⁷¹). Im Jahr 2004 lagen die Stimmrechte Chinas bei 2.95 Prozent, der Türkei bei 0.46 Prozent, Mexikos bei 1.20 Prozent sowie Koreas bei 0.76 Prozent. Dagegen betragen im Jahr 2008 die Stimmrechte Chinas 3.66 Prozent, der Türkei 0.55 Prozent, Mexikos 1.43 Prozent und Koreas 1.33 Prozent. Anhand dieser neuen Kriterien für die Quote innerhalb des IWF sollte der Einfluss der Entwicklungsländer ansteigen und jener der Industrieländer zurückgehen. Auch versucht der IWF, mit dieser Veränderung die neue Realität der Weltwirtschaft insgesamt widerzuspiegeln⁷².

Aber trotz dieser neuen Berechnungsgrundlage ist die ungleiche Machtverteilung bei der Entscheidungserfindung innerhalb des IWF noch immer vorhanden. Die wichtigsten vom IWF getroffenen Entscheidungen benötigen eine absolute Mehrheit von 85 Prozent. Die Quote der USA von 16.77 Prozent bedeutet, dass nach der Änderung der Quote die USA nach

⁷⁰ In Bezug auf die Kreditvergabe des IWF spielt die Quote die zentrale Rolle. In nächstem Kapitel wird die Beziehung zwischen der Quote und Kreditvergabe analysiert.

⁷¹ Bevor die Quote mit dieser neuen Quotenformel berechnet wurde, betragen die Stimmrechte der G7 im Jahr 2004 insgesamt 45.43 Prozent. (USA 17.14 Prozent, Japan 6.15 Prozent, Deutschland 6.01 Prozent, Frankreich 4.96 Prozent, Großbritannien 4.96 Prozent, Italien 3.26 Prozent und Kanada 2.95 Prozent)

⁷² Vgl. IMF Staff, Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy, in: Issues Brief, Issue 01/08, April 2008, IMF.

wie vor die Vetomacht innerhalb des IWF besitzen. Aus diesem Grund trägt der neue Versuch nicht zu einer dauerhaften Konsolidierung der inneren Demokratie des IWF bei. Somit sind die USA nach wie vor in der Lage, auf Basis ihres Stimmrechts maßgeblichen Einfluss auf wichtige Entscheidung des IWF auszuüben.

Allerdings wird - laut IWF-Regelwerk - das Tagesgeschäft des Exekutivdirektoriums in der Regel nicht formal abgestimmt, sondern durch Konsensverfahren entschieden. „Das Exekutivdirektorium trifft seine Beschlüsse selten auf der Grundlage einer förmlichen Abstimmung, sondern verlässt sich auf die Herbeiführung eines Konsensus unter seinen Mitgliedern.“⁷³ Dieses Verfahren wurde bereits zu den Anfangszeiten des IWF angenommen. Dahinter stand die Absicht eines kooperativen Rahmens innerhalb des IWF angesichts der unterschiedlichen Mitgliedsländer und Interessen. Die Gründungsmitglieder versuchten, mit diesem Konsensverfahren, einen Kompromiss für alle Mitgliedsländer zu schließen⁷⁴. Es bot unter anderem den kleinen Mitgliedsländern die Chance, die mächtigen Mitgliedsländer von ihren Positionen zu überzeugen⁷⁵.

Hinsichtlich einer Entscheidungsfindung wird `Konsens` unterschiedlich definiert. Die allgemeinste Definition versteht darunter Einstimmigkeit. In Bezug auf die Einstimmigkeit bedeutet Konsens so einen Versuch, eine Einigung aller Beteiligten z.B. in einer multilateralen Konferenz, ohne den Bedarf einer Abstimmung zu erreichen. Im Gegensatz zu dieser Konzeption kann Konsens aber auch eindeutig von Einstimmigkeit im Sinne des Ergebnisses einer Abstimmung unterschieden werden. Konsens ist demnach ein Ergebnis, das

⁷³ David D. Driscoll, Was ist der Internationale Währungsfonds? Abteilung Öffentlichkeitsarbeit Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C.,1998. S. 10. in: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ger/whatg.pdf>

⁷⁴ Vgl. Houtven, Ibid. S. 23.

⁷⁵ Vgl. Peter Evans und Martha Finnemore, Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund, G-24 Discussion Paper Series No. 15, 2001. S. 7, Murilo Portugal, Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries IMF Decision-Making. G24 Technical Group Meeting March 17-18, 2005, www.g24.org/Portugal.pdf und Miles Kahler, Internal governance and IMF Performance, in: Edwin M. Truman (Hrsg.), Reforming the IMF for the 21st Century, Special Report 19, Institute for International economics 2006, S. 257-270.

aus Verhandlungen resultiert⁷⁶. Die Entscheidungsfindung im IWF-Exekutivdirektorium ist der Verhandlung ähnlich, es kann allgemein festgehalten werden, dass die Entscheidungsfindungskultur im IWF generell von einer informellen Tradition getragen ist⁷⁷.

Exekutivdirektoren sind grundsätzlich keinem Zeitlimit unterworfen, um einen Standpunkt vorzubringen. In diesem Umfeld kann der Einfluss eines einzelnen Exekutivdirektors auf den Entscheidungsfindungsprozess über die ihm zugeschriebene, quotierte Macht hinausgehen. Hinsichtlich des Einflusspotentials der einzelnen Exekutivdirektoren innerhalb des Exekutivdirektoriums sind deren eigene technische Expertise, Überzeugungskraft, diplomatisches Geschick und Länge der Zugehörigkeit im IWF gleichermaßen wichtig⁷⁸.

In Bezug auf wichtige politische Fragen beinhaltet das Konsensprinzip schwierige und langwierige Prozesse. Ihm folgend herrscht bei komplexen Angelegenheiten im Allgemeinen das Verständnis, dass nichts entschieden wird, bis alles vereinbart ist. Doch bleibt es in der Praxis dem geschäftsführenden Direktor überlassen, eine große Mehrheit innerhalb des Direktoriums auszumachen, die am Ende für eine konsensuale Entscheidungsfindung ausreicht. Die Statur des geschäftsführenden Direktors als Vorsitzender des Exekutivdirektoriums gibt ihm hierbei die Macht, durch seinen Eingriff Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben. Hierbei nimmt der Exekutivdirektor informelle Kontakte zum dem geschäftsführenden Direktor auf, um anzuzeigen, wo Platz für Flexibilität gefunden werden kann⁷⁹.

Eine wichtige Diskussion über den informellen Abstimmungsprozess – im Sinn von Konsens – innerhalb des Exekutivdirektoriums ist mit der Frage der Verantwortlichkeit verbunden. So

⁷⁶ Suren Movsisyan, Decision Making by Consensus in International Organizations as a Form of Negotiation, in; 21-st CENTURY, No.1 (3), 2008 S. 78, http://www.noravank.am/file/article/337_en.pdf

⁷⁷ Murilo Portugal, Ibid.

⁷⁸ Houtven, Ibid. S. 23-24.

⁷⁹ Vgl. Ibid. S. 25

betont auch Nagire Wood, dass eine konsensuale Entscheidungsfindung zur Frage nach der Verantwortlichkeit führt, dies aufgrund des Mangels an Offenheit und Transparenz hinsichtlich der Weise, wie Entscheidungen gefunden wurden⁸⁰. In der konkreten Praxis bleibt es allerdings dabei, dass die beschränkte Veröffentlichungspflicht für Treffen der Exekutivdirektoren die Frage nach der Verantwortlichkeit offen lässt. Archivmaterial wird prinzipiell erst nach fünf Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, die sog. Minutes der Board-Treffen bleiben 20 Jahre unter Verschluss. Außerdem ist eine steigende Anzahl von informellen Board-Treffen zu verzeichnen, die überhaupt nicht dokumentiert werden⁸¹.

Nach Ansicht von Nagire Wood erfordert die Entscheidungsfindung durch den Konsens in den internationalen Organisationen einen weniger formellen Ausdruck der Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsländern, darüber hinaus führt das Konsensprinzip verstärkt zu informellen Konsultationen. Diese Ansicht berücksichtigt die Chance der kleinen Mitgliedsländer, die mächtigen Mitgliedsländer zu ihren Positionen zu überreden. Das Problem liegt allerdings in der Frage, wie die Verantwortlichkeit und Transparenz in Bezug auf die Entscheidungsfindung gesteigert werden können.

3.5. Der Strukturwandel des Handlungsfeldes des IWF

3.5.1. Originäres Handlungsfeld

Anlass für das Abkommen von Bretton Woods waren die Erfahrung der 30er Jahre wie Abwertungsrunden, Zahlungsbilanzkrisen, Importrestriktionen und Devisenkontrollen. In

⁸⁰ Vgl. Ngaire Woods, Good Governance in International Organisations, in: Global Governance Vol. 5, No. 1, 1999.

⁸¹ Ibid. S. 25

diesem Zusammenhang wurde die Rolle oder das Handlungsfeld des IWF im Bezug auf die Kreditvergabepolitik und Konditionalität in folgende Punkte zusammengefasst⁸².

Die jährliche Überwachungsmission, die der IWF in jedem Mitgliedsland durchführt, konzentriert sich auf jene makroökonomischen Variablen, die die Fähigkeit des Mitgliedslandes zur Erhaltung der Parität seiner Währung beeinflussen.

Der IWF stellte zur Förderung der Einhaltung dieser Verpflichtungen finanzielle Unterstützung für alle Mitgliedsländer bereit, die ernste Zahlungsbilanzschwierigkeiten hatten. Diese Handlungsmethode des IWF wurde dafür entworfen, um das Paritätsprinzip zu unterstützen. In Bezug auf die Konditionalität wurden in den Originalartikeln der Vereinbarung des IWF an entsprechende wirtschaftliche Auflagen gebundene Kredite nicht erwähnt. Im Jahr 1952 wurde die Konditionalität eingeführt. Sie zielte auf makroökonomische und monetäre Probleme, die für die Wiederherstellung einer dauerhaften Zahlungsbilanz und die Erhaltung der Parität der Mitgliedsländer relevant waren. Dieser Charakter der Konditionalität stellte einige Barrieren für das Eindringen des IWF im politischen Entscheidungsprozess ihrer Mitgliedsländer auf. So wurde kreditnehmenden Staaten die Möglichkeit belassen, bestimmte politische Maßnahmen zur Erfüllung dieser Konditionalität frei zu wählen.

Der IWF wurde als eine monetäre Institution und nicht als eine Entwicklungshilfeinstitution gegründet. Daher unterschied er seine Mitgliedsländer formell nicht anhand ihres Reichtums- oder Entwicklungsniveaus. Dadurch sollten alle Mitgliedsländer auf eine gleichförmige Art behandelt werden. Das bedeutet, dass der IWF gegenüber allen Mitgliedsländern die gleichen Konditionen für den Zugang zu Krediten geltend macht. Der IWF konkretisiert diesen Ansatz durch die Annahme des Prinzips der Einheitlichkeit als eines seiner wesentlichen Grundsätze.

⁸² Vgl. Daniel D. Bradlow, The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform. Vorbereitetes Papier für die Sitzung des Technischen Ausschusses G 24, Singapur, September 2006. in; www.g24.org/brad0906.pdf

Dieses Prinzip hatte insbesondere Bedeutung während der Zeit des Paritätensystems, als viele der reichen Länder, einschließlich der USA, in der Tat IWF- Kredite benötigten.

3.5.2. Die Veränderung des Wechselkurssystems vom festen zum flexiblen Wechselkurs

Seit seiner Gründung passte der IWF sein Handlungsfeld an die Veränderungen der Weltwirtschaft an. Durch diese Anpassung wurde auch das Handlungsfeld selbst strukturell verändert. Die bedeutendste Veränderung des Handlungsfelds war hierbei die Veränderung des Wechselkurssystems vom festen zum flexiblen Wechselkurs.

Unter dem festen Wechselkurs hatten die USA die Konvertibilitätspflicht des US\$ in Gold, die anderen Mitgliedsländer die Pflicht, ihre Währungen gegenüber dem US\$ stabil zu halten. Die Voraussetzung für die reibungslose Durchführung dieses festen Wechselkurses war, dass die USA genug Gold in ihren Reserven hielten, um die Menge an in Zirkulation befindlichen Dollars zu stützen. Somit reichte die in den USA zurückgehaltene Menge an Gold für den Fall aus, in dem ein Mitglied seine Dollars gegen Gold zurücktauschen wollte. Allerdings führten die Zahlungsbilanzdefizite der USA und die wirtschaftliche Erholung der europäischen Länder in den 60er Jahren dazu, dass enorme Dollarbestände im Ausland aufbewahrt wurden. Diese Situation verschlechterte sich noch durch den Ausbruch des Vietnam-Krieges und die damit verbundenen Militärausgaben. In dieser Lage besaßen die USA keine Möglichkeit mehr, ausreichend Gold zur Deckung der nachgefragten Dollar zu beschaffen. Die US-Leistungsbilanzdefizite fielen in den Jahren 1970 und 1971 außergewöhnlich hoch aus⁸³. Aus diesem Grund sah sich Präsident Nixon im Jahr 1971 gezwungen, die Goldeinlösepflicht des Dollar aufzukündigen.

⁸³ Vgl. „Im Jahr 1970 war das US-amerikanische Zahlungsdefizit auf 9,8Mrd. US-Dollar angewachsen, im Jahr 1971 verdreifachte es sich auf 29,8 Mrd. US-Dollar“ in: Reinhard Rode, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen. Münster 2002, S. 107.

Nach der Abschaffung der Goldeinlösepflicht des Dollar wurde der feste Wechselkurs von einem System flexibler Wechselkurse im Jahr 1973 endgültig abgelöst. Unter diesem neuen flexiblen Wechselkurs, in dem der Wechselkurs gemäß Angebot und Nachfrage frei auf den Devisenmärkten gebildet wird, war von einem Mitgliedsland nicht mehr zu erwarten, einen bestimmten Wert für seine Währung aufrechtzuerhalten, und so konnte es seine eigenen Wechselkurspolitik wählen. Harold James bezeichnet die Abschaffung des festen Wechselkurses als das System ohne Regelung⁸⁴. Doch bedeutete dies nicht lediglich ein System ohne Regelung, die Existenzberechtigung des IWF, der auf dem festen Wechselkurs gründete, war damit gleichermaßen in Frage gestellt.

3.5.3. Ölpreisschock, Schuldenkrise und der IWF als Kreditinstitution

Der zweite Punkt steht in Zusammenhang mit den Ölpreisschocks und der Schuldenkrise. Aufgrund des Zerfalls des festen Wechselkurses war die Zukunft des IWF unsicher. Am 1. September 1973 wurde H. Johannes Witteveen zum geschäftsführenden Direktor des Exekutivdirektoriums ernannt. Durch seine Eröffnungsansprache vor dem Gouverneursrat bei der jährlichen Konferenz am 23. September 1973 wurde deutlich, dass mit ihm ein neuer Denker auf der weltwirtschaftlichen Szene auftrat. So forderte er etwa die Mitgliedsländer des IWF zu einer starken kooperativen Anstrengung auf, um durch nationale Wirtschaftspolitik, einschließlich der Verwendung von Einkommensmaßnahmen sowie monetärer und Finanzpolitik, die Inflation unter Kontrolle zu bringen. Witteveen betonte dabei den Bedarf an international vereinbarten Regeln und Verfahren hinsichtlich des Wechselkurses. Und er befürwortete neue Beratungsformen zwischen dem IWF und den Mitgliedsländern, um dem IWF die Beobachtung ihrer Wechselkursinterventionen und ihrer Geldpolitik, die die Wechselkurse beeinflussen, zu erleichtern⁸⁵.

⁸⁴ Harold James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, International Monetary Fund und Oxford University Press 1996. S. 219.

⁸⁵ Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a Changing World 1945-85*. International Monetary Fund 1986, S.139.

Auf die so beschriebene Weise stellten sich die Umstände dar, unter denen schließlich die Ölkrise in den 70er Jahren und sodann die Schuldenkrise in den 80er Jahren dem IWF eine neue Richtung in Bezug auf seine Tätigkeit gaben. Die Ölkrise führte zu einem hohen Finanzbedarf bei ölimportierenden Ländern. Auf diesen Finanzbedarf reagierte der IWF durch die Kreditvergabe. Aus Anlass dieser Kreditvergabe entwickelte sich der IWF zu einer Institution für Kreditvergabe.

Die internationale Schuldenkrise in den 80ern Jahren führte sodann noch mal zu einem weiteren Wandel des IWF. Aufgrund dieser Krise konnten einige Entwicklungsländer nicht mehr ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen. Der Grund für die Schuldenkrise wurde auf die Ölpreissteigerung zurückgeführt. Nach der Ölpreisexplosion war die Ausweitung der Finanzierung eine dominierende Reaktion. Diese Finanzierung wurde durch die internationalen Banken gefördert. Mit den Kapitalüberschüssen der Ölexporteure konnten die internationalen Banken den kapitalbedürftigen, ölimportierenden Entwicklungsländern Kredite gewähren⁸⁶. Aber die Steigerung der Produktpreise, Verbraucherpreise und der Zinsanstieg in den Industrieländern nach der zweiten Ölkrise führten zu einem scharfen Konjunkturrückgang, einer schwachen Ausfuhr sowie zu Kapitalflucht. Als Ergebnis dieser Entwicklung gerieten die Schuldnerländer in eine Lage, in der sie ihre Kredite nicht mehr zurückzahlen konnten.

In dieser Situation trat der IWF als Vermittler zwischen Schuldner- und Gläubigerländern auf⁸⁷. Das bedeutete, dass der IWF sich von einer Regulierungsagentur der globalen Finanzbeziehungen hin zu einem Vermittler zwischen Schuldnern und Gläubigern wandelte. Hierbei ließen sich die Mitgliedsländer des IWF in zwei Gruppen unterscheiden. Die erste Gruppe bestand aus den industriellen Mitgliedsländern, die keine Absicht hatten, dem IWF einen Kredit zu gewähren. Die zweite Gruppe bestand aus jenen Ländern, die Kredite des

⁸⁶ In der Mitte des Jahres 1982 betrug die gesamte Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer über \$600 Milliarden, die internationalen Banken erließen ihnen mehr als die Hälfte davon . in: de Vries, Ibid. S. 183.

⁸⁷ Vgl. de Vries, Ibid. S. 187

IWF benötigten. Durch diese Situation wurde der Schwerpunkt der finanziellen Unterstützung des IWF auf die Entwicklungsländer verlagert⁸⁸.

3.5.4. Der IWF unter den Bedingungen der Globalisierung: Die Entwicklung nach den 1990er Jahren

Der dritte Punkt betrifft die Globalisierung der Finanzmärkte. Globalisierung ist kein neues Phänomen. Die Zeit der portugiesischen, spanischen und niederländischen Entdeckungsreisen verlieh der weltweiten Integration weiteren Auftrieb durch rasche Fortschritte in der Seefahrtstechnik. In dem Begriff der Globalisierung wird der politische, ökonomische, soziologische und kulturelle Faktor gleichermaßen berücksichtigt. Die Globalisierung ist somit ein vielfältiger, multidimensionaler Prozess⁸⁹.

In Bezug auf die Tätigkeit des IWF umschreibt die Globalisierung der Finanzmärkte die Entwicklungstendenzen auf den internationalen Finanzmärkten seit den 1980er Jahren - und insbesondere den 1990er Jahren. Diese Entwicklungstendenzen beinhalten die wachsende internationale Integration von Handel und Produktion und die fortschreitende Internationalisierung der Finanzbeziehungen. Der Charakter dieser Tendenzen zeichnet sich durch Liberalisierung des internationalen Kapitalflusses, private institutionelle Anleger wie Versicherungskonzerne, Investment- und Pensionsfonds, sowie den Handel mit Wertpapieren aus.

⁸⁸ Nach dem Jahr 1978 gewährten die Industrieländer dem IWF keinen Kredit mehr. Vgl. Michael D. Bordo und Harold James, *The international monetary Fund: Its Present Role in historical perspective*, NEBR Working Paper 7724, 2000, S. 16., Paul Masson und Michael Mussa, *The Role of the IMF. Financing and Its Interactions with Adjustment and Surveillance*, IMF Pamphlet Series 50, IMF, S. 8.

⁸⁹ Aus diesem Grund bezeichnet Ulrich Beck die Globalisierung als das am meisten gebrauchte – und missbrauchte – und am seltensten definierte, wahrscheinlich missverständlichste, nebulöseste und politisch wirkungsvollste Wort. In: Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?* 1993, Frankfurt am Main, S. 42.

Die Erfahrung der letzten 50 Jahren zeigt einen eindrucksvollen Beweis für die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Globalisierung. Die Steigerung des realen Pro-Kopf-BSP Einkommen und der Lebenserwartung in den Industrieländern, in Schwellenländern, bzw. ehemaligen Schwellenländern wie Südkorea und in einigen Entwicklungsländern in den letzten 50 Jahren ist ein gutes Beispiel für die ökonomischen Chancen der Globalisierung.

Doch hat die Globalisierung im wirtschaftlichen Bereich auch ihre Schattenseiten. Bislang haben die Industrieländer und einige Entwicklungsländer von der Integration der Volkswirtschaften profitiert. Mit der Globalisierung der Finanzmärkte allerdings gingen zum Teil auch verheerende Finanzkrisen in den Schwellenländern einher.

Unter den Bedingungen dieser Form der Globalisierung versucht der IWF als Organ der internationalen Gemeinschaft zur Förderung eines breiter geteilten Wohlstands, eines nachhaltigen Wachstums und der Minderung der Armut beizutragen⁹⁰. Dieser Versuch des IWF kann in drei Punkte zusammengefasst werden. Der erste Punkt betrifft die Rolle des IWF als Lender of Last Resort. Das Problem der globalisierten Finanzmärkte liegt im Anstieg der globalen Finanzmarktvolatilität. Zu Beginn dieser Entwicklung veränderte sich die systemische Relevanz des IWF in Richtung eines Katalysators von Kapitalströmen⁹¹. In diesem Zusammenhang wurde die Rolle des IWF als Lender of Last Resort verstärkt. Der zweite Punkt betrifft die Erhöhung der Effizienz des internationalen Finanzsystems und seiner Fähigkeit, Finanzkrisen vorzubeugen und zu bewältigen. Der dritte Punkt schließlich betrifft die Bekämpfung der Armut. Der IWF ist eine globale Institution mit 185 Mitgliedsländern. In vielen der Mitgliedsländer stellt Armut die größte Herausforderung dar.

⁹⁰ Vgl. IMF, Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, September 24, 2000. <http://www.imf.org/external/np/cm/2000/092400.htm>

⁹¹ Vgl. Paul Masson und Michael Mussa (1995): The Role of the IMF. Financing and Its Interactions with Adjustment and Surveillance, IMF Pamphlet Series 50, S. 4.

4. Die Kreditvergabepolitik des IWF

Die Kreditvergabe¹ an die Mitgliedsländer ist eine der zentralen Aufgaben des IWF. Der IWF als internationale Organisation versucht, anhand dieser Aufgabe das Weltwirtschaftssystem zu stabilisieren. Im Lauf der Zeit hat sich hierbei der Charakter der IWF-Kreditvergabe verändert, und ebendiese diese Veränderung steht heutzutage im Mittelpunkt der Kritik am IWF. Im folgenden Kapitel wird daher untersucht, wie sich die Kreditvergabepolitik des IWF verändert hat sowie welche Faktoren Einfluss auf die Kreditvergabe im Zeitablauf ausübten. Ziel dieses Untersuchungsteils ist es, die Probleme der Kreditvergabe sowie die Stichhaltigkeit der Kritik an ihr genauer zu beleuchten.

4.1. Die Veränderung der Kreditvergabepolitik

Um einen geordneten, stabilisierten internationalen Finanzmarkt – möglichst ohne Devisenbeschränkungen – im internationalen Währungssystem aufrechtzuerhalten, gewährt der IWF in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befindlichen Mitgliedsländern Kredit. Mit dieser Kreditvergabe beabsichtigt der IWF außerdem die reibungslose Anpassung an verschiedene ökonomische Schock-Ereignisse und die Vermeidung ihrer internationalen Ausdehnung, inklusive der entsprechenden negativen ökonomischen und finanziellen Auswirkungen. Gleichzeitig soll dieses Problemmanagement nicht auf Kosten nationalen und internationalen Wohlstandes erfolgen.

¹ Die Kreditvergabe des IWF an ein Mitgliedsland erfolgt in Gestalt eines Währungstausches. Der IWF verkauft seinen Mitgliedern Fremdwährungen gegen deren eigene Währung und kauft sie am Ende der vereinbarten Kreditdauer wieder zurück.

Im Rahmen des Bretton-Woods-Abkommens wurde es als eine der Hauptaufgaben des IWF angesehen, dass dieser die Mitgliedsländer unterstützte, um deren eigene Parität gegenüber dem Dollar aufrechtzuerhalten. Die Kreditvergabe des IWF wurde somit unter Maßgabe dieses Ziels durchgeführt. Nach den Originalartikeln der Vereinbarung (Articles of Agreement) des IWF war die Verwendung der IWF-Ressourcen nur für dieses Ziel und damit nur mit zeitlicher Begrenzung vorgesehen. Unter dem Bretton-Woods-Abkommen konnten Wechselkursabwertung und Devisenbeschränkung als Mittel zur Vermeidung eines kurzfristigen Defizits benutzt werden. Somit bedeuten die Ressourcen der IWF „die sekundäre Quelle von Reserven für ein Mitglied mit einem temporären Zahlungsbilanzdefizit“².

Unter dem Eindruck der Ölkrise in den 70ern Jahren, der Schuldenkrisen in den 80ern Jahren sowie der Finanzkrisen in den 90ern baute der IWF sein Kreditinstrumentarium, bzw. die verschiedenen Fazilitäten aus, um sich so auf das veränderte Weltwirtschaftssystem und die besonderen Umstände der vielfältigen Mitgliedsländer einzustellen.

4.1.1. Verschiedene Formen der Kreditvergabe: Fazilität³

Im Jahr 1952 genehmigte das Exekutivdirektorium des IWF die sogenannte Bereitschaftskreditvereinbarung (Stand-By Arrangement, SBA). Mit diesem Mittel wurde beabsichtigt, dass die Ressourcen des IWF als zweite Reserve zur Beseitigung eines kurzfristigen Zahlungsungleichgewichts von Mitgliedsländern verwendet wurden. Seit seiner Einführung entwickelt sich dieses Kreditinstrument zur grundlegenden Fazilität des IWF, um Mitgliedsländer mit Zahlungsbilanzproblemen zu unterstützen. Am Anfang galt die Bereitschaftskreditvereinbarung jeweils nur für sechs Monate und enthielt keine politischen

² de Vries, Ibid. 19.

³ Ein Überblick über weitere Fazilitäten findet sich auf den Internetseiten des IWF <http://www.imf.org/external/about/lending.htm>, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>

Bedingungen⁴. Aktuell gilt der typische Bereitschaftskredit für einen Zeitraum von ein bis maximal drei Jahren. Die Kredite werden in vierteljährlichen Raten ausgezahlt, ihre Rückzahlungsfristen betragen normalerweise zwischen 2 und 4 Jahre nach der Kreditaufnahme.

Im Jahr 1963 wurde die Fazilität zur kompensierenden Finanzierung (Compensatory Financing Facility, CFF) geschaffen. Mit diesem Kredit versuchte der IWF jenen Mitgliedsländern zu helfen, die unter geringeren Ausfuhrerlösen, einer Erhöhung der Kosten der Getreideeinfuhr oder weltweiten Schwankungen der Rohstoffpreise zu leiden hatten. Die betroffenen Mitgliedsländer konnten annähernd bis zu 100 Prozent ihrer Quote automatisch ziehen⁵.

Die meisten Fazilitäten in der Geschichte des IWF wurden nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems geschaffen. Die erste nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems geschaffene Fazilität war die Ölfazilität im Jahr 1974. Diese wurde angesichts der weitverbreiteten und tiefen Zahlungsbilanzdefizite aufgrund des Ölpreisanstiegs zur Unterstützung der Mitgliedsländer eingeführt.

Im Jahr 1974 schließlich erschuf der IWF die sogenannte Erweiterte Fazilität (Extended Fund Facility, EFF). Mit diesem Kreditvergabeprogramm beabsichtigte der IWF, Mitgliedsländern mit längerfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu notwendigen, grundlegenden Wirtschaftsreformen zu verhelfen. Im Zusammenhang der erweiterten Fazilität wuchsen die Kredite bis zu 140 Prozent der Quote an und währten – in Bezug auf die Frist zwischen dem Zeitpunkt der Vereinbarung und jenem der Rückzahlung – länger als frühere IWF-Kredite. So waren diese Kredite zu Beginn mit der Forderung nach einer umfassenden Politik für die

⁴ James M. Boughton, *Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979-1989*, IMF, 2001, S. 557.

⁵ Vgl. Jacques J. Polak, *The Changing Nature of IMF Conditionality*. OECD Development Centre Working Paper No. 41. 1991, S. 21.

Dauer von 12 Monaten verbunden. Nach der Herausgabe des Zwischenberichts allerdings wurde diese Dauer auf wurde bis zu 3 Jahren verlängert. Die Rückzahlung beginnt nach viereinhalb und endet nach maximal zehn Jahren. Außerdem wurden nun auch im Vergleich zu früheren Forderungen detailliertere und umfangreichere politischen Programme an die Kredite geknüpft, um so um die strukturellen Ungleichgewichte der Mitgliedsländer adäquat behandeln zu können. So erscheint diese Praxis der Kreditvergabe als eine Abweichung von den ursprünglichen Absichten der Artikel des IWF, welchen zu Folge die Vergabe von IWF-Krediten für temporäre Zahlungsungleichgewichte, nicht aber für Entwicklungshilfe oder Strukturreformen vorgesehen ist.

Mitte der 80er Jahre erkannte der IWF, dass die Probleme einiger seiner Mitgliedsländer mit niedrigem Einkommen durch das vorhandene Kreditprogramm nicht gelöst wurden. Darauf hin führte der IWF mit dem sogenannten Strukturanpassungsprogramm (Structural Adjustment Facility, SAF) im Jahr 1986 ein längerfristiges Kreditprogramm ein. Ein Jahr später, im Jahr 1987, wurde dieses Programm sodann zur Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) ausgebaut. Im Dezember 1993 wurde das ESAF vergrößert und im September 1996 schließlich zu einer permanenten Fazilität und stand damit im Mittelpunkt der IWF-Strategie, Ländern mit niedrigen Einkommen zu helfen. Die Beteiligung des IWF an der Initiative zur Senkung der Schulden der hoch verschuldeten, armen Länder war Teil dieses Kreditvergabeprogramms.

Im Jahr 1997 wurde die Fazilität zur Stärkung von Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility, SRF) geschaffen. Die Motivation für diese Fazilität lag in plötzlich auftretenden Vertrauensverlusten, die die aufstrebenden Marktwirtschaften in den 90ern Jahren erfuhren. Dieser Vertrauensverlust führte zu massivem Kapitalabfluss und hatte eine bedeutend umfangreichere Finanzhilfe des IWF, als bis dahin geleistet, zur Folge. Die Kreditnehmerländer hatten ihren Kredit dabei innerhalb eines Zeitraums von eineinhalb Jahren zurückzuzahlen.

Die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität wurde durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) im November 1999 ersetzt. Die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität ist ein zinsgünstiger Kredit des IWF für Mitgliedsländer mit niedrigem Einkommen. Seit dem Jahr 2007 ist das Kriterium für die Gewährung dieses Kredits ein Pro-Kopf-Bruttovolkseinkommen von unter \$1.095. Im August 2008 hatten 78 Länder Zugang zu dieser Fazilität. In den letzten Jahren wurde die größte Zahl der IWF-Kredite durch dieses Programm vergeben.

Im September 2008 schuf der IWF die Fazilität für exogene Schocks (Exogenous Shocks Facility, ESF). Ein exogener Schock, wie etwa eine plötzliche Steigerung der Rohstoff-, Öl-, oder Lebensmittelpreise, eine Naturkatastrophe, Konflikte oder Krisen in Nachbarländern – Ereignisse also, die besonders starke negative Auswirkungen auf Länder mit niedrigem Einkommen ausüben und sich dabei der Kontrolle der ihrer Regierungen gänzlich entziehen. Die Länder mit niedrigen Einkommen haben nur begrenzte Kapazitäten zum Schutz gegen solche Schock-artigen Ereignisse. Daher versucht der IWF durch die Fazilität für exogene Schocks – die modifizierte, erweiterte Fazilität –, negative Auswirkungen zu reduzieren und Kredit für diese Länder schnell verfügbar zu machen. Diese Fazilität steht dabei jenen Ländern zur Verfügung, die zu Programmen der Armutssenkung und Wachstumsförderung berechtigt sind⁶.

Am 28. Oktober 2008 billigte das Exekutivdirektorium des IWF ein Programm für eine kurzfristige Liquiditäts-Fazilität, die „Short-Term Liquidity Facility“ SLF. Dieser neue Kreditmechanismus zielt darauf ab, im Zuge der globalen Liquiditätskrise im Jahr 2008 die Schwellenländer, die über längere Zeit eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen, vor den Ansteckungsgefahren der internationalen Finanzmärkte zu bewahren⁷.

⁶ In; <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/esf.htm>

⁷ Vgl. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/POL102908A.htm>

4.1.2. Der Charakter der veränderten Kreditvergabepolitik des IWF

Die Kreditvergabestrategie des IWF zielte unter den Vorzeichen des Bretton-Woods-Abkommens darauf ab, durch die Gewährung kurzfristiger Kredite zur Beseitigung der Zahlungsbilanzdefizite in den Mitgliedsländern beizutragen. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Abkommens entwickelte sich der IWF in seiner Eigenschaft als internationale Organisation durch die Einführung verschiedenartiger Fazilitäten hin zu einer internationalen Kreditvergabeinstitution

In Verlaufe dieses Entwicklungsprozesses veränderte sich der Charakter der Kreditvergabepolitik des IWF. Diese Veränderung betraf im Wesentlichen folgende vier Punkte: die Steigerung der Laufzeit inklusive der Höhe der IWF-Kreditvergabe, lender of last resort (die letzte Refinanzierungsinstanz), die langfristige Kreditvergabeinstitution für Länder mit niedrigem Einkommen sowie an die Kredite geknüpfte Programme.

Der erste veränderte Charakter der IWF-Kreditvergabe betrifft die Laufzeit der Kreditvergabe. Die durchschnittliche Laufzeit-Dauer blieb zunächst in den 1950ern und 1960ern Jahren relativ stabil. So nahm etwa von 1956 bis 1959 die durchschnittliche Laufzeit eines IWF-Kredits von 9,43 auf 10,46 Monate zu. Von 1960 bis 1969 blieb die durchschnittliche Laufzeit bei etwa 11 Monaten stabil. In den frühen 1970ern Jahren blieb die Laufzeit innerhalb des engen Bereichs von 11,7 und 12 Monaten. Nach 1974 jedoch veränderte sich diese Laufzeit erheblich. Von 1974 bis 1980 verdoppelte sich die durchschnittliche Laufzeit von 11,7 Monaten auf 21,4 Monate. In den 1990ern Jahren variierte sie zwischen 20 und 24,2 Monaten. Seit Herausgabe des zweiten Richtlinienkatalogs im Jahr 1979 ist die erlaubte Obergrenze der durchschnittlichen Laufzeit unter drei Jahren geblieben. In der Praxis jedoch stieg die Laufzeit von IWF-Krediten auf über drei Jahre an⁸.

⁸ Vgl. Erica R. Gould, Money Talks, The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers. Stanford University Press 2006, S. 55.

Die zweite der genannten Veränderungen der Kreditvergabe mündet in die Rolle des IWF als lender of last resort. Das Konzept des lender of last resort bedeutet, dass eine jeweilige Nationalbank als 'Bank der Banken' auf der letzten Stufe eine angemessene Liquiditätsversorgung des Bankensystems sicherstellt, um eine Finanzkrise zu verhüten oder zu mildern. Im Veränderungsprozess der Kreditvergabe wurde die Rolle des IWF als Bank der Nationalbanken auf der internationalen Ebene verstärkt. Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in den frühen 70er Jahren führte dazu, dass der IWF zusehends nicht mehr als Überwachungsinstanz des internationalen Währungssystems, sondern als internationale Kreditinstitution betrachtet und in Anspruch genommen wurde⁹. In den 80er und 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden Volatilität und Ansteckung zu Grundzügen des internationalen Kapitalflusses. Die krisenbetroffenen Mitgliedsländer des IWF hatten hierbei keine Alternative zum IWF, da die privaten internationalen Finanzinstitutionen nicht bereit waren, ihnen Direktkredite einzuräumen. In diesem Zusammenhang erhielt der IWF die Rolle des Kreditgebers der letzten Instanz.

Die dritte Veränderung betrifft die Kreditvergabe an Länder mit niedrigem Einkommen zur Armutsreduzierung und zur Förderung des Wachstums. Als der IWF gegründet war, war es die Weltbank, die diese Rolle inne hatte. Doch gewährt der IWF mittlerweile zusehends Mitgliedsländern mit niedrigen Einkommen Kredite. Die Frist für diese Kredite ist länger als bei früheren Krediten und konzentriert sich auf Maßnahmen struktureller Anpassung. Die Kredite für Länder mit geringem Einkommen waren auf den Trust Fund aus dem Jahr 1976 zurückzuführen. Im Jahr 1986 wurde der Trust Fund sodann durch das Strukturanpassungsprogramm (Structural Adjustment Facility, SAF) ersetzt. Das Strukturanpassungsprogramm wurde im weiteren Verlauf in die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) umgewandelt. Im Jahr 1999 wurde die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität schließlich in die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) umbenannt, um Armutsbekämpfung und Wachstum in den Mitgliedsländern mit niedrigen Einkommen zu erzielen. Das Ungleichgewichtsproblem in vielen Ländern mit

⁹ Mervyn King, Reform of the International Monetary Fund. 2006. In: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2006/speech267.pdf>

niedrigem Einkommen konnte hierbei mit allein kurzfristigen Krediten nicht gelöst werden. Daher führte der IWF längerfristige Kredite mit einer größeren Betonung auf Strukturreformen ein. Diese Kredite bedeuteten, dass der IWF zunehmend mit Politikangelegenheiten, die bislang im Verantwortungsbereich der Weltbank gelegen hatten, eingebunden wurde.

Der vierte, veränderte Charakter der Kreditvergabe betrifft die Konditionalität. Nimmt ein Mitgliedsland beim IWF einen Kredit auf, so geht seine Regierung ökonomische und finanzielle Verpflichtungen gegenüber dem IWF ein. Das Konzept der Konditionalität beschreibt hierbei das Gesamtgefüge dieser Verpflichtungen. In den Originalartikeln der Vereinbarung (Articles of Agreement) des IWF wurden an entsprechende wirtschaftliche Auflagen gebundene Kredite nicht erwähnt. Im Jahr 1952 jedoch beschloss das Exekutivdirektorium des IWF die Einführung von Konditionalität, im Jahr 1969 wurde sie in den Artikeln der Vereinbarungen (Articles of Agreement) verankert. 1979 gab das Exekutivdirektorium eine neue Richtlinie für die IWF-Konditionalität heraus. Diese neue Konditionalität spezifizierte die Durchführung der IWF-Konditionalität hinsichtlich ihrer Beschränkung auf ein notwendiges Maß sowie auf ausschließlich makroökonomische Variablen. Trotz dieser Richtlinie hatte sich der Umfang der Konditionalität jedoch ausgeweitet. Insbesondere kam der IWF zunehmend dazu, strukturelle Reformen als ein wesentliches Element seines Mandats zu betrachten, um so starkes, nachhaltiges Wachstum sowie finanzielle Stabilität zu befördern¹⁰.

Im Vergleich zu Anfangsphase des IWF erfuhren die vier obengenannten Aspekte der IWF-Kreditvergabe einen kompletten Wandel, der Grund hierfür kann zunächst auf ökonomische Faktoren zurückgeführt werden. Zum Beispiel stiegen die IWF-Quoten nicht so schnell wie das Wirtschaftswachstum. Daher nahmen die Mitgliedsländer des IWF höhere IWF-Kredite auf. Neben dem IWF hatten viele in Schuldenkrisen befindliche Länder Lateinamerikas keine Alternative zur Kreditaufnahme. Bei weiterer Betrachtung des Prozesses der Kreditvergabe

¹⁰ Alessandro Giustiniani and Roger Kronenberg, Financial Sector Conditionality: Is Tougher Better?, IMF Working Paper S. 4-5, 2005.

können die dort stattfindenden Veränderungen außerdem anhand politischer oder institutioneller Ursachen erklärt werden. Die Einflussfaktoren auf die Kreditvergabe des IWF sollen daher im nächsten Abschnitt genauer untersucht werden.

4.2. Der Einfluss der mächtigen Staaten auf die Kreditvergabe des IWF

4.2.1. Der Mechanismus des politischen Einflusses innerhalb des IWF

Die heutige Praxis der IWF-Kreditvergabe ist die Reaktion auf die ökonomische Krisensituation der Mitgliedsländer, sie soll zur Reduktion von Dauer und Ausmaß und schließlich zur Bekämpfung der Armut in Ländern mit niedrigen Einkommen sowie zur Förderung des dortigen Wachstums beitragen. Diesem Begründungszusammenhang zufolge basiert die IWF-Kreditvergabe-Strategie zunächst vor allem auf ökonomischen Überlegungen.

Gleichwohl ist es auch politischer Einfluss, der eine Rolle in den Entscheidungen der Kreditvergabepolitik des IWF spielt. Der IWF setzt sich aus Staaten mit unterschiedlichen Interessen zusammen. Allein deshalb schon kann politischer Einfluss in Bezug auf die Tätigkeit und den Entscheidungsprozess des IWF nicht ausgeschlossen werden¹¹.

¹¹ “Ecuador has been suffering a deepening fiscal crisis for several years caused by the combination of an unresolved internal political struggle, adverse economic shocks to its terms of trade, and a poorly regulated banking system [...]. As yet, there is no consensus for reform in Ecuador, and there is no reason to believe that reforms will be produced by a few hundreds of millions of IMF dollars. Why in the world is the IMF sending money to Ecuador? Some observers claim that IMF aid to Ecuador is best understood as a means of sending political payola to the Ecuadoran government at a time when the United States wishes to ensure continuing use of its military bases there monitoring drug traffic.” in; Charles W. Calomiris, When Will Economics Guide IMF and World Bank Reforms? Cato Journal, Vol. 20, No. 1. 2000, S. 88.

Die Relevanz politischen Einflusses auf den Entscheidungsprozess innerhalb des IWF soll durch folgende, eingehendere Betrachtungen verdeutlicht werden¹². Zunächst spricht für diese Relevanz die Tatsache der ´nationalen` Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums. Das Exekutivdirektorium besteht aus von ihrer Regierung ernannten Vertretern der Mitgliedsländer. In diesem Zusammenhang reflektieren die Standpunkte dieser Vertreter innerhalb des IWF ihre jeweiligen, nationalen politischen Interessen. Damit verbunden liegt ein weiterer politischer Einfluss in der Verteilung der Stimmrechte innerhalb des IWF. Für die wichtigsten Entscheidungen des IWF ist eine Mehrheit von 85 Prozent erforderlich. Derzeit besitzen die G7 44.47 Prozent der Stimmrechte. Die Stimmrecht alleine der USA liegen dabei bei 16.77 Prozent. Das bedeutet, dass die USA sich mit Hilfe ihrer Vetomacht hinsichtlich der wichtigen Entscheidungen für oder gegen bestimmte Programme durchsetzen können.

Gleichwohl kann die Verteilung der Stimmrechte nicht als entscheidender, politischer Faktor innerhalb des IWF-Entscheidungsprozesses angeführt werden, zumal Entscheidungen des Exekutivdirektoriums nur selten durch Abstimmung getroffen werden. So werden, während der geschäftsführende Direktor des IWF die Sitzungen des Exekutivdirektoriums leitet, die Entscheidungen in den Sitzungen gewöhnlich durch Konsensus getroffen¹³. Dies bedeutet, dass auch die kleinen Mitgliedsländer Einfluss auf die Entscheidungen des Exekutivdirektoriums ausüben. Allerdings kann als Problem der konsensualen Vereinbarungen im Exekutivdirektorium gesehen werden, dass die Motivationen und der tatsächlich ausgeübte Einfluss der mächtigen Mitgliedsländer durch diesen Konsens verschleiert werden und sich somit der Wahrnehmung entziehen.

Der obigen Annahme folgend, kann der Entscheidungsprozess zur IWF-Kreditvergabe nicht hinreichend erklärt werden. Allerdings wird in verschiedenen Analysen, wie auch in der

¹² Vgl. Kapitel 3.4.2.

¹³ Die Regel der Entscheidung im Exekutivdirektorium schreibt vor, dass “the Chairman shall ordinarily ascertain the sense of the meeting in lieu of a formal vote.” in; Rules and Regulations of the International Monetary Fund, in; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/rr03.htm>

Aussage von C. David Finch¹⁴, der ehemaliges Mitglied im IWF Stab war, festgestellt, dass der politische Faktor Einfluss auf die Entscheidungsfindung des IWF hat.

Soll nun der tatsächliche Einfluss der mächtigen Mitgliedsländer auf die Kreditvergabe innerhalb des IWF ermittelt werden, insbesondere auf wen und in welcher Entscheidungsstufe ein solcher Einfluss stattfindet, so muss sich der eingehendere Blick auf den Entscheidungsmechanismus richten. Aus diesem Grund wird im Folgenden zunächst der Verhandlungsprozess über die Kreditvergabe zwischen dem IWF und den Mitgliedsländern erläutert.

Meldet ein Mitgliedsland etwa Bedarf an einem Kredit an, so beauftragt der geschäftsführende Direktor ein Arbeiterteam aus dem Stab des IWF mit der Bearbeitung der Anfrage. Das Arbeiterteam erstellt darauf hin ein Papier, in dem die gegenwärtige Situation des Mitgliedslandes dargestellt und die Empfehlungen des Teams hinsichtlich möglicher Lösungsmaßnahmen vorgestellt werden. Nach der Genehmigung des geschäftsführenden Direktors wird das Papier als Verhandlungsgrundlage des IWF verwendet. Im Rahmen dieses Grundlagenpapiers verhandeln die Mitarbeiter des IWF mit der Regierung des Mitgliedslandes. Im Zuge dieser Verhandlungen entscheidet sich, welche Programme zur Problemlösung des Mitgliedslandes umgesetzt werden sollen. Billigt der geschäftsführende Direktor daraufhin zunächst diese Programme, so werden sie dem Exekutivdirektorium zur endgültigen Entscheidung vorgelegt und von diesem fast immer genehmigt¹⁵.

Innerhalb dieses Mechanismus können endgültige Entscheidungen über die Kreditvergabe innerhalb des Exekutivdirektoriums getroffen werden. In der Praxis wird bei der Entscheidungsfindung jedoch das Mehrheitsprinzip nicht verwendet. Und in den meisten Fällen akzeptiert das Exekutivdirektorium das Urteil des geschäftsführenden Direktors

¹⁴ „decisions were no longer based on compatibility with repayment terms, lending was guided increasingly by the political preferences of the leading industrial countries.” in;

¹⁵Vgl. Kendall W. Stiles, *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*. Boulder 1991, S. 25-28.

hinsichtlich der Kreditvergabe. Hierbei ist zuallererst die zentrale Rolle des geschäftsführenden Direktors sowie des IWF- Stabs für den Entscheidungsprozess hervorzuheben. Aus diesem Grund sind es wohl ebendiese Adressaten, gegenüber denen die mächtigen Mitgliedsländer zunächst ihren Einfluss geltend zu machen versuchen.

So besteht die Möglichkeit, dass während des Entscheidungsprozesses der Kreditvergabe Meinungsverschiedenheiten zwischen den Stäben - etwa zwischen der Abteilung mit regionalem Schwerpunkt, wie die Asien- und Pazifik-Abteilung, und der Forschungsabteilung (Research Department) oder der Abteilung für Strategie, Politik und Überprüfung (Policy and Review Department), zu Tage treten. Ist sodann keine Einigung zwischen den Abteilungen möglich, so ist es Aufgabe des geschäftsführenden Direktors, diese Meinungsunterschiede zu beheben¹⁶. Festzustellen ist, dass der geschäftsführende Direktor in solchen Fällen nur selten gegen den Willen der mächtigen Staaten – insbesondere der USA – entscheidet, zumal die USA die Vetomacht über seine Ernennung besitzen¹⁷. So gilt es generell als ausgemacht, dass keiner der geschäftsführenden Direktoren wichtige Entscheidungen innerhalb des IWF ohne Erlaubnis der USA oder der größeren europäischen Mitgliedsländer treffen kann¹⁸.

Dieser Charakterisierung des Entscheidungsprozess im IWF folgend, darf zusammenfassend festgehalten werden, dass die Kreditvergabepolitik allein mittels ökonomischer Faktoren nicht erklärt werden kann. Die USA und die anderen mächtigen Staaten verfügen über ausreichend Macht, um den IWF für ihre politischen Ziele zu nutzen. Und dies entspricht auch der Praxis: die mächtigen Staaten, insbesondere die USA, benutzen den IWF faktisch als Instrument zur

¹⁶ Vgl. Paul Blustein, *The Chastening. Inside the Crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF*. New York 2001. S. 27-28. Kendall W. Stiles, *Ibid.* S. 34-36.

¹⁷ Vgl. James Raymond Vreeland, *The International and Domestic Politics of IMF Programs*, Der Artikel für “the Reinventing Bretton Woods Committee and World Economic Forum conference on The Fund’s Role in Emerging markets: Reassessing the Adequacy of its Resources and Lending Facilities.” Amsterdam, November 18-19, 2004. in; <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/vreeland.pdf>

¹⁸ Richard Swedberg, *The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank*, in; *Journal of Peace Research*, Vol. 23, no. 4, 1986 S. 379.

Erlangung ihrer jeweiligen außenpolitischen und innenpolitischen Ziele. C. David Finch, ehemaliges Mitglied im IWF-Stab, betonte in den späten 80ern Jahren, dass sich die Kreditvergabe des IWF zunehmend von den politischen Präferenzen der führenden Industrieländer leiten ließ. Durch diese Aussage wird die These des politischen Einflusses auf die Kreditvergabepolitik des IWF bekräftigt.

4.2.2. Die Kreditvergabe als Mittel der Außenpolitik der mächtigen Mitgliedsländer

Die bislang skizzierte Annahme des Einflusses der mächtigen Mitgliedsländer auf die Kreditvergabepolitik des IWF entspricht überwiegend dem Stand der veröffentlichten Bestandsaufnahmen, insbesondere jenen aus der Denkschule der sogenannten Realisten. Den Realisten zufolge nutzen die mächtigen Staaten wie die USA internationale Organisationen, wie den IWF, als Instrumente zur Erreichung ihrer eigenen außenpolitischen Ziele. Aus 'realistischer' Perspektive reflektieren internationale Organisationen somit die Interessen der mächtigen Staaten und reagieren auf deren Interessen¹⁹.

Wissenschaftlich wurde das Thema des politischen Einflusses der mächtigen Staaten auf die Kreditvergabe des IWF bereits in mehreren Studien untersucht. So kommt etwa Tony Killick²⁰ zum Ergebnis, dass die IWF-Kredite bei einem Drittel von 17 untersuchten Fällen aufgrund spezieller Beziehungen vergeben wurden. Nach dieser Analyse waren es die mächtigen Mitgliedsländer, welche die IWF-Kreditvergabepolitik beeinflussten. Doch wird in dieser Studie nicht systematisch erklärt, wie die politischen Faktoren im Einzelnen diesen Einfluss auf die Kreditvergabe des IWF auszuüben in der Lage waren.

¹⁹ Vg. John j. Mearsheimer, the False Promise of International Institutions, in; International Security, Winter 1994/91995 Vol. 19, No. 3, S. 5-49.

²⁰ Tony Kollick, IMF Programmes in Developing Countries. Design and impact, London und New York 1995. S. 118-119.

In Ergänzung dessen hingegen kommt Strom Thacker²¹ durch seine systematische Studie zum Schluss, dass insbesondere die USA Einfluss auf die Kreditvergabe des IWF ausüben. Um zu überprüfen, ob die USA die Kreditvergabe des IWF als Instrument ihrer Außenpolitik benutzen, analysierte er das Abstimmungsverhalten von anderen Ländern in den Vereinten Nationen.

In diesem Zusammenhang wird generell der Vorwurf erhoben, dass die IWF-Kreditvergabe in einer Korrelation mit dem Abstimmungsverhalten in den Vereinten Nationen stünde. Viele Stimmabgaben sind dabei symbolischer Natur und zumeist von nicht großer Bedeutung für die USA. Thacker achtete diesbezüglich darauf, in seine Studie ausschließlich jene Stimmen einzubeziehen, die das US-Außenministerium als für US-Interessen wichtige Stimmen betrachtete²².

Dem Ergebnis der Untersuchung zu Folge befassen sich die USA mehr damit, neue Verbündete zu gewinnen und 'Abtrünnige' zu bestrafen, als ihre Freunde zu belohnen. Während des Kalten Kriegs hatte so ein mit den USA verbündetes Mitgliedsländer keine größere Chance als die Gegner Amerikas, Hilfe von dem IWF zu erhalten - sofern diese sich im Einzelnen nicht noch näher an die USA heran bewegten. Nach dem Ende des Kalten Krieg gingen die die USA dann dazu über, Freunde zu belohnen und Feinde zu bestrafen. Das Ergebnis der Untersuchung von Thacker etwa lässt sich dergestalt zusammenfassen, dass nun

²¹ Strom C. Thacker, The High Politics of IMF Lending. In; World Politics 52, No. 1, 1999, S. 38-75.

²² "A country's voting record in the United Nations is only one dimension of its relations with the United States. Bilateral economic, strategic, and political issues are often more directly important to U.S. interests. Nevertheless, a country's behavior at the United Nations is always relevant to its bilateral relationship with the United States, a point the Secretary of State regularly makes in letters of instruction to new U.S. ambassadors. This is also why copies of this report are presented to UN member foreign ministries throughout the world and to member state missions to the United Nations in New York. The Security Council and the General Assembly are arguably the most important international bodies in the world, dealing as they do with such vital issues as threats to peace and security, disarmament, development, humanitarian relief, human rights, the environment, and narcotics— all of which can and do directly affect major U.S. interests." in: US Department of State, 2000, Report to Congress on Voting Practices in the United Nations, S. 8. <http://www.state.gov/documents/organization/1972.pdf>

Länder, deren Abstimmungsverhalten bei den Vereinten Nationen dem der USA ähnlich war, mehr Chancen auf einen IWF-Kredit hatten als die Länder, die gegen USA-Positionen stimmten. Dieser Trend wurde und wird bis heute besonders dann deutlich, wenn Länder ihre Position jeweils zugunsten oder gegen die USA veränderten, bzw. ändern.²³

Axel Dreher und Jan-Egbert Sturm²⁴ etwa untersuchen den Zusammenhang zwischen der Kreditvergabe des IWF und dem Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Ihrem Ergebnis zu Folge werden IWF-Kredite durch die USA zur Bestechungen oder Chanceneröffnung für die Mitgliedsländer des IWF in Bezug auf deren Abstimmungsverhalten für oder gegen die USA verwendet.

Das wichtigste Ergebnis dieser Studie liegt darin, dass das Abstimmungsverhalten der IWF-Mitgliedsländer der Generalversammlung der Vereinten Nationen nicht nur in Zusammenhang mit den USA, sondern auch mit den anderen mächtigen IWF-Staaten wie Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien, steht. Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass IWF-Kredite als Mittel der Bestechung und Belohnung gegenüber jenen Mitgliedsländer des IWF verwendet werden, die in der UN Vollversammlung nicht nur für die USA, sondern auch für die anderen mächtigen Länder wie Japan, Deutschland, Frankreich, und Großbritannien stimmen. Nach dem Ende des Kalten Krieg verstärkte sich diese Tendenz noch.

²³ Der systematischen Untersuchung von Thacker folgten weitere, empirische Analysen über den US-amerikanischen, politischen Einfluss auf die Kreditvergabe des IWF. Zum Beispiel, nach der Analyse von Graham Bird und Dane Rowlands ist das Abstimmungsverhalten für die USA ein bedeutsamer Faktor in der Entscheidungsfindung hinsichtlich des IWF-Kredits ist. Dieses Ergebnis ist ähnlich der Untersuchung von Thacker und bestätigte die Untersuchung von Thacker. Vgl. Graham Bird und Dane Rowlands, IMF lending: How is it Affected by Economic, Political and Institutional Factor? in; Journal of Policy Reform 4. 2001.

²⁴ Axel Dreher und Jan-Egbert Sturm, Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly ? in; KOF Working Papers No. 137, 2006.

In Bezug auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen untersuchen Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm und James Raymond Vreeland²⁵ den empirischen Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaftsstruktur des Sicherheitsrats und den IWF-Kreditentscheidungen.

Es gibt einen umfangreichen Wettbewerb um die temporären Sitze auf dem Sicherheitsrat in den Vereinten Nationen, weil die Länder die erwähnten Belohnungen während ihrer Amtszeit erwarten. Tatsächlich erhöht sich die durchschnittliche US-Hilfe um 54 Prozent und die durchschnittliche UNO-Entwicklungshilfe um 7 Prozent, wenn ein Land in den Sicherheitsrat gewählt wird²⁶.

Als interessantes Beispiel hierfür lässt sich der Fall Tansania anführen. Nach der Unabhängigkeit im Jahre 1961 erzielte Tansania für eineinhalb Jahrzehnte lang keinerlei Kreditvereinbarung mit dem IWF. Nachdem Tansania im Jahr 1974 in den Sicherheitsrat gewählt wurde, räumte der IWF dem Land im gleichen Jahr einen Kredit ohne Konditionalität ein. Im Jahr 1975 traf Tansania zudem mit dem IWF zweimal eine Kreditvereinbarung, einmal auf Basis einer Ölfazilität und einmal als Bereitschaftskreditvereinbarung über ein Jahr. Aber im März und April des Jahres 1976 richtete sich das Abstimmungsverhalten der tansanischen Regierung gegen die mächtigen Mitgliedsländer des IWF. Interessanterweise zahlte der IWF nie den Kredit unter der Bereitschaftsvereinbarung aus, die im August 1975 unterschrieben worden war²⁷.

Zusammenfassend kann aus den angeführten Untersuchungen abgeleitet werden, dass die temporären Mitgliedsländer des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen eine günstige

²⁵ Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm und James Raymond Vreeland, Does Membership on the UN Security Council Influence IMF Decisions? Evidence from Panel Data, KOF Working Papers No. 151, 2006.

²⁶ Ilyana Kuziemko und Eric Werker, How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. in; Journal of Political Economy, Vol. 114, No. 5, 2006, S.

²⁷ Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm und James Raymond Vreeland, Ibid. S.6-7.

Behandlung durch den IWF in Bezug auf die Kreditvergabe erfahren, weil der Sicherheitsrat wichtige Entscheidungen, die die Interessen der mächtigen Mitgliedsländer des IWF berühren, wie zum Beispiel Sanktionen oder Krieg, trifft. Durch die Kreditpolitik soll so ein erwünschtes Abstimmungsverhalten herbeigeführt werden.

4.2.3. Die Kreditvergabe des IWF als Ergebnis des Einflusses von ökonomischen Interessengruppen auf die Regierungen der mächtigen Mitgliedsländer

Den bisher genannten Studien über die Kreditvergabe des IWF als Mittel der Außenpolitik zu Folge werden die einzelnen mächtigen Mitgliedsländer, besonders hierbei die USA, als Handlungseinheiten betrachtet. Diese Studien gehen etwa von der Voraussetzung aus, dass die USA mit einer Stimme im IWF sprechen und ihn so kontrollieren.

Ngairé Woods²⁸ hingegen wies darauf hin, dass in diesen Studien die verschiedenen Stimmen innerhalb der USA nicht berücksichtigt wurden. In Woods' Studie wird teilweise erklärt, inwieweit die US-amerikanischen, außenpolitischen Interessen oder Präferenzen gegenüber dem IWF auf innenpolitische und binnenwirtschaftliche Partikularinteressen zurückzuführen sind. Diese Ansicht von Ngairé Woods basiert darauf, dass die außenpolitischen Strategien der Staaten deren eigene, vielfältige Interaktion zwischen ihrer nationalen und der internationalen Ebene widerspiegeln²⁹. Generell bleibt hierzu zu berücksichtigen, dass nationale wie internationale Beschränkungen die Außenpolitik eines Staats mit beeinflussen.

²⁸ Ngairé Woods, *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Cornell University Press 2006, S. 36.

²⁹ Vgl. Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in; *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, S. 427-460.

Nationale oder internationale Beschränkungen resultieren beispielsweise aus verschiedenen Interessenpositionen. So konstituiert sich am Ende nationales Interesse dadurch, indem die Gewichte der unterschiedlichen Interessen in Wahlergebnissen, also der Bestimmung von Parlament oder Präsident, zum Ausdruck kommen. Auf diese Weise kann erklärt werden, wie sich innenpolitische Interessen auf die Kreditvergabe des IWF auswirken.

Hinsichtlich des Einflusses innenpolitischer Interessen zeigt eine Analyse von Thomas Oatley und Jason Yackee³⁰, dass insbesondere US-amerikanischen Banken ein hohes Gewicht beizumessen ist. Nach dieser Untersuchung nämlich ist die Höhe der risikoträchtigen Positionen der US-amerikanischen Banken in einem Entwicklungsland ein ausschlaggebender Faktor für die Höhe der IWF-Kredite, die das betreffende Land aufnehmen kann.

Aus dem Ergebnis dieser Analyse kann der Schluss gezogen werden, dass die US-amerikanischen, international tätigen Geschäftsbanken als politische Interessengruppe erwarten, dass das US-Parlament oder die US-Regierung Einfluss auf die IWF-Kreditvergabe an ein jeweiliges Land, dem diesen Banken Kredit gewähren, ausübt.

In Bezug auf diesen Einfluss analysieren J. Lawrence Broz und Michael Brewster Hawes³¹ die Kongressabstimmung über Bitten um Quotenerhöhungen im IWF im Jahr 1983 und 1998. Durch ihre Analyse stellen Broz und Hawes fest, dass Wahlkampfspenden der Banken eine große und bedeutsame Auswirkung auf die Neigung der Abgeordneten haben, auf eine US-amerikanische Quotenerhöhung im IWF hinzuwirken. Obwohl das US-Parlament nicht täglich die Tätigkeit des IWF überwacht, spielt es doch eine aktive Rolle bei Entscheidungen

³⁰ Thomas Oatley und Jason Yackee, "American Interests and IMF Lending." in; *International Politics* 41, No.3, 2004, S. 415-429.

³¹ J. Lawrence Broz und Michael Brewster Hawes, *US domestic politics and International Monetary Fund policy*, in; Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hrsg.) *Delegation and Agency in international organizations*, Cambridge University Press 2006, S. 77-106.

wie einer Quotenerhöhung, für die die Genehmigung des Kongresses unbedingt notwendig ist³².

Nach der Ansicht von Broz und Hawes wird diese bedeutsame Auswirkung darauf zurückgeführt, dass die Finanzhilfe des IWF bei den Banken mit einer Versicherung gleichgesetzt werden kann. Die Finanzhilfe des IWF mildert die Risiken, mit denen diese Banken konfrontiert werden, wenn diese den Entwicklungsländern Kredite gewähren. Der Studie zufolge unterstützen jene Abgeordneten, die von Wahlkampfspenden der Banken abhängen, aktiver die US-amerikanische Quotenerhöhung des IWF als jene Abgeordnete, die keine Bankenspenden empfangen. So bewirkten die Abgeordneten eine Erhöhung der US-Quoten im IWF, so dass die Bewertung des Aktienkapitals der US-amerikanischen Banken durch die Börse zunahm. Demirgüç-Kunt und Huizinga kommen zu dem Schluss, dass der US-Aktienmarkt erwartet, dass praktisch alle Kredite der Schuldnerländer zum Schuldendienst für Banken verwendet werden³³.

4.3. Der politische Einfluss der Kreditnehmerländer auf die Kreditvergabepolitik des IWF

In Bezug auf die Kreditnehmerländer ist das konventionelle Verständnis für die Kreditvergabe mit dem Zahlungsbilanzproblem, der ausländischen Devisenreserveposition und dem Niveau der Auslandsverschuldung verbunden. Wenn ein Land einen Kredit braucht und keine Alternative zum IWF hat, dann nimmt dieses Land einen IWF-Kredit auf.

³² Das Interesse der international tätigen Geschäftsbanken an der US-amerikanischen Quotenerhöhung im IWF wird darauf zurückgeführt, dass Zunahmen der US-Quote gesetzgebende Zustimmung erfordern. Diese Tatsache bedeutet, dass der nationale, US-amerikanische Nutzen durch den IWF nicht nur auf außenpolitischer, sondern auch auf US- binnenwirtschaftlicher Ebene anzusiedeln ist.

³³ Asli Demirgüç-Kunt und Harry Huizinga, "Official Credits to Developing Countries. Implicit Transfers to the Banks," in; The World Bank Working Papers 0592, 1991.

Doch zeigt die Erfahrung mit der Kreditvergabe des IWF, dass es neben den ökonomischen auch innenpolitische Faktoren sind, die die Kreditvergabe des IWF beeinflussen. Diese innenpolitischen Faktoren etwa können bedeuten, dass ein Land einen IWF-Kredit aufnimmt, obwohl es sich in keinem Zahlungsbilanzproblem befindet und obwohl es nicht unter zu niedrigen Positionen an ausländischen Devisen oder unter einer zu hohen Auslandsverschuldung leidet. Dieses Argument steht dem konventionellen Verständnis über das Zustandekommen von IWF-Krediten entgegen.

Einschlägigen Erörterungen zufolge werden die IWF-Kredite darauf zurückgeführt, dass Regierungen die IWF-Kredite nicht einfach aufnehmen, weil sie einen Kredit brauchen, sondern weil sie eine bestimmte Konditionalität erhalten wollen³⁴. Durch die Konditionalität versuchen die Regierungsvertreter ihre jeweiligen Präferenzen für eine bestimmte Wirtschaftspolitik durchzuführen. Nach Roland Vaubel³⁵ ermöglicht kollektive internationale Entscheidungsfindung teilnehmenden inländischen Politikern, sich der inländischen Verantwortung zu entziehen. So führt Putnam³⁶ die Verhandlung zwischen dem IWF und Italien als ein Beispiel hierfür an. Putnams Beobachtung zufolge versuchte der italienische Regierungsvertreter, durch eine Vereinbarung mit dem IWF, seine private Wunschpolitik, die aufgrund des Widerstands im Inland nicht verwirklicht werden konnte, durchzuführen. James Bjork³⁷ betrachtete die Vereinbarung zwischen dem IWF und Polen ebenfalls unter diesem Aspekt. Nach der Erklärung von Bjork ist hierbei der größte Teil der Konditionalität des IWF auf innenpolitische Faktoren Polens zurückzuführen. Die polnische Regierung konnte die Vereinbarung mit dem IWF dazu verwenden, sozialen Widerstand gegen die Vereinbarung mit dem IWF zu unterdrücken und die bevorzugten wirtschaftlichen Programme durchzuführen.

³⁴ Vgl. James Raymond Vreeland, *The IMF and Economic Development*, Cambridge University Press 2003, S.13.

³⁵ Roland Vaubel, "A public choice approach to international organization", in; *Public Choice* 51, 1986, S. 45

³⁶ Robert D. Putnam, *Ibid.* S. 475.

³⁷ Vgl. James Bjork, "The Uses of Conditionality: Poland and the IMF", in; *East European Quarterly*, XXIX, No. 1, 1999, S. 89, 118.

Karen L. Remmer³⁸ erläutert hierzu, dass die Macht des IWF für die Kreditnehmerregierungen, die einen Sündenbock suchen, nach wie vor einen nützlichen Mythos darstellt, weil die Regierung dem IWF die Schuld an wirtschaftlichen Einschränkungen geben kann.

Diese Argumente heben die Bedeutung des innenpolitischen Einflussfaktors auf Seiten der Kreditnehmerländer auf die Kreditvergabepolitik des IWF hervor. Einer solchen Erklärung folgend wird die innenpolitische Motivation eines Kreditnehmerlandes für die Inanspruchnahme von IWF-Krediten anhand zweier Faktoren zusammengefasst. Einerseits benutzt die Regierung ihren Kontakt zum IWF zur Stärkung ihrer eigenen strategischen Position bei wirtschaftspolitischen Verhandlungen mit inländischen politischen Gegnern, andererseits weist die amtierende Regierung dem IWF die Schuld für wirtschaftliche Einschränkungen zu.

Das letztgenannte, von den Regierungen bemühte Argument der Schuld der IWF-Kreditvergabepolitik an den wirtschaftlichen Einschränkungen ihrer Länder, besitzt allerdings nur begrenzte Plausibilität. Eine Kreditaufnahme über den IWF bedeutet zunächst ein Scheitern der eigenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dies führt zu der Kritik an einer amtierenden Regierung oder einem führenden Politiker, z.B. dem Präsidenten. Demgegenüber kann die Aufnahme von IWF-Krediten aber auch von Nachfolgeregierungen als politisches Mittel eingesetzt werden. So kann etwa ein neu gewählter Präsident erklären, dass die bestehenden wirtschaftlichen Probleme, die einen Kredit notwendig machten, auf die frühere Regierung oder den früheren Präsident zurückgeführt werden. Auf diese Weise kann er seine Amtszeit verlängern.

In Bezug auf diese oben erwähnte eingeschränkte Plausibilität einseitiger Schuldzuweisungen führten Przeworski, Adam, and James Raymond Vreeland einige Studien hinsichtlich einer

³⁸ Vgl. Karen L. Remmer, "The Politics of Economic Stabilization. IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", in; Comparative Politics October 1986, S. 7, 21.

möglichen Korrelation zwischen der Wiederwahl führender Politiker und der IWF-Kreditvergabe durch. Sie behaupten³⁹, dass Regierungen nach ihrer Wahl IWF-Kredit aufnehmen wollen. In Bezug auf die Schuld des IWF an wirtschaftlichen Einschränkungen eines Landes analysieren Alastair Smith und James Raymond Vreeland den Zusammenhang zwischen der IWF-Kreditvergabe und dem politischen Überleben führender Politiker. Nach dieser Analyse hatte der IWF-Kredit im Fall von Demokratien dann die Wirkung einer Erhöhung des politischen Überlebens führender Politiker, wenn diese den Kredit von ihrer jeweiligen Vorgängerregierung übernommen hatten. Demokratisch gewählte, führende Politiker können etwa die Schuld an ihren wirtschaftlichen Problemen den vermeintlich schlechten politischen Beratungen geben, die der IWF der Vorgängerregierung zuteil kommen ließ. Somit besteht also für neu gewählte Politiker die Chance, den IWF als Sündenbock zu benutzen.

Der oben beschriebenen Analyse zufolge stehen IWF-Kreditvergabe, Wiederwahl und politisches Überleben führender Politiker in einer Korrelation. Führende Politiker können so zwar auf den IWF als vermeintlichen Sündenbock hinsichtlich bestehender wirtschaftlicher Problemen verweisen, doch vermeiden amtierende Regierungen oder führende Politiker selbst - gerade aufgrund des dargestellten Zusammenhangs - während ihrer eigenen Amtszeit, einen IWF-Kredit aufzunehmen. In diesem Zusammenhang üben kreditaufnehmende Mitgliedsländer keinen Einfluss auf die Kreditvergabe des IWF aus.

In Bezug auf die Verwendung des IWF als Mittel zur Verhandlung mit dem wirtschaftspolitischen Gegner im eigenen Lande basiert dieses Argument darauf, dass die Regierung keine Billigung durch den Gegner, zum Beispiel über die Legislative in einem Präsidensystem, oder durch den Koalitionspartner in einem parlamentarischen System, braucht. Die Vereinbarung über einen Kredit wird zunächst in einer Absichtserklärung dokumentiert, die von Vertretern des IWF und Regierungsbeamten geschrieben wird. Diese Erklärung wird sodann formell vom Finanzminister des Kreditnehmerlandes dem

³⁹ Adam Przeworski, und James Raymond Vreeland. "The Effect of IMF Programs on Economic Growth." in: The Journal of Development Economics 62, 2000, S. 385-421..

geschäftsführenden Direktor zugesandt. Der geschäftsführende Direktor legt die Absichtserklärung dem Exekutivdirektorium vor. Sobald das Exekutivdirektorium die Absichtserklärung genehmigt, gewährt der IWF dem Land den gewünschten Kredit, womit sich das Land nunmehr unter dem Dach eines IWF-Programms befindet. In diesem Prozess kann der Regierungsvertreter das Einverständnis seiner innenpolitischen Gegner umgehen.

Nach der Vereinbarung zwischen dem IWF und dem Kreditnehmerland muss letzteres nun seine wirtschaftspolitische Richtung oder Maßnahmen entsprechend der Vereinbarung ändern. Ein Verstoß des Nehmerlandes gegen die Vereinbarung führte dann zur einer Beschränkung des Zugangs zum Kredit des IWF. In diesem Fall wäre eine Fristverlängerung auf Basis der Erlaubnis der Gläubiger ausgeschlossen, darüber hinaus hätte das so gemäßregelte Schuldnerland mit einer Verringerung ausländischer Investitionen zu rechnen, weil Gläubiger und Anleger den Signalen des IWF folgen. Das Versäumnis wirkt sich dabei nicht nur negativ auf den Zugang zum IWF-Kredit, sondern ebenso ungünstig auf alle inländischen Akteure, einschließlich der politischen Gegner, aus. Aufgrund der mittelbaren und unmittelbaren negativen Auswirkung wird der Druck auf inländische politische Gegner⁴⁰ nunmehr so groß, dass der Regierungsvertreter nicht mehr auf deren Widerstand stößt und seine wirtschaftspolitische Präferenzrichtung oder Maßnahmen erfolgreich durchführen kann.

Die Kreditvergabe des IWF an Uruguay im Jahr 1990 kann als Beispiel hierfür angeführt werden⁴¹. Uruguay kam am 12. Dezember 1990 mit dem IWF darin überein, einen IWF-Kredit aufzunehmen und hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Richtung und anderer Maßnahmen den Auflagen des IWF zu folgen. Doch stand die Kreditvergabe des IWF an Uruguay tatsächlich in keinem Zusammenhang mit einer etwaigen, ökonomischen

⁴⁰ Vgl. Allan Drazen, Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach, IMF Staff Papers, Vol. 49, Special Issue, 2002, S. 65

⁴¹ Vgl. James Raymond Vreeland, Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases, in; International Political Review, Vol. 24, No. 3, 2003. S. 321-343.

Notwendigkeit des Landes hierfür⁴². Plausibilität gewinnt der Vorgang unter Betrachtung seiner Vorgeschichte: So gelang es dem gewählten Präsident Luis Alberto Lacalle aufgrund eines harten, innenpolitischen Widerstands zunächst nicht, von ihm bevorzugte wirtschaftspolitische Maßnahmen durchzuführen. So standen große Teile seiner eigenen Partei sowie sein Koalitionspartner seiner wirtschaftspolitischen Richtung entgegen, insgesamt hatte Präsident Lacalle nur wenig inländische Verbündete⁴³. In dieser Situation vereinbarte er mit dem IWF, einen IWF-Kredit aufzunehmen und der Konditionalität zu folgen. Obwohl er durch dieses Verfahren nun nicht mehr in der Lage war, sein ursprüngliches wirtschaftspolitisches Programm in Gänze durchzuführen, verzeichnete der nach diesem Coup viele politische Erfolge⁴⁴.

⁴² „The overall balance of payments of Uruguay was in surplus in 1989 and 1990 as was the current account balance. Uruguay also held a strong foreign-reserves position. The 1988 reserves were 10.2 times the average monthly import requirements. This level dropped to 7.7 by 1990, but remained strong by developing-country standards. The rest of Latin America held reserves of only 3.7 times average monthly import requirements: reserves in Uruguay were more than double this”. In; Vreeland, Ibid. S. 324.

⁴³ Vgl. Ibid. S. 328.

⁴⁴ „foreign direct investment experienced a dramatic increase, going from zero in 1991 to less than 0.01 percent of GDP in 1992 to 0.74 percent of GDP in 1993 und nearly 1 percent of GDP in 1994. Overall, investment grew every year after 1990, going from 12 percent of GDP in 1991 to 13 percent in 1992 to more than 14 percent in 1993 and 1994. Economic growth went from less than 1 percent in 1990 to 3 percent in 1991 and nearly 8 percent in 1992.” in; Ibid. S. 331-332.

4.4. Der Einfluss der IWF-Bürokratie auf die Kreditvergabepolitik des IWF

4.4.1. Die Autonomie der IWF-Bürokratie

Die Frage nach dem bürokratischen Einfluss auf die Kreditvergabe des IWF ist verbunden mit der Tatsache der Autonomie des Stabs des IWF. Die Antworten auf die Frage nach der Basis dieser Autonomie lassen sich in zwei Sichtweisen unterteilen.

Der ersten Ansicht folgend genießen Internationale Organisationen in Folge des Principal-Agent-Problems, der informationellen Asymmetrie und unvollständigen Überwachung, einen bestimmten Grad an Autonomie⁴⁵. Diese Principal-Agent Problem besteht darin, dass die Mitarbeiter der internationalen Organisationen – aber auch die zwischen gelagerten Kontrollinstanzen – zum Teil andere Interessen haben als die Wahlbürger. Eine internationale Organisation ist nicht nur an ihrem Überleben, sondern auch an ihrem Wachstum interessiert⁴⁶. Auf Basis dieses Ansatzes argumentiert Roland Vaubel, dass die Bürokratien der internationalen Organisationen darauf abzielen, das eigene Budget, die Macht des eigenen Stabs und dessen Unabhängigkeit zu maximieren. So verwendet auch der Stab des IWF seine Autonomie zum weiteren Ausbau von Macht, Prestige, Einkommen und Kompetenzen⁴⁷. Einen Hinweis darauf liefert die Tradition des qualifizierten IWF-Stabs, durch die der IWF

⁴⁵ Roland Vaubel, Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen, HWWA Discussion Paper 219, Hamburg Institute of International Economics, 2003. Und Lisa L. Martin, Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality. In: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, und Michael J. Tierney, Ibid. S. 140-164.

⁴⁶ Roland Vaubel, Ibid. S. 1

⁴⁷ Roland Vaubel, The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice Analysis, in; Roland Vaubel and Thomas D. Willett, Ibid. s. 211. Und Roland Vaubel, A public choice approach to international organization, in Public Choice 51, 1986, S: 39-57.

sich ständig neuen Aufgaben zuwendet und seine finanziellen Ressourcen sowie seinen Einfluss auszudehnen versucht⁴⁸.

Im Gegensatz zu dieser Begründung wird auf der anderen Seite behauptet, dass die Autonomie auf makroökonomische Fachkenntnisse und Erfahrung in der Behandlung der finanziellen Schwierigkeiten der Mitgliedsländer zurückzuführen ist⁴⁹. Nach Ansicht von Michael Barnett und Martha Finnemore ist die Autonomie der Bürokratie internationaler Organisationen auf ihre Fachkenntnisse und die Legitimität der rational-rechtlichen Befugnis zurückzuführen⁵⁰. Diese Fachkenntnisse geben dem Stab des IWF einen großen Spielraum für die Entwicklung und Einstellung bestimmter intellektueller Modelle, die wiederum die Expansion der IWF-Konditionalität begründet.

Die beiden Ansichten unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Ausgangspunkts der Autonomie, als auch hinsichtlich der Zwecke, die mit der Autonomie verfolgt werden⁵¹. Trotz dieses Unterschieds betrachten beide Ansichten die Veränderungen der IWF-Aktivitäten als Produkt der Bürokratie des IWF.

⁴⁸ George Shultz, Economics in Action: Ideas, Institutions, Politics, in; American Economic Review, Vol. 85, No.2 S. 5, 1995.

⁴⁹ Vgl. Michael Barnett und Martha Finnemore, Rules for the World. International Organizations in Global Politics. Cornell University Press. 2004. S. 50

⁵⁰ Michael Barnett und Martha Finnemore, Rules for the World. International Organizations in Global Politics. Cornell University Press 2004, S. 48-51.

⁵¹ Terry M. Moe, Politics and the theory of organization. Journal of Law, Economics and Organisation 7, S. 106-29, 1991. Und Michael Barnett und Martha Finnemore, The politics, power, and pathologies of international organizations. International Organization 53. S. 699-732. 1999.

4.4.2. Der IWF-Stab und die Kreditvergabe des IWF

In Bezug auf die Bürokratie des IWF konzentriert sich Roland Vaubel auf den Stab des IWF. Er behauptet, dass das Hauptinteresse des IWF-Stabs in der Maximierung seiner Macht und seines Prestiges zu suchen ist. Zur Erreichung dieser Ziele versucht demzufolge ein Stab, sein Budget zu erhöhen, sowie seine organisatorische Unabhängigkeit zu maximieren und zu erweitern⁵². In Erweiterung der Forschungsperspektive untersuchten Roland Vaubel, Axel Dreher und Uğurlu Soylu sodann die personelle und organisatorische Ausweitung der Stäbe in 27 internationalen Organisationen. Nach dieser Untersuchung sind die jeweiligen Stäbe im Zeitraum zwischen 1950 und 2001 personell mit einer Jahresrate von 3,2 Prozent gewachsen, während die absolute Zahl der neuen Mitgliedsländer innerhalb dieser Organisationen nur um 2,5 Prozent pro Jahr anstieg⁵³. Im Fall des IWF betrug die Zahl der im Stab Beschäftigten im Jahr 1950 444. Diese Zahl stieg im Jahr 1985 auf 1,646 und im Jahr 2001 auf 2, 976 an. Die Anzahl der Mitgliedsländer betrug im Jahr 1950 44, bis zum Jahr 2001 stieg sie auf 184 Länder an. Die Steigerung des Stabspersonals des IWF betrug demnach 3,8 Prozent, die Steigerung des Bestandes an Mitgliedsländern dagegen lediglich 1,5 Prozent. Nach der Argumentation von Vaubel⁵⁴ steht diese Steigerung in einem positiven Zusammenhang mit den Ressourcen des IWF, d.h. mit dem operativen Budget und seiner Kreditvergabe.

Die Erfahrungen aus der Zeit nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems zeigen, dass der Stab des IWF in ökonomisch schwierigen Situationen, wie z.B. dem Ölschock in den 70er Jahren oder während der Schuldenkrise Anfang der 1980er Jahre, durch seine Praxis der Kreditvergabe seine Macht zu maximieren versuchte. Der Zusammenbruch des Bretton Woods System hatte einen Bedeutungsverlust des IWF oder zumindest seiner Kreditvergabe

⁵² Vgl. Roland Vaubel, *Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence*. In; *World Economy* 19, 1996, S. 195

⁵³ Roland Vaubel, Axel Dreher und Uğurlu Soylu, "Staff Growth in International Organizations: A principal-Agent Problem? An Empirical Analysis" in; *Public Choice*, Vol. 133, No. 3-4, 2007, S. 275.

⁵⁴ Roland Vaubel, *The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice analysis*. In; Roland Vaubel und Thomas D. Willett (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder, Westview, 1991, S. 211.

zur Folge, zumal in den Artikeln der Vereinbarungen des IWF keine Vorschrift zur Kreditvergabe unter der Bedingung flexibler Wechselkurs erlassen wurde. Im Angesicht des Ölshocks befürwortete der geschäftsführende Direktor, H. Johannes Witteveen, dass der IWF als internationale Währungsorganisation innovativ bei der Suche nach neuen Methoden sein sollte. In diesem Zusammenhang betonte er die Rolle des IWF als Vermittler zur Finanzierung der enormen Ungleichgewichte, die zu plötzlich auftauchen⁵⁵. Aus diesem Grund entwickelte man die Idee der Ölfazilität. Zur Organisierung der für die Ölfazilität notwendigen Ressourcen reiste der geschäftsführende Direktor persönlich in die ölerzeugenden Mitgliedsländer Algerien, Iran, Kuwait, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate sowie Venezuela⁵⁶.

Zusammen mit dem Ölshock bot die Schuldenkrise Anfang der 80er Jahre also für den IWF eine Möglichkeit, durch die Kreditvergabe seine Macht und sein Prestige zu maximieren - dies umso mehr, als die Entwicklungsländer bezüglich der Möglichkeit einer Rückzahlung ihrer Schulden keine Alternative zum IWF hatten. Insbesondere die Schuldenkrise eröffnete dem IWF zudem die Chance, den Umfang seiner Beteiligung an den Konjunkturen der Problemländer zu vergrößern, was er auch nutzte.⁵⁷.

Der Versuch des Stabs des IWF, durch die Kreditvergabe seine Macht zu maximieren, führt zu dem Interesse an einer Verbesserung einer zentralen Ressource des IWF selbst, nämlich der Erhöhung der Quote. Vaubel versucht dieses Interesse des Stabs an der Quotenerhöhung mit dem Konzept des „hurry-up lending“ zu erklären⁵⁸.

⁵⁵ Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a Changing World 1945-85*, Internationale Monetary Fund, Washington, DC 1986 S. 140.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Vgl. Anna J. Schwartz, „International Debts: What’s Fact and What’s Fiction.“, in; *Economic Inquiry*, Vol. 27, No.1, 1989, S. 13.

⁵⁸ Vgl. Vaubel, *Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence*.

In der Vereinbarung des IWF⁵⁹ wird festgelegt, dass die Quote als die Basis für die Ressource und als die Kapazität der Kreditvergabe des IWF mindestens alle fünf Jahre überprüft werden muss. „Hurry-up lending“ bezeichnet eine Strategie der zuständigen IWF-Stäbe, die auf diesen Zeitraum zurechtgeschnitten ist: sie bedeutet die Steigerung der Kreditvergabe im dritten und vierten Jahr nach der letzten Quotenüberprüfung. Hierbei ist die Zunahme der gewährten Kreditraten, gemessen an der gesamten Quote, im dritten und vierten Jahr nach der Quotenüberprüfung viel größer, als im ersten und zweiten Jahr⁶⁰. Durch diese Kreditvergabe versucht der IWF, einen starken Bedarf an Ressourcen aufzuzeigen. Durch seine Analyse verdeutlicht Vaubel, dass der Stab des IWF ein Interesse an einer Quotenerhöhung hat, um durch die Kreditvergabe seine Macht und sein Prestige zu maximieren.

Dieses Interesse wird durch eine Feststellung aus den Reihen des IWF-Stabs bestätigt. So erklärt James Boughton, dass die wichtigste Herausforderung des IWF in der Sicherung seiner Identität und der Sicherung seiner Ressourcen liegt, damit er weiterhin eine angemessene Unterstützung für die Mitgliedsländer gewährleisten kann⁶¹.

4.4.3. Grenzen des Einflusses der Bürokratie

Offensichtlich basiert die Autonomie des IWF als internationale Organisation auf den Fachkenntnissen, Erfahrungen und den dem IWF durch die Mitgliedsländer übertragenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Mitgliedsländer. Mit anderen Worten scheint der IWF ein besonders passendes Beispiel für eine Organisation zu sein, die über relative Autonomie hinsichtlich der eigenen Aktivitäten verfügt. Das Beispiel der Stabs und seiner Rolle bei dem Prozess der Kreditvergabe trägt hierbei viel zur Erklärung des Mechanismus dieser Autonomie bei. So wird während des Prozesses der Kreditvergabe des IWF das

⁵⁹ Vgl. Article III, Section 2. (a)

⁶⁰ Ibid. S. 204.

⁶¹ James Boughton, IMF Survey S. 222, 1994.

konkrete Programm in Bezug auf die Kreditvergabe, z.B. bezüglich der Kreditsumme, vom Stab entworfen. Das Exekutivdirektorium ist nicht verpflichtet, das vom Stab ausgearbeitete Programm zu akzeptieren, im Fall des Nichteinverständnisses ist es autorisiert, das Programm an den Stab zurückzuweisen – gleichwohl dies äußerst selten geschieht.

Doch stellt, dem Hinweis von Stanley Fisher folgend, diese Autonomie des Stabs nur eine begrenzte Autonomie dar. So wird die generelle Billigung seiner Ausarbeitungen damit erklärt, dass der IWF-Stab nur solche Vorschläge in das Exekutivdirektorium einbringt, die dort von vornherein Akzeptanz finden. Während der Stab etwa mit einem Mitgliedsland über die Kreditvergabe verhandelt, sendet das Exekutivdirektorium Signale darüber, was es akzeptieren wird oder nicht⁶².

Die Autonomie des IWF-Stabs und der Versuch, seine Macht zu maximieren, sind nur wirksam, wenn seine Absichten den außenpolitischen, wirtschaftlichen Interessen der mächtigen Mitgliedsländer entsprechen. So bevorzugte etwa die US-amerikanische Regierung unter Präsident Ronald Reagan vor der Schuldenkrise eine restriktive Kreditvergabe des IWF⁶³. Mit dem Ausbruch der Schuldenkrise jedoch veränderte sich die Einstellung der Regierung Reagan. Diese Veränderung ist nicht nur auf Wohltätigkeit für die Entwicklungsländer in der Schuldenkrise, sondern auch auf die Angst der - insbesondere US-amerikanischen - Banken vor den Folgen der Schuldenkrise zurückzuführen⁶⁴. Seit den 70er Jahren hatten die international tätigen, US-amerikanischen Banken den Entwicklungsländern

⁶² Stanley Fisher, *Applied Economics in Action: IMF Programs*, in; *American Economic Review* 87, No. 2, 1997, S. 25

⁶³ Vgl. Benjamin J. Cohen, *In Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven 1988, S. 228. Roland Vaubel, *The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice analysis*. In; Roland Vaubel und Thomas D. Willett. *Ibid.* S. 216.

⁶⁴ Vgl. Anna J. Schwartz. *Ibid.* S. 15.

Lateinamerikas bereits viele Kredite eingeräumt (Siehe Tabelle 4-1)⁶⁵. Dies führte zu einer strukturellen, finanzpolitischen Belastung der US-amerikanischen Regierung. In den fünf größten Kreditnehmerländern Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko und Venezuela erstreckten sich am Ende des Jahre 1982 die risikoträchtigen Positionen des Kapitals der zwölf größten US-Banken von ihrem tiefsten Stand von 82.7 Prozent aus bis hin zu ihrem höchsten Stand von 262.8 Prozent. Durchschnittlich überschritten die risikoträchtigen Positionen der zwölf größten Banken 1240-180 Prozent. Die Zahlungsfähigkeit von diesen wichtigen Banken wurde bedroht, so dass das gesamte US-Bankensystem verwundbar war⁶⁶. Aus diesem Grund konnte die US-amerikanische Regierung die Kreditvergabe des IWF an Entwicklungsländer nicht ablehnen, um so eine Chance der Rückführung von Schuldenständen an die US Banken zu gewähren.

In diesem Zusammenhang argumentiert Vaubel, dass die Aufgaben, die nationale Regierungen an internationale Organisationen delegieren, dazu tendieren, unangenehme Tätigkeiten („dirty work“) zu sein. Nationale Politiker betrachten diese unangenehmen Tätigkeiten als notwendig zur Unterstützung der inländischen Interessengruppen. Demzufolge möchten nationale Politiker in diesem Feld keine direkte Eigenverantwortlichkeit auf sich nehmen⁶⁷.

⁶⁵ “The share of U.S. banks in loans to Latin America has always tended to be larger than their share of bank lending worldwide. In the 1970s, therefore, the American banking community took the lead in promoting capital flows,” in: Benjamin J. Cohen, Ibid. S. 208

⁶⁶ Benjamin J. Cohen, Ibid. S. 213.

⁶⁷ Roland Vaubel, The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public choice Analysis. In: Roland Vaubel und Thomas d. Willett, Ibid. S. 218.

Tabelle 4-1 U.S. Bank Exposure in Latin America, June 1982^a (in billions of dollars)

	All U.S. banks	Nine largest U.S. banks ^b
Latin America	82.5	49.1
Of which:		
Argentina	8.8	5.6
Brazil	20.5	12.3
Chile	6.1	3.3
Colombia	3.0	2.1
Mexico	25.2	13.6
Peru	2.3	1.3
Venezuela	10.7	7.1
Others	5.9	3.8

^a Includes total amounts owed U.S. banks after adjustments for guarantees and indirect borrowing.

^b Bank of America, Bankers Trust, Chase Manhattan, Chemical, Citibank, Continental Illinois, First National Bank of Chicago, Manufacturers Hanover, and Morgan Guaranty.

Source: Federal Financial Institutions Examination Council, "country Exposure Lending survey" (Statistical Release No. E.16), December 6, 1982 in: Benjamin J. Cohen, IN Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy, Yale University Press, S. 208

4.5. Kritik an der Kreditvergabepolitik des IWF und die Grenzen der Kritik

4.5.1 Der IWF als „lender of last resort“ und die Bedeutung der politischen Ursachen für „Moral Hazard“

In Bezug auf die Rolle des lender of last resort steht das Problem des sogenannten Moral Hazard im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion. Schon zu Beginn der 1980er Jahre wurde vorgebracht, dass die Kreditvergabe des IWF Moral Hazard verursacht⁶⁸. Nach der Mexiko-, Asienkrise in den 90ern Jahren wurde die Rolle von Moral Hazard innerhalb der internationalen Finanzkrisen zum Gegenstand vieler Debatten.

Der Begriff Moral Hazard betrifft ursprünglich den Versicherungsbereich. In der Versicherungsliteratur bedeutet Moral Hazard, dass sich ein Versicherter nach dem Abschluss einer Versicherung anders verhält, als vorher, da nach dem Abschluss einer Versicherung der Versicherte bei einem Schaden keine finanziellen Einbußen mehr erleidet. Dadurch entsteht ein Anreiz für die Versicherten, sich nach Vertragsabschluss weniger vorsichtig zu verhalten. Dieses riskantere Verhalten birgt für den Versicherungsanbieter eine Gefahr, da ein Schaden und dessen Abgeltung im Vergleich zum Schadenpotenzial vor dem Versicherungsabschluss wahrscheinlicher werden,

Die beiden maßgeblichen kritischen Sichten auf Moral Hazard⁶⁹ unterscheiden sich in ihrer Betonung einmal des Kreditempfängers, und das andere mal der privaten Kreditgeber.

⁶⁸ Roland Vaubel, The Moral Hazard of IMF Lending, in; World Economy 6, No. 3. 1983, S. 291-303

⁶⁹ Anna J. Schwartz, "Time to Terminate the ESF and the IMF", Cato Institute Foreign Policy Briefing 48, 1998 Menzie D. Chinn, Michael P. Dooley, Sonal Shrestha, "Latin America and East Asia in the

Hinsichtlich Moral Hazard des Kreditempfängers konzentriert sich dieser kritische Ansatz auf dessen riskantes Verhalten. Nach dieser Ansicht achtet der Kreditempfänger nicht hinreichend auf adäquate Vorsichtsmaßnahmen zur Verhinderung ökonomischer Krisen, da er die Gewissheit eines IWF-Kredits wie eine Versicherung wahrnimmt. Im Bezug auf Moral Hazard des Kreditgebers führt die Kreditvergabe des IWF dazu, dass die internationalen privaten Kreditgeber den Kreditempfängern unvorsichtig schnell Kredite gewähren und die internationalen Anleger die für sie eigentlich offensichtlichen Länderrisiken bei ihrer Anlageentscheidung nicht voll berücksichtigen, weil die privaten Finanzinstitutionen und Anleger wie etwa Banken und Fondsmanager damit rechnen, im Krisenfall durch den Kredit des IWF keinen Verlust an Kredit- oder Anlagesummen zu erleiden.

Im Gegensatz zu diesen kritischen Ansätzen bestehen weitere, eher deskriptiv ausgearbeitete Standpunkte hinsichtlich der Existenz und des Ausmaßes von Moral Hazard⁷⁰. Diese versuchen, das Moral Hazard-Problem mit einem empirischen Ansatz zu erfassen. Den Ergebnissen dieser quantitativen Untersuchung zufolge ist es durchaus plausibel, dass die Verfügbarkeit des IWF-Kredits zu einem gewissen Grad von Moral Hazard herrührt. Sollen durch einen IWF-Kredit die gesamten ökonomischen Kosten von Finanzkrisen mit einbezogen werden, dann ist Moral Hazard wahrscheinlich eine unvermeidliche Folge⁷¹. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Verfechter des sogenannten Bailout auf den Ansatz der

context of an Insurance Model of Currency Crises”, NBER Working Paper 7091, 1999. Charles W. Calomiris, “The IMF’s Imprudent Role as Lender of Last Resort”, Cato Journal, Vol. 17, No. 3, 1998.

⁷⁰ Timothy Lane und Steven Phillips, “Does IMF Financing Result in Moral Hazard?”, IMF Working Paper WP/00/168, 2000. Michael Mussa, “Reflections on Moral Hazard and Private Sector Involvement in the Resolution of Emerging Market Financial Crises.” Dargelegter Artikel an der Bank of England Konferenz über “the Role of the Official and Private Sectors in Resolving International Financial Crises” am 23-24, Juli 2002. Olivier Jeanne und Jeromin Zettelmeyer, “International Bailouts, Moral Hazard, and Conditionality”, CESifo Working Paper No. 563, 2001. Giancarlo Corsetti, Bernardo Guimarães und Nouriel Roubini, “International lending of last resort and moral hazard. A model of IMF’s catalytic finance”, NBER Working Paper 10125, 2003.

⁷¹ Timothy Lane und Steven Phillips, Does IMF Financing Result in Moral Hazard?, IMF Working Paper WP/00/168, 2000.

Verringerung von Moral Hazard, hierbei sollen gleichzeitig die positiven Wirkungen von IWF-Krediten beibehalten werden⁷².

Die wissenschaftlichen Debatten über Moral Hazard werden überwiegend unter dem Primat der ökonomischen Perspektive geführt. Doch kann das Moral Hazard-Problem auch auf den 'politischen Faktor' zurückgeführt werden. Die Beispiele Russlands und der Türkei zeigen, dass Moral Hazard der Kreditvergabe durch den IWF in Zusammenhang mit den politischen Erwägungen der beteiligten Akteure steht. Besonders die Krise in Russland aus dem Jahr 1998 wurde nachträglich unter diesem Blickwinkel betrachtet. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden private Kapitalströme nach Russland als ein entscheidendes Instrument für die Unterstützung zur Finanzierung der russischen Transformation zu Marktwirtschaft und demokratischer Gesellschaft betrachtet. Wegen der strategischen und sicherheitspolitischen Erwägungen der mächtigen Mitglieder im IWF, z.B. der USA, überzeugten sich die privaten Finanzinstitutionen davon, dass der IWF ausländische Investitionen in Russland keinesfalls zusammenbrechen lassen würde. Die Kreditvergabe des IWF an die Türkei wird unter ähnlichen Erwägungen betrachtet – sie betrug bis zu 2900 Prozent der Quote des Landes. Diese außergewöhnliche Kreditvergabe ist ohne Präzedenzfall in der Geschichte des IWF, sie kann daher nur unter Einbezug der geopolitischen Wichtigkeit der Türkei, wie sie sich im Rahmen des 'Krieges gegen den Terrorismus' noch erhöhte, verstanden werden⁷³.

Obige Beispiele zeigen, dass der 'politische' gemeinsam mit dem 'ökonomischen Faktor' das Problem der moralischen Versuchung verursacht. Bewiesen werden konnte zudem, dass die führenden Mitgliedsländer im IWF, besonders die USA, politischen Einfluss auf die

⁷² Vgl. Nouriel Roubini und Brad Setser, Bailouts or Bail-ins ?. Responding to Financial Crises in Emerging Economies. Institute for International Economics, Washington, DC 2004, S. 105. Der Ansatz von Bail-in kann in diesem Zusammenhang verstanden werden. Vgl. Michael Mussa, Reflections on Moral Hazard and Private Sector Involvement in the Resolution of Emerging Market Financial Crises. Von der Bank of England herausgegebener Artikel über die Konferenz über "the Role of the Official and Private Sectors in Resolving International Financial Crises" am 23-24, Juli 2002.

⁷³ Vgl. Michael D. Bordeu und Harold James, The International Monetary Fund: Its Present Role in Historical Perspective. NBER Working Paper 7724. 2000. S. 40. / Michael Mussa, Ibid. S. 12.

Kreditvergabepolitik des IWF ausüben. In diesem Zusammenhang muss das Problem der moralischen Versuchung vom ökonomischen wie vom politischen Standpunkt aus betrachtet werden. Aus diesen Erwägungen heraus schließlich dürfte sich ein Ansatz zur Vermeidung der moralischen Versuchung als sinnvoll erweisen.

4.5.2 Die Kreditvergabe an Länder mit Niedrigeinkommen zur Armutsreduzierung und Wachstumsförderung

Ein weiterer Kritikpunkt an der Kreditvergabe des IWF steht in Zusammenhang mit den Programmen zur Armutsreduzierung und Wachstumsförderung. Nach der Asienkrise im Jahr 1999 änderte der IWF den Namen der 'Erweiterten Strukturanpassungsfazilität' (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) in 'Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität' (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF), um so die zentrale Bedeutung der Kreditvergabe an seine ärmsten Mitgliedsländern für die dortige Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung zu betonen. Der Ausgangspunkt dieser Fazilität liegt in der Annahme, dass die aktive Bekämpfung der Armut in der Welt eine Voraussetzung für Stabilität und Frieden weltweit, also auch bei den Mitgliedsländern, darstellt: das Armutsproblem stellt somit die größte Herausforderung für eine ernsthafte Strategie dar. Ziel des IWF ist es hierzu, durch die beschriebene Fazilität in den Ländern mit niedrigen Einkommen die Grundlage für nachhaltiges Wachstum, und makroökonomische Stabilität zu schaffen und die dort erwünschte Strukturreform zu ermöglichen, bzw. in Gang zu bringen. Makroökonomische Stabilität und Strukturreformen sind eine Voraussetzung für private Investitionen wie auch für Wachstum, im Lauf der Zeit verschaffen sich engagierte Länder auf diese Weise zudem Zugang zu den internationalen Finanzmärkten.

Gemäß einer Verlautbarung von Horst Köhler, der selbst bis zum 4. März 2004 die Position des geschäftsführenden Direktors des IWF besetzte und derzeit das Amt des Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland inne hat, sind in Ländern wie Mosambik, Tansania und Uganda tatsächlich Erfolge zu verzeichnen. In diesen Ländern nahmen z.B.

auch die Aufwendungen für Bildung und Gesundheit strukturell zu. Der IWF hat mit dieser Fazilität sein Engagement in Afrika nicht zuletzt durch den Aufbau von zwei regionalen technischen Hilfszentren in Tansania und Mali verstärkt. Dort bot der IWF den Ländern Ausbildung und Training, vor allem zur Förderung einer effizienten öffentlichen Finanzwirtschaft sowie des Aufbaus von entwicklungsgerechten Finanzsektoren, an⁷⁴. So fiel etwa zwischen 1992 und 2000 in Uganda die Armutsrate von 50 auf 32 Prozent, im Jahr 2002 wurde dort die Grundschulausbildung eingeführt.

Die Kreditvergabe des IWF im Rahmen dieses Programms bedeutet, dass der IWF zunehmend mit Politikangelegenheiten, wie etwa dem Bereich der Strukturanpassung, die bislang vornehmlich in der Verantwortung der Weltbank standen, zu tun hat. Hierbei stößt dieses IWF-Programm auch auf Kritik, der zufolge IWF und Weltbank sich wieder auf ihre jeweiligen Kernaktivitäten konzentrieren sollen⁷⁵. Nach Ansicht von Metzler verfügt der IWF nicht über die Erfahrung oder Sachkenntnis in Sachen Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung und sollte diese auch gar nicht entwickeln. Deswegen solle die langfristige institutionelle Förderung der Entwicklung und Unterstützung einer soliden Wirtschaftspolitik eines Landes in der Verantwortung der Weltbank oder einer regionalen Entwicklungsbank liegen. Armutsbekämpfung und Wachstumsfazilität sollten demnach aus dem Bereich der IWF-Aufgaben ausgeschlossen werden⁷⁶.

Allerdings finden die Leistungen der Weltbank in Bezug auf Strukturanpassungsprogramme ebenfalls ihre Kritiker. Umsetzung und Wirksamkeit des Strukturanpassungsprogramms der

⁷⁴ Horst Köhler, Die Herausforderungen der Globalisierung und die Rolle des IWF, Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin, am 15. Mai 2003, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/051503g.htm>

⁷⁵ Council on Foreign Relations, Safeguarding Prosperity in a Global Financial System – The Future International Financial Architecture. 1999.

⁷⁶ Allan H. Meltzer, Report of the International financial Institutions Advisory Commission. In: <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>

Weltbank stehen dabei im Mittelpunkt der Kritik⁷⁷. So kann auf eine bestimmte Anzahl von Ländern wie z.B. Kenia oder Sambia verwiesen werden, in denen die Weltbank eine Reihe von am Ende fehlgeschlagenen Anpassungsprogrammen durchgeführt hatte⁷⁸. In Bezug auf den Kapitalfluss kann in diesen Fällen also nicht von einer empirischen Evidenz die Rede sein, der zu Folge – im Vergleich zur Rolle des IWF – das aktive Engagement der Weltbank im Rahmen dieses Programms wirksamer gewesen wäre⁷⁹. Nach der Analyse von Graham Bird und Danne Rowlands jedenfalls interessiert sich die Mehrzahl der Manager von Investmentfonds und Pensionsfonds stärker für IWF- als für Weltbank-Programme⁸⁰.

Diese Analyse ist allerdings nicht gleichbedeutend damit, dass die Rolle des IWF für Länder mit niedrigem Einkommen generell gewichtiger wäre als jene der Weltbank. Graham Bird und Danne Rowlands widersprechen etwa der Annahme, dass die Rolle der Weltbank in armen Ländern ohne Beteiligung des IWF wirksamer wäre. Aus dieser Analyse heraus schlussfolgern Graham Bird und Paul Mosley eine andere Strategie-Empfehlung, der zufolge der IWF seine langfristige Kreditvergabe an diese Länder nicht schrumpfen lassen darf. Obwohl die Leistungen des IWF in Ländern mit Niedrigeinkommen bei weitem nicht ausreichend sind und es auch Beweise für die schwache Wirksamkeit einer IWF-Beteiligung an Armutsprogrammen gibt, kann der IWF durch seine langfristigen Kredite trotzdem einige Erfolge in spezifischen Bereichen vorweisen, zum Beispiel in der Förderung öffentlicher Ausgaben zugunsten der Armen oder in der Schaffung eines günstigen wirtschaftlichen und politischen Umfelds. In diesem Zusammenhang stellen Bird und Mosley die These auf, dass der IWF Ländern mit Niedrigeinkommen Kredite für Wirtschaftsreformen gewähren und Anreize für Regierungen zur Durchführung der Programme liefern sollte. Beiden Autoren zu

⁷⁷ Paul Mosley, Jane Harrigan und John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based lending*, 1995

⁷⁸ David Dollar und Jakob Svensson, "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?", in: *The Economic Journal*, Vol. 110, Issue 466, 2000.

⁷⁹ Graham Bird und Paul Mosley, *Should the IMF discontinue its long-term lending role in developing countries?* in: Gustav Ranis, James Raymond Vreeland und Stephen Kosack (Hrsg.), *Globalization and the Nation State. The impact of the IMF and the World Bank*. London, New York 2006, S.394.

⁸⁰ Graham Bird und Danne Rowlands, "The Catalyzing Role of Policy-based lending by the IMF and the World Bank: Fact or Fiction?", *Journal of International Development* 12, S. 951-973, 2000.

Folge reflektiert die derzeit vorherrschende, unklare funktionale Abgrenzung zwischen dem IWF und der Weltbank geradezu die Natur der gegenwärtigen Probleme, auf die die armen Länder aktuell stoßen. Daher betonen sie, dass eine bessere Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen erforderlich ist⁸¹.

Der IWF versucht stetig, seine Rolle dem veränderten internationalen Weltwährungssystem anzupassen. Als internationale Organisation mit zahlreichen Mitgliedsländern, deren größte Herausforderung im Armutsproblem besteht, ist es für den IWF unweigerlich erforderlich, an der Bekämpfung der Armut aktiv teilzunehmen. Doch ergibt sich aus diesem Gesichtspunkt heraus nicht die verstärkte Befürwortung einer Kreditvergabe des IWF an Länder mit niedrigem Einkommen. Auch ohne Kreditvergabe, so die hier vertretene Ansicht, kann der IWF durch die Zusammenarbeit mit der Weltbank in Mitgliedsländern mit niedrigem Einkommen die Grundlage für nachhaltiges Wachstum schaffen und makroökonomische Stabilität sichern

Ein verstärktes Engagement in den einzelnen Ländern sowie eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem IWF und der Weltbank zur Bekämpfung der Armut sind, so der hier gezogene Schluss, für einen Erfolg der Programme erforderlich. Die Probleme, auf die die Mitgliedsländer mit niedrigem Einkommen stoßen, müssen indes auf eine komplexe Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen zurückgeführt werden. Das bedeutet, dass das Problem der niedrigen Einkommen nicht nur durch das Programm des IWF, sondern auch unter Berücksichtigung verschiedener Rezepte in der Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen und den Regierungen der Länder mit Niedrigeinkommen gelöst werden kann. In diesem Prozess sollte daher die Rolle von Teilnehmern wie IWF und Weltbank funktional und formal genauer umrissen werden, zur Frage etwa, wie und mit welchen Aufgaben der IWF an dieser Zusammenarbeit teilzunehmen hätte. Durch eine so erarbeitete, präzise Festsetzung der Rollen könnten die Teilnehmer sich verbessert auf ihren

⁸¹Graham Bird und Paul Mosley, Ibid. S. 397-398.

Fachbereich konzentrieren und in ihrer Zusammenarbeit die Wirksamkeit ihrer Armutsbekämpfungsprogramme erhöhen.

5. Die Konditionalität des IWF

Das ursprüngliche Ziel, bzw. die Hauptaufgabe des IWF war die Wahrung der internationalen Währungsstabilität durch die Überwachung und Aufrechterhaltung der Parität der Währungen der Mitgliedsländer gegenüber dem Dollar. Im Hinblick auf dieses Ziel versuchte der IWF, durch Kreditvergabe Zahlungsbilanzungleichgewichte der Mitgliedsländer auszugleichen und so den Wechselkurs zu verteidigen. Als Staatsvertreter den IMF gründeten, war es nicht vorgesehen, dass der IWF durch die Konditionalität seine Macht auf die Politik der Mitgliedsländer ausübt. Die Anzahl der Auflagen im Rahmen der Konditionalität, die ein Mitglied bei Kreditaufnahme erfüllen muss, ist bis heute gestiegen. Auch änderte sich die Qualität der Konditionalität, die Maßnahmen griffen zunehmend von makroökonomischen Bereichen auf nun auch mikroökonomische Bereiche über.

Diese Veränderung steht im Mittelpunkt der Kritik an der Kreditvergabepolitik des IWF. Die Konditionalität ist hierbei der umstrittenste Aspekt der Politik des IWF insgesamt. Der Charakter und die genaueren Bestimmungsgründe für die veränderte Kreditvergabepolitik können, so die Annahme der vorliegenden Arbeit, durch eine eingehendere Analyse der Konditionalität näher beleuchtet werden.

5.1. Einflüsse auf die Einführung der Konditionalität

5.1.1. Der Einfluss der USA auf die Einführung der Konditionalität

Konditionalität bezeichnet die Bedingungen, die der IWF und ein Mitgliedsland vereinbaren, damit das Land einen IWF-Kredit erhält. In Bezug auf die Tätigkeit des IWF ist die

Konditionalität hierbei Gegenstand einer kontroversen Diskussion. Diese Kontroverse geht bereits auf den Verhandlungsprozess zur Gründung des IWF zurück. In Bezug auf die Kreditvergabe des IWF befürworteten damals die meisten an den Verhandlungen beteiligten Länder eine automatische Kreditaufnahme aus dem IWF¹. So vertrat etwa Keynes die Position, dass Mitgliedsländer pro Jahr IWF-Kredite in Höhe von 25% ihrer Quote automatisch aufnehmen können sollen hätten. Doch plädierten die USA für das konditionale Recht auf Kreditaufnahme aus dem IWF. Mit diesem beschränkten Recht versuchten die USA, zu erreichen, dass die Ressourcen des IWF im Einklang mit dem ursprünglichen Zweck der Institution benutzt wurden.

Diese Kontroverse war auf einen Interessensunterschied zwischen den USA und Großbritannien zurückzuführen. Die USA, welche als einziges Mitgliedsland Devisen in größerem Umfang zur Verfügung stellen konnten, hatten ein Interesse daran, die Artikel der Grundsatzvereinbarung so zu formulieren, dass Kreditanträge eines Mitgliedslandes zurückgewiesen werden konnten. Im Gegenzug zu diesem Standpunkt versuchten die meisten jener Länder, die Kredite nach dem Ende des Zweiten Weltkrieg benötigen, wie etwa insbesondere Großbritannien, durchzusetzen, dass Kreditwünsche eines Mitgliedslandes vom IWF nicht verweigert werden durften.

Diese unterschiedlichen Standpunkte konnten während des Verhandlungsprozesses zur Gründung des IWF nicht ausgeräumt werden. Deswegen wurde in den Originalartikeln der Vereinbarung des IWF ein Kompromiss zwischen den beiden Ansichten erstellt. Dabei wurde die Frage, ob ein Mitgliedsland IWF-Kredite automatisch aufnehmen konnte, oder ob der IWF die Kreditanträge ablehnen durfte, offen gelassen. Obwohl in den Originalartikeln der Vereinbarung die Konditionalität in Bezug auf die Kreditvergabe des IWF nicht direkt

¹ „most countries probably ratified the Bretton Woods Agreement in the belief that British views on conditionality had prevailed and that the Fund would have no right to challenge a member's representation that it needed to draw resources from the Fund in order to effect payments consistent with the Agreement.” in; Sidney Dell, On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality, Essays in International Finance No. 144, Princeton University, 1981, S. 4

erwähnt wurde, wurden die beiden Ansichten in den Originalartikeln der Vereinbarung nebeneinander formuliert.

Nach dem Originalartikel V. Abschnitt 3 (a) (i) und (iii)² des IWF soll ein Mitgliedsland berechtigt werden, im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels der Vereinbarungen Kredit aufzunehmen. Die quantitative Einschränkung eines jeweiligen Kredits war dabei an der Quote des Mitgliedslandes bemessen. Durch diese Regelung hatten die Mitgliedsländer ein automatisches Recht auf Kreditaufnahme aus dem IWF. Aber in dem Originalartikel V Abschnitt 5 und XX Abschnitt 4 (i)³ wird gleichermaßen festgestellt, dass der IWF die Kreditvergabe an ein Mitgliedsland verschieben oder einschränken kann, wenn nach Meinung des IWF hierbei die Nutzung der Ressourcen des IWF in Widerspruch zu dem Ziel des Artikel der Vereinbarungen steht.

Dieser Originalartikel des IWF in Bezug auf die Konditionalität war somit doppelsinnig. Dies führte dazu, dass die entsprechende Grenze zwischen dem Kreditaufnahmerecht der Mitgliedsländer und der Entscheidungsmacht des IWF unsicher war. Aus diesem Grund wurde innerhalb des Exekutivdirektoriums über die Frage der Konditionalität versus Automatismus in Bezug auf die Kreditvergabe des IWF nach der Gründung des IWF weiter diskutiert. Viele Exekutivdirektoren argumentierten, dass der IWF bereits mehr als ausreichend Macht auf die Kreditvergabe an die Mitgliedsländer ausüben konnte. Nach dieser Behauptung würde die umfangreiche Macht des IWF dazu führen, dass die Rolle des IWF als – neben der Nationalbank - zweite Quelle von Reserven gestärkt und so und die Willkür des IWF verstärken⁴. Im Gegensatz zu diesem Argument behauptete der US-amerikanische

² Vgl. J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*. Volume III: Documents, International Monetary Fund Washington, D.C. 1969, S. 191-192

³ Vgl. *Ibid.* S. 192 und 209.

⁴ Vgl. Harold James (1966): *International Monetary cooperation since Bretton Woods*, International Monetary Fund and Oxford University Press, S. 76

Exekutivdirektor, dass der IWF mit zu wenig Einfluss auf die einzelnen Kreditvergaben den Erhalt seiner Ressourcen insgesamt in Gefahr brächte⁵.

Schließlich schafften es die USA als Hauptgläubiger der Welt und Hauptfinanzierungsquelle des IWF, die allgemeine Position des IWF zunehmend in Einklang mit ihren Präferenzen zu bringen⁶. So führte die Macht der USA im März 1948 zu einer Entscheidung innerhalb des Exekutivdirektoriums, nach der der IWF seine Kreditvergabe an Mitgliedsländer entweder verweigern oder unter Auflagen genehmigen konnte⁷. Mit dieser Entscheidung hatten die Mitgliedsländer des IWF nicht mehr das Recht auf automatische Kreditaufnahme. Diese Entscheidung bildete somit für die USA den Ausgangspunkt für die Einführung der Konditionalität in Bezug auf die Kreditvergabe nach der Gründung des IWF. So bezeichnet Dell⁸ diese Entscheidung als einen Wendepunkt in der Kampagne für Konditionalität.

Im weiteren Verlauf versuchten die USA nunmehr, restriktive Kriterien für die Kreditvergabe des IWF an die Mitgliedsländer aufzustellen. Der US-amerikanische Exekutivdirektor, Frank Southard stellte die Prinzipien und Kriterien für die Kreditvergabe des IWF im Mai 1949 vor.

⁵ Vgl. J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy, Evolution of the Fund's Policy on Drawings. In; Margaret G. de Vries J. Keith Horsefield (Hrsg.), The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation, Vol. II: Analysis, International Monetary Fund Washington, D.C. 1969, S. 393.

⁶ „Once the Fund was a going concern, however, its Executive Board might be persuaded to introduce the implementing regulations or interpretations necessary to give the institution supervisory functions. Without such safeguards, the United States would not agree to the release of Fund resources.” In; Sidney Dell, Ibid. S. 7.

⁷ The word “represents” in Article V, Section 3(a) (i), means “declares”. ... the Fund may, for good reasons, challenge the correctness of this declaration, on the grounds that the currency is not “presently needed” or because the currency is not needed for payment” in that currency,” or because the payments will not be “consistent with the provisions of this Agreement.” If the Fund concludes that a particular declaration is not correct, the Fund may postpone or reject the request, or accept it subject to conditions.” In: J. Keith Horsefield, The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Vol. III.: Documents, International Monetary Fund Washington, D.C. 1969, S.227.

⁸ Sidney Dell, Ibid. S. 4.

Diese Kriterien beinhalteten, dass (a) the par value of the member was appropriate; (b) the circumstances which gave rise to the proposed drawing were due to temporary rather than to a fundamental disequilibrium, (c) the proposed drawing could not primarily be attributed, directly or indirectly, to requirements engendered by programs of rehabilitation or development, and (d) the member was taking all the steps essential to assume, as soon as possible, its full obligations under the Articles of Agreement.⁹

Der US-amerikanische Exekutivdirektor, Frank Southard, strengte im Folgenden an, dass Kredite ausschließlich nach diesen Kriterien gewährt wurden. So überprüfte er beispielsweise im Jahr 1949 die Kreditanträge von Brasilien und den Niederlanden auf dieser Grundlage. Nach der Erklärung von Southard war der Kreditantrag von Brasilien gemäß den ersten Kriterien zufriedenstellend, doch wollte er sicher sein, dass der Antrag Brasiliens weder aufgrund eines grundlegenden Ungleichgewichts noch in der Funktion als reines Entwicklungsprogramm gestellt wurde. Dieser US-amerikanische Ansatz stieß auf die Kritik der anderen Exekutivdirektoren. In diesem Zusammenhang verschob Brasilien seinen Kreditantrag.¹⁰ Vor allem hinsichtlich des Antrags der Niederlande meldeten die USA große Zweifel an, ob der Kreditantrag die festgelegten Kriterien erfüllte¹¹.

5.1.2. Einfluss der Bürokratie auf die Einführung der Konditionalität

Im Zuge der anhaltenden Bemühung der USA um eine engere Kontrolle der Kreditvergabe des IWF beeinflusste so auch der Marschallplan, der offiziell European Recovery Program (ERP) genannt wird, die Kreditvergabe des IWF. Unter diesem Programm sollte der IWF Ländern, die Hilfe unter dem European Recovery Program (ERP) erhielten, nur in Ausnahmefällen Kredite in U.S. Dollar gewähren. Neben dem Marschallplan beeinflussten

⁹ J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy, Ibid. S. 398-399.

¹⁰ Ibid. S. 399.

¹¹ Ibid.

außerdem zweitens der Koreakrieg, der – nüchtern konstatiert – zur Verbesserung der Zahlungsbilanzen der weniger entwickelten Länder führte und drittens das Verhalten des US-amerikanischen Exekutivdirektors Frank Southard die Kreditvergabe des IWF.

Die genannten Umstände lähmten die Tätigkeit des IWF besonders hinsichtlich der Kreditvergabe. So gewährte der IWF etwa den Mitgliedsländern im Jahr 1950 überhaupt keine Kredite¹². In diesem Zusammenhang bezeichnete der geschäftsführende Direktor, Camille Gutt, den IWF als moribund¹³. Aus diesem Grund strengten der Stab und sein geschäftsführender Direktor den Versuch an, eine Formel zu finden, mit der die Kreditvergabe des IWF erhöht werden konnte¹⁴. Dieser Versuch verlief in Form von Diskussionen. Im Verlauf dieser Diskussionen verschwand das Konzept des Rechts auf automatischen IWF-Kredit und wurde durch das Konzept der Konditionalität ersetzt¹⁵.

Der Stab des IWF versuchte mittels verschiedener Vorschläge, an diesen Diskussionen teilzunehmen. Nach einem dieser Vorschläge sollten Mitglieder eventuelle Korrekturmaßnahmen zur ordnungsgemäßen Kreditvergabe annehmen. Darüber hinaus galt es nun als allgemeine Regel, dass die Mitglieder sich mit dem IWF vor einer Kreditvergabe beraten mussten. Der Stab verfeinerte diesen Vorschlag noch, indem er ein System vorheriger Überprüfung und Beurteilung der Kreditanträge der Mitgliedsländer vorschlug. Nach diesem Vorschlag waren diese Überprüfung und Beurteilung mit Kriterien verbunden, auf deren Grundlage festgestellt werden konnte, ob ein Mitgliedsland den Kriterien entsprechende

¹² „There were no drawings from the Fund during the calendar year 1950, and the whole amount drawn from October 1949 through September 1951 was only \$76.8 million. Meanwhile \$67.7 million of earlier drawings were repurchased.” In: J. Keith Horsefield, *Ibid.* Vol. I, S. 276.

¹³ Vgl. J. Keith Horsefield, *Ibid.* Vol. I, S. 281.

¹⁴ Vgl. Lisa L. Martin, „Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality“ in; Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hrsg.), *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, New York, Cambridge University Press 2006. S. 150-151.

¹⁵ J. Keith Horsefield, *Ibid.* S. 276.

Politiken im Hinblick auf seinen Wechselkurs verfolgte¹⁶. Doch nahm das Exekutivdirektorium diesen Vorschlag aufgrund der darin ermöglichten Intransparenz des Verfahrens sowie eines anhaltend ineffizienten Überprüfungsmodus nicht an¹⁷.

Nach dieser Ablehnung versuchte der geschäftsführende Direktor, Camille Gutt, die Pattsituation innerhalb des Exekutivdirektoriums zu brechen und die Kreditvergabe zu erhöhen. So schlug er vor, dass die Absicht des Artikels I (V)¹⁸ durch die Verbindung einer Kreditgewährung mit der Verpflichtung des betreffenden Mitgliedslands zur Behebung seiner Zahlungsbilanzschwierigkeiten erreicht werden konnte¹⁹.

Dieser Vorschlag wurde von den USA im Allgemeinen positiv aufgenommen. Der US-amerikanische geschäftsführende Direktor begrüßte die Note als einen nützlichen und praktischen Zusatz zu dem bereits verfügbaren Verfahren. Doch wurde der Vorschlag wiederum von einem Teil der Exekutivdirektoren in Frage gestellt. So fiel die Haltung etwa der britischen Regierung zu diesem Vorschlag skeptisch aus, da sie mutmaßte, dass das Konzept des geschäftsführenden Direktors dem Recht der Mitgliedsländer auf Kreditaufnahme aus dem IWF abträglich wäre. Auch nach Ansicht des französischen Exekutivdirektors de Largentaye hätte dieser Plan nicht funktioniert, weil niemand sicherstellen konnte, dass die Politiken eines Mitglieds tatsächlich die für die anvisierten, jeweiligen Probleme geeigneten bleiben würden²⁰.

¹⁶ Vgl. J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy, Ibid. S. 400. und J. Keith Horsefield, Ibid. Vol. I, S. 279.

¹⁷ Vgl. J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy Ibid. S. 400-401.

¹⁸ „To give confidence to members by making the Fund’s resources available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustments in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.”

¹⁹ Vgl. J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy, Ibid. S. 400. und J. Keith Horsefield, Ibid. Vol. I, S. 281.

²⁰ Ibid.

Trotz dieser skeptischen Meinungen betrachteten die französischen und übrigen Exekutivdirektoren den Plan Gutts als eine für die Mitgliedsländer nützliche Methode zur Steigerung des IWF-Kredits. Aus diesem Grund gab der französische geschäftsführende Direktor an, dass er letztendlich dem Vorschlag zustimmen würde. Diesen genehmigte das Exekutivdirektorium sodann schließlich am 2. Mai 1951²¹. Die Genehmigung bedeutete einen wichtigen Schritt hin zur Konditionalität im Rahmen der Kreditvergabe des IWF. Nach Ansicht von J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy hatte dieser Beschluss allerdings für dieses neue Verfahren nur wenig praktische Ergebnisse zur Folge, zumal sich Diskussionen über die Programme jedes einzelnen, in Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedslands als zu langwierig erwiesen²².

Im Januar 1952 schlug der neue geschäftsführende Direktor, Ivar Rooth, einen dritten Plan vor, um die Verwendung von den Ressourcen des IWF wieder aufleben zu lassen und die Ungewissheit über den Zugang der Mitglieder zu den IWF-Ressourcen zu reduzieren. Nach diesem Vorschlag wurde die Kreditvergabe des IWF daran geknüpft, dass das Problem eines betroffenen Mitgliedslandes von temporärer Natur war und die Politiken, die das Kreditaufnahmeland verwirklichen konnte, angemessen sein würden, um das Problem innerhalb eines absehbaren Zeitraums zu überwinden. Die Politiken sollten somit vor allem die Einstellung des IWF widerspiegeln²³.

Die USA reagierten auf Rooth's Vorschlag positiv, weil er den Kreislauf der Ressourcen des IWF schützte. So mutmaßten die USA, dass durch diesen Vorschlag die Kredite des IWF innerhalb von drei bis fünf Jahren zurückgezahlt und ein finanzieller Anreiz zu langfristigen und hohen Krediten vermieden worden war²⁴. Befürworter der automatischen Kreditaufnahme aus dem IWF wiederum hielten diesem Plan zugute, dass ein betroffenes Mitgliedsland seinen

²¹ J. Keith Horsefield, *Ibid.* Vol. I, S. 281.

²² J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy, *Ibid.* S. 401

²³ J. Keith Horsefield, *Ibid.* Vol. III, S. 228.

²⁴ Vgl. J. Keith Horsefield und Gertrud Lovasy, *Ibid.* S. 402.

Kredit innerhalb der Gold-Tranche aus dem IWF aufnahm²⁵. Somit war, zumindest vorübergehend, der Weg in die automatische Kreditaufnahme der Mitgliedsländer geebnet. Auf Basis dieser positiven Entwicklung nahm das Exekutivdirektorium schließlich den Vorschlag im Februar 1952 an, im Oktober 1952 beschloss es sodann die formellen Verfahren für die Kreditvergabe mit Konditionalität.

Nach dieser formellen Entwicklung der Konditionalität hinsichtlich der Einführung spielten der Exekutivdirektor, hier insbesondere der US-amerikanische Exekutivdirektor und der IWF-Stab, eine aktive Rolle. Ein Vorschlag des IWF-Stabs konnte demnach erst nach der Genehmigung durch das Exekutivdirektorium durchgeführt werden²⁶. Dies bedeutete, dass die Autonomie des IWF-Stabs vom Exekutivdirektorium eingeschränkt wurde. So erließ das Exekutivdirektorium nach einer Genehmigung detaillierte Anweisungen an den IWF-Stab²⁷. In der Anfangsphase der Konditionalität war die Autonomie des IWF-Stabs begrenzt, das Exekutivdirektorium versuchte hierbei, diese beschränkte Autonomie des IWF-Stabs beizubehalten²⁸.

5.2 Die Entwicklung der Konditionalität des IWF

Nach der Einführung der Konditionalität konnte der IWF die Verhinderung einer unzulässigen Verwendung der IWF-Kredite und die Sicherung des Kreislaufs der IWF-Ressourcen

²⁵ Vgl. Ibid. S. 402.

²⁶ „Liaison between the Fund and each member should normally be carried out by the Executive Director concerned, the Managing Director, and staff members. In particular cases a mission might be sent out as had been done recently, but such special contacts should be carried out only after decision by the Executive Board.” Archives S 1720, EB Minutes Meeting 170, May 20, 1947. In: Lisa L. Martin, Ibid. S. 152.

²⁷ Vgl. Margaret G. de Vries und J. Keith Horsefield, Ibid. S. 11.

²⁸ Nach der Einführung der Konditionalität allerdings konnte der IWF-Stab seine Autonomie erweitern, obwohl diese erweiterte Autonomie auch gleichzeitig eine beschränkte Autonomie war. In Bezug auf diese Autonomie erfolgen im Abschnitt 5.3.3. eingehendere Erläuterungen.

verstärken. Allerdings war der IWF durch konditionale Wirtschaftspolitik nun auch zusehends in der Lage, die Politik der Mitgliedsländer wesentlich besser zu kontrollieren. Das Ausmaß dieser Kontrolle stand in engem Zusammenhang mit der generellen Entwicklung der Konditionalität.

5.2.1. Die technische Entwicklung der Konditionalität .

Um einer unzulässigen Verwendung der IWF-Kredite vorzubeugen sowie zur Sicherung des Kreislaufs der IWF-Ressourcen strebte der IWF die Einführung einer „prior-notice“ Klausel an, also einer Abrufstaffelung, Leistungs- bzw. Erfüllungskriterien (performance criteria) sowie Konsultationsverpflichtungen.

Als das Bereitschaftskreditabkommen im Jahr 1952 eingeführt wurde, hatten kreditnehmende Mitgliedsländer des IWF sechs Monate lang das Recht auf Aufnahme einer bestimmten, vorher vereinbarten Kreditsumme. Im Jahr 1953 beschloss das Exekutivdirektorium, dass Mitgliedsländer üblicherweise zwölf Monate lang dieses Recht hatten. Dies wurde vom Stab des IWF deshalb vorgeschlagen, weil sich erwiesen hatte, dass sechs Monate nicht genug Zeit für die Mitgliedsländer waren, um ein bestimmtes Programm zu übernehmen²⁹.

So wandte der IWF im Jahr 1955 schließlich für ein Bereitschaftskreditabkommen mit Peru die sogenannte „prior notice“ Klausel an. Durch diese Klausel konnte der IWF das Recht ausüben, die temporäre automatische IWF-Kreditvergabe an ein Mitgliedsland unter bestimmten Umständen zu verweigern. Diese machtvolle Kompetenz des IWF war Gegenstand der Kritik einiger Exekutivedirektoren³⁰. Nach deren Ansicht gab diese Klausel dem IWF - insbesondere dem Stab - zu viel Ermessen über die Frage, ob ein kreditnehmendes

²⁹ Vgl. J. Keith Horsefield, Ibid. Vol. III, S. 231.

³⁰ Vgl. Emil G. Spitzer, Stand-By Arrangements: Purposes and Form, In: J. Keith Horsefield, Ibid. Vol. II. S. 479.

Mitgliedsland bei der Durchführung eines Stabilisierungsprogramms hinreichend von der diesbezüglichen Absichtserklärung abgewichen war, um bestraft werden zu können³¹. Aus diesem Grund wurde diese Klausel im Jahr 1961 abgeschafft. Diese Abschaffung stand in engem Zusammenhang mit den 1956 und 1957 eingeführten Prinzipien der Abrufstaffelungen und der Leistungs- bzw. Erfüllungskriterien (performance criteria), die weitgehend die Aufgabe der bisherigen Sicherungsklausel übernahmen³².

Nach dem Prinzip der Abrufstaffelungen („phasing“) wurde die Kreditvergabe des IWF in Raten über einen bestimmten Zeitraum hinweg zugelassen. Der IWF vergibt dabei bis heute einzelne Raten an ein Mitgliedsland, wenn das kreditnehmende Mitgliedsland die mit dem IWF erarbeiteten Stabilisierungsprogramme oder verbindlichen Auflagen zu verwirklichen bereit ist (siehe Tabelle 5-1)³³.

Zum effektiven Einsatz dieser Abrufstaffelungen wurden Leistungs-, bzw. Erfüllungskriterien (performance criteria) - quantitativ formulierte Kriterien zur Bewertung der durchgeführten Stabilisierungsprogramme - aufgestellt. Die Einhaltung dieser Leistungs-, bzw. Erfüllungskriterien entscheidet über die weitere Kreditvergabe. Sofern die vom IWF festgelegten Kriterien erfüllt werden, ist es dem betreffenden Mitgliedsland möglich, einen weiteren Teilbetrag abzurufen. In diesem Zusammenhang sind die Leistungs- bzw. Erfüllungskriterien die Voraussetzung für die Existenz von den Abrufstaffelungen.

In der Anfangsphase beschränkten sich diese Leistungs-, bzw. Erfüllungskriterien auf eine kleine Anzahl, für den Erfolg des Stabilisierungsprogramms elementarer Kriterien. Sie sahen überwiegend vor, die Steuerbasis zu reformieren und eine restriktivere Geld- und Fiskalpolitik

³¹ Vgl. Oliver Jeanne, Jonathan D. Ostry, und Jeromin Zettelmeyer, A Theory of International Crisis Lending and IMF Conditionality. IMF Working Paper, WP/08/236, 2008, S. 5

³² Vgl. Ibid. 5-6

³³ „drawings were authorized in installments over a period of time, each installment being approved in the light of satisfactory performance by the drawing country.“ In: Sidney Dell, ibid. S. 11.

durchzuführen. Zudem sollten verzerrte Relativpreise angepasst und die Staatsverschuldung abgebaut werden. Schließlich mussten die Programmländer ihre Leistungsbilanzdefizite durch Importsubstitution sowie Förderung der Exporte reduzieren und ihre Währungsreserven aufstocken³⁴.

Tabelle 5-1 Changes in the Use of Phasing, 1952-1995

Year	Phases (%)					Total
	0	2	3	4	5-18	
1952-1973	31 (27%)	12(10%)	25(22%)	34(29%)	14(12%)	116(100%)
1974-1982	12(25%)	1(2%)	5(10%)	11(23%)	20(41%)	49(100%)
1983-1995	1 (1%)	1(1%)	7(10%)	8(11%)	55(76%)	72(100%)
Total	44 (19%)	14(6%)	37(16%)	53(22%)	89(38%)	237(100%)

In: Erica R. Gould, Money Talks. The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers. Stanford University Press 2006. S. 52

Der IWF konnte durch die Einführung der Abrufstaffelungen sowie der Leistung- bzw. Erfüllungskriterien die Wirtschaftspolitik des kreditnehmenden Mitgliedslandes genau überprüfen. Allerdings konnten etwaige Veränderungen der ökonomischen Situation des betroffenen Staates dazu führen, dass die Beurteilung der Programmdurchführung nicht mehr adäquat vorgenommen werden konnten. Daher wurde im Jahr 1961 die sogenannte „major shift“ Klausel, die Konsultationen zwischen dem IWF und dem Mitgliedsland vorsah,

³⁴ Axel Dreher, Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin 2003, S. 11.

eingeführt³⁵. Außer für Veränderungen der ökonomischen Situation eines Landes wurden die Konsultationen nunmehr auch für andere, in der Zukunft mögliche Fälle vorgesehen. In der Regel werden seither die Konsultationen zwischen IWF und einzelnen Mitgliedsländern in zu unterzeichnende Absichtserklärungen einbezogen. Diese beinhalten sodann etwa die Bedingungen für eine Fortsetzung der Kreditaufnahme, nachdem das Kreditnehmerland die Leistungskriterien verletzt hatte oder die Kreditberechtigung aus weiteren Gründen oder einer einschlägigen Entscheidung des Exekutivdirektoriums suspendiert wurde. Die Konsultationen finden auf Anforderung des geschäftsführenden Direktors statt³⁶.

Mit dem Ziel des Schutzes der IWF-Ressourcen konnte der IWF durch diese Regelungen die Wirtschaftspolitik der kreditnehmenden Mitgliedsländer wesentlich besser kontrollieren. Gleichwohl verblieb der Regierung eines kreditnehmenden Mitgliedslandes ein Spielraum, die von ihr bevorzugten Maßnahmen nach eigenem Ermessen durchzuführen. Dies ist darin begründet, dass während der Anfangsphase die Konditionalität weniger umfangreich und weniger detailliert war.

5.2.2. Die qualitative und quantitative Veränderung der Konditionalität

Außer dieser technischen Entwicklung der Konditionalität veränderte sich auch die Art und Weise der konditionalen Auflagen, an die IWF-Kredite gebunden waren. Hierbei ist insbesondere die Anzahl der Konditionalität im strukturellen Bereich sehr stark gestiegen. Ebenfalls gingen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Bezug auf die Konditionalität zunehmend ins Detail.

³⁵ In der Absichtserklärung, die Australien dem IWF vorlegte, hieß es : „Should any major shift in the direction or emphasis of policy become necessary during the currency of the stand-by arrangement the Australian Government would, at the request of the Managing Director, be ready to consult with the Fund and, if necessary, reach new understandings before any request for a further drawing under the stand-by arrangement is made.” In: Emil G. Spitzer, Ibid. S. 488.

³⁶ Vgl. Erica R. Gould, Money Talks. The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers. Stanford University Press 2006. S. 56. Und Emil G. Spitzer, Ibid. S. 489.

In der Anfangsphase waren die IWF-unterstützten Programme Stabilisierungsprogramme, die mit kurzfristigen und nachfrageorientierten Maßnahmen wie Finanz- oder Währungspolitik temporäre Zahlungsbilanzprobleme zu lösen versuchten. Die als Bedingung erstellten wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den 50ern, 60ern Jahren konzentrierten sich sodann auf eine Verringerung des Haushaltsdefizits durch eine Senkung der Ausgaben und eine Erhöhung der Steuern, die Verringerung der Geldmenge durch eine Erhöhung der Zentralbankzinssätzen und die Abwertung der nationalen Währung, um so das Zahlungsbilanzproblem zu lösen. Heutzutage haben die IWF-unterstützten Programme hingegen nicht nur die ursprünglichen Stabilisierungsprogramme zum Ziel, sondern auch Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung. Derzeit sind die IWF-unterstützten Programme Strukturanpassungsprogramme, die sich auf chronische Zahlungsbilanzdefizite, niedriges Wachstum und angebotsorientierten Maßnahmen wie beispielsweise die Beseitigung von Preiskontrollen, Deregulierung von Finanzmärkten, Handelsliberalisierung, die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur sowie die mikroökonomische Reformen konzentrieren.

Diese Veränderung wird durch die Studie von Sarah Babb und Ariel Buira bestätigt. Ihnen zufolge umfasste die Absichtserklärung in Bezug auf die Bereitschaftskreditvereinbarung zwischen dem IWF und Peru im Jahr 1953 einen Umfang von zwei Seiten. Diese wuchs sodann auf sechs Seiten im Jahr 1963 und auf dreizehn Seiten im Jahr 1993 an. Das Programm in der Absichtserklärung aus dem Jahr 1954 konzentrierte sich dabei zunächst darauf, dass die peruanische Regierung durch die Stabilisierung der Haushaltslage den inländischen Verbrauch, zum Beispiel durch die Senkung der Ausgaben für Investitionen, zu senken versuchte. Das Programm in der Absichtserklärung aus dem Jahr 1963 enthielt im Vergleich zu 1954 mehr spezifische Bedingungen wie etwa fiskalische und geldpolitische Ziele. Die Auflagen in der Absichtserklärung des Jahres 1993 schließlich richteten sich nicht nur auf fiskalische und geldpolitische Ziele, sondern auch auf die internationalen Reserven sowie die Beschränkungen der Auslandsverschuldung, sie enthielten ein Verbot gegen Einfuhrbeschränkungen und drängten auf weitere Liberalisierung des Handels. Außer der Durchführung dieser Programme fordert der IWF die Privatisierung und die Deregulierung

des peruanischen Arbeitsrechts³⁷. Das peruanische Beispiel zeigt, wie nach der Einführung der Konditionalität die Anzahl der als Bedingungen für einen IWF-Kredit eingeforderten wirtschaftspolitischen Maßnahmen gestiegen war und wie sich ihr Charakter dabei verändert hatte.

Erica R Gould versucht, diese Veränderung hinsichtlich der Art der Konditionalität nach Zeitabschnitten zu analysieren. So waren zum Beispiel nach ihrer Studie³⁸ 52% aller verbindlichen Auflagen in Form höherer Kredittranchen im Rahmen der Bereitschaftskreditvereinbarung zwischen 1957 und 1967 monetärer Natur. 34% der Auflagen standen dabei in Zusammenhang mit den Bereichen Devisen und Handel. 9% aller verbindlichen Auflagen betrafen die Finanzpolitik, 5% bezogen sich auf die ausländische Kreditaufnahme. In den 70ern Jahren waren sodann Devisen- und Handelsbedingungen der Mittelpunkt der Auflagen. So waren zwischen 1969 und 1977 50% aller verbindlichen Auflagen für höhere Kredittranchen der Bereitkreditvereinbarung im Zusammenhang mit Devisen und Handel, 35% monetär, 11% betrafen außerdem ausländische Kreditaufnahmen und 4 % bezogen auf Finanzpolitik und andere Bereiche³⁹.

Allerdings nahmen in den 70ern Jahren die kreditnehmenden Länder, hierbei besonders die Entwicklungsländer, die benötigten Kredite auch aus den internationalen Banken auf. Diese Finanzierung durch Privatgläubiger führte dazu, dass die Auflagen für die Gläubiger stiegen und der IWF beim Verhandlungsprozess mit einem kreditnehmenden Mitgliedsland diese Auflagen als wichtigen Faktor betrachtete⁴⁰.

³⁷ Sarah Babb und Ariel Buirra, Mission Creep, Mission Push and discretion: The Case of IMF Conditionality s. 62, in: Ariel Buirra(Hrsg.), The IMF and the World Bank at Sixty, London 2005, S. 59-83.

³⁸ Erica R. Gould, Ibid. S. 67.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Vgl. Gold, Joseph, 1988, Mexico and the development of the Practice of the International Monetary Fund, World Development, 16(10), pp. 1127-1142

Mit dem Ausbruch der Schuldenkrise im Jahr 1982 spielte der IWF eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der Katastrophe die durch den Verzug der Kreditzurückzahlung der kreditnehmenden Länder entstanden war. Seitens des IWF wurde hierbei die Forderung erhoben, dass die Banken die vorhandenen Schulden umstrukturierten. Aus diesem Grund wurde die Zusammenarbeit zwischen dem IWF und den privaten Banken verstärkt. In diesem Zusammenhang wurden die Auflagen für Privatgläubiger, wie zum Beispiel die Zurückzahlung der externen Verschuldung, zu einem wichtigen Faktor. So enthielten in der IWF-Absichtserklärung zum Beispiel die Auflagen für die sechs lateinamerikanischen und karibischen Länder – Argentinien Bolivien, Brasilien, Haiti, Jamaika und Peru – für den Zeitraum von 1982 bis 1996 fast 80% des Leistungskriteriums für die Begleichung der Zahlungsrückstände ihrer Auslandsverschuldung. Im Vergleich dazu betrug von 1972 bis 1982 die Anforderung zur Schuldenbegleichung weniger als 20 % des Leistungskriteriums, ohne die Möglichkeit eines Verzugs⁴¹.

Erica R. Gould fasst den Charakter der oben erwähnten Veränderungen in der folgenden Tabelle 5-2 zusammen. In dieser Tabelle unterscheidet sie die Konditionalität nach neun spezifischen Arten. In der ersten Spalte wird „Basic requirement“ beschrieben, nach der Klassifizierung des IWF-Stabs verbindliche wirtschaftspolitische Auflagen für die Bereiche Devisen und Handel. Die zweite Spalte stellt den Prozentsatz der Regelung dar, die mindestens eine Einschränkung ihrer Kreditausweitung aufweisen. Die dritte und vierte Spalte bedeuteten mindestens eine Begrenzung der Kontraktion der Auslandsverschuldung und Ziele für die Verringerung des Regierungsdefizits. Die fünfte und sechste Spalte implizieren mindestens eine verbindliche Konditionalität in Bezug auf inländische Bankreformen und Zahlungsbilanzziele. Die siebte Spalte stellt wirtschaftspolitische Reformen dar, wie etwa die Reform des Steuersystems, staatlicher Unternehmen oder des Sozialversicherungssystems. Diese Konditionalität wird gelegentlich alternativ als Mikrokonditionalität bezeichnet. Die achte Spalte beschreibt mindestens eine verbindliche Konditionalität, die sich auf die Beibehaltung guter finanzieller Verbindungen mit dem IWF, zum Beispiel durch das Nichtvorhandensein überfälliger finanzieller Verpflichtungen gegenüber dem IWF, bezieht.

⁴¹ Sarah Babb und Ariel Buira, Ibid. 63-64.

Die letzte Spalte schließlich stellt mindestens eine verbindliche, bankenfreundliche Konditionalität dar. Diese Konditionalität bezieht sich u.a. auf die Rückzahlung der Geschäftsbankkredite eines kreditnehmenden Mitgliedslandes.

Tabelle 5-2 Changing Frequencies of Certain Categories of Binding Conditions

Time Period	Basic Requirements	Credit Targets	Foreign Debt Targets	Fiscal Target	Bank Reform	BoP Target	Economic Policy Reform	Rel. with Fund	Bank Friendly
1952-1973	3%	77%	23%	44%	44%	12%	14%	0%	3%
1974-1982	57%	85%	6%3	63%	26%	30%	2%	0%	20%
1983-1990	98%	89%	94%	91%	30%	43%	26%	64%	79%
1991-2000	100%	93%	100%	100%	40%	67%	40%	67%	73%

Bop= balance of payments, Rel. = relations.

In: Erica R. Gould, Ibid. S. 69.

Nach dieser Tabelle steigert sich die Mikro konditionalität in zunehmendem Maße. In den 1950er, 1960er und frühen 1970er Jahren hatte der IWF hinsichtlich der Konditionalität einfache makroökonomische Ziele, wie etwa die Verringerung des Defizits einer Regierung. Gemäß der angeführten Tabelle veränderte sich die Konditionalität in der Folgezeit.

Neben diesen makroökonomischen Auflagen versuchte der IWF auch den Umfang der Konditionalität in Hinsicht der Strukturreformen zu erweitern. Seit den 80ern Jahren wurden durch den IWF Strukturreformen in den kreditnehmenden Mitgliedsländern eingefordert. In Bezug auf den Grund für die wiederholte Kreditaufnahme der Entwicklungsländer erörterte der IWF, dass die bis dahin durchgeführten Auflagen die grundlegende Schwäche der Wirtschaft der kreditnehmenden Mitgliedsländer nicht berücksichtigt hatten. So hatte der IWF bis zu diesem Zeitpunkt keine grundlegende Aufmerksamkeit für die Wiederherstellung nachhaltigen Wachstums gezeigt. Daher versuchte man nunmehr, durch Strukturreformen wie Privatisierung und Deregulierung, in den kreditnehmenden Mitgliedsländern sowohl zu einer Zahlungsbilanzkorrektur als auch zu einem höheren Lebensstandard beizutragen⁴². Privatisierung bedeutete in diesem Zusammenhang, dass das Eigentum von nationalen Vermögenswerten auf den Privatsektor übertragen werden sollten. Unter der Voraussetzung, dass privat geführte Unternehmen effizienter als staatliche sind, versuchte der IWF, das Wirtschaftswachstum in den kreditnehmenden Mitgliedsländern zu fördern. Deregulierung vollzieht sich über die Beseitigung von Beschränkungen für Geschäfte, Unternehmen und Preise. Sie soll generell zu dezentralen Entscheidungen von Individuen und somit zu einer höheren Effizienz als etwa jener der Maßnahmen einer zentralen Behörde führen. Außer dieser Wirtschaftspolitik werden als Strukturreform hierbei auch Maßnahmen zur Besteuerungspolitik und zur Arbeitsmarktpolitik, nationale Rentenprogramme, eine Verringerung von Handelshemmnissen, wie Einfuhrzölle oder Exportsubventionen eingefordert.

In der folgenden Zeit nahm die Anzahl der strukturellen Maßnahmen im Rahmen der Konditionalität zu. So stieg nach einer Studie von Polak⁴³ die Durchschnittszahl der Auflagen von unterhalb sechs in den späten 1960ern und frühen 1970er auf sieben in den späten 1970ern und frühen 1980ern und auf über neun in den späten 1980er Jahren an. In den 90er

⁴² Vgl. Masood Ahmed, Timothy Lane und Marianne Schulze-Ghattas, Refocusing IMF Conditionality. In: Finance & Development, Vol. 38, No. 4, December 2001. In: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/ahmed.htm>

⁴³ Jacques J. Polak, The Changing Nature of IMF Conditionality. OECD Development Centre, Working Paper No. 41. 1991, S. 26. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/1919583.pdf>

Jahren erhöhte sich die Anzahl weiter. So betrug die Durchschnittszahl der Konditionalität im Jahr 1993 9,9 im Jahr 1994 10,5 und im Jahr 1995 11⁴⁴. Die Anzahl der strukturellen Konditionalität erreichte ihren Höhepunkt während der asiatischen Finanzkrise mit 94 Auflagen für Korea, 73 für Thailand und 140 für Indonesien⁴⁵.

5.3 Die Debatte über die Faktoren des Einflusses auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität

Nach der Einführung der Konditionalität veränderten sich die wirtschaftspolitischen Auflagen, die an einen IWF-Kredit anknüpfen. Allerdings standen einige Fälle der von den IWF-unterstützten Programmen im Widerspruch zu dieser Veränderung. Welche Faktoren üben also Einfluss auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität aus? Worin liegt der Grund für den jeweiligen Einfluss? In Bezug auf diese Frage werden die Akteure – die mächtigen Mitgliedsländer, besonders die USA, die privaten Finanzinstitutionen und die Bürokratie des IWF – im Folgenden als Faktoren des Einflusses analysiert.

5.3.1. Die Einflusskraft der mächtigen Staaten auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität

Hinsichtlich der Frage nach den Einflussfaktoren auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität ist die Rolle der mächtigen Staaten Gegenstand eines der gängigsten Erklärungsansätze. Diese Erklärung basiert darauf, dass mächtige Staaten, hier insbesondere

⁴⁴ Graham Bird, "IMF Programmes: Is There a Conditionality Laffer Curve?" *World Economics* 2, 2001, S. 29-49. Axel Dreher und Roland Vaubel, "the Causes and Consequences of IMF Conditionality," *Emerging Markets Finance and Trade* 40 No.3, 2004 s. 26-54, Axel Dreher, "IMF Conditionality: Theory and Evidence"

⁴⁵ Ariel Buira, *An Analysis of IMF Conditionality*, G-24 Discussion Paper No. 22, 2003, S. 16

die USA, internationale Organisationen wie den IWF als Instrumente zur Erreichung ihrer eigenen, außenpolitischen Ziele verwenden. In diesem Zusammenhang wird die Entwicklung der IWF-Konditionalität als die Widerspiegelung der Interessen der mächtigen Staaten, besonders der USA, interpretiert. Die Zuverlässigkeit dieses Ansatzes wird durch das Verhältnis der USA zu der Einführung der Konditionalität in ihrer Anfangsphase und durch die Präferenz der Reagan Regierung für harte Konditionalität bestätigt.

Aus dieser Perspektive heraus argumentiert etwa Miles Kahler, dass die USA unter der Reagan-Regierung erfolgreich auf die strenge IWF-Konditionalität drangen. Nach der Meinung von Kahler bestand innerhalb der Reagan-Regierung eine Präferenz für eine begrenzte, langfristige Finanzierung und eine Rückkehr zu kurzfristigen Krediten. Doch war diese Präferenz relativ, zumal die Reagan-Regierung letztlich die harte IWF-Konditionalität bevorzugte. So merkt Kahler an, dass „to the Reagan administration, lengthier adjustment seemed to mean no adjustment in many cases; reduced financing forced hard and necessary policy choices on unwilling governments. Conditionality should be tightened rather than loosened; the balance between financing and adjustment had to be shifted in favor of the latter“⁴⁶.

Gemäß Kahlers Argumentation ist somit die Rolle der USA bei der Entwicklung der IWF-Konditionalität ein eindeutiger Hinweis auf die Präferenz der mächtigen Staaten, insbesondere der USA, für die Konditionalität. Es ist hierbei unbestritten, dass die USA unter der Reagan-Regierung eine Präferenz für die harte Konditionalität hatten.

Doch reflektiert diese Erklärung den Entwicklungsprozess der IWF-Konditionalität nicht zu Genüge. So behauptet Kahler bezüglich der harten Konditionalität, dass die USA eine Präferenz für eine Beschränkung der langfristigen Kreditvergabe und für eine Rückkehr zu

⁴⁶ Miles Kahler, *The United States and the International Monetary Fund: Declining Influence or Declining Interest?*, S. 104. In: Margaret P. Karns und Karen A. Mingst. *The United States and Multilateral Institutions*, Boston 1990, S. 91-114.

einer kurzfristigen Kreditvergabe hegten. Nach den Angaben Jacques de Larosières jedoch, der als der geschäftsführender Direktor von 1978 bis 1987 Jahr tätig war, versuchte der IWF, mit langfristigen IWF-Krediten auf die Länder, die mit strukturellen Problemen konfrontiert waren, zu reagieren. Daher behauptet etwa James Boughton, dass kurzfristige, IWF-unterstützte Programme eine Form weicher Konditionalität darstellen⁴⁷. Im Gegensatz zu der Analyse von Kahler zeigt die Erfahrung der Entwicklung der IWF-Konditionalität gleichermaßen, dass die USA und andere mächtigen Staaten letztlich eine weiche IWF-Konditionalität fordern. Die Hinweise und Argumente für die Präferenz der mächtigen Staaten innerhalb des IWF für die weiche IWF-Konditionalität werden in den folgenden vier Punkten zusammengefasst.

Als erstes Beispiel sei die Entscheidung des Exekutivdirektoriums über die IWF-Konditionalität angeführt. Die Richtlinien für die IWF-Konditionalität aus den Jahren 1968 und 1979 zeigten, dass die USA und andere mächtige Staaten in Bezug auf die Anzahl und den Inhalt der wirtschaftspolitischen Auflagen eine lediglich beschränkte Anwendung einforderten⁴⁸.

Das zweite Beispiel steht in Verbindung mit den Hilfsprogrammen mächtiger Staaten wie der USA. Mächtige Staaten gewähren jener Regierung Entwicklungshilfe oder bilaterale Kredite, die sie dabei unterstützen wollen, eine politische Stabilisierung im eigenen Land zu erzielen. Im Fall der USA können solche Hilfen nur mit Genehmigung des US-amerikanischen Kongresses durchgeführt werden. Allerdings ist der IWF – quasi als leichtgängiger Kanal für den US-amerikanischen Einfluss⁴⁹ – in der Lage, Kredite auch ohne Billigung des US-amerikanischen Kongresses zu vergeben. Dies bedeutet, dass die IWF-unterstützten

⁴⁷ Vgl. James M. Boughton, *Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979–1989*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2001, S. 564

⁴⁸ Im Abschnitt 5.3.3 soll dieser Punkt noch eingehender erläutert werden.

⁴⁹ Marc Leland, der der Assistent bei Finanzminister in der Reagan-Regierung war, nannte den IWF „a convenient conduit for U.S. influence“ in: Benjamin J. Cohen, *In Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy*, Yale University Press 1986, S. 229.

Programme als eine preisgünstige Form der Hilfsprogramme der USA⁵⁰ deren Präferenz für Konditionalität widerspiegeln, obwohl die Entwicklung der IWF-Konditionalität in den US-amerikanischen Hilfsprogrammen selbst nicht direkt reflektiert wird. Anhand dieser Hilfsprogramme kann daher die Präferenz der USA für die IWF-Konditionalität analysiert werden.

Die US-amerikanischen Hilfsprogramme sowie die Entwicklungspolitik in der ersten Phase der Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrierten sich auf den wirtschaftlichen Bereich der Hilfsempfänger. Mit der Zeit tendierte das Hilfsprogramm der USA zunehmend dazu, mit eigenen, außenpolitischen Zielen verbunden zu werden. Mit der raschen Entstehung des Kalten Krieges wurde die Mehrheit der US-amerikanischen Hilfsprogramme auf die Länder gerichtet, deren politische Positionen US-amerikanischen politischen Zielen und strategischen Interessen entsprachen⁵¹. Diese Neigung wurde später unter der ersten Reagan-Regierung noch verstärkt. Die Reagan-Regierung unterschied hierbei scharf zwischen jenen Ländern, die Freunde der USA waren, und jenen, die dies nicht waren. So wurden etwa US-amerikanische Hilfsprogramme für US-freundliche Nationen, die durch innere (z.B. El Salvador, Sudan) oder äußere (z.B. Honduras, Pakistan) Faktoren bedroht waren, durchgeführt, während Länder, die von den USA als unfreundlich und unkooperativ betrachtet wurden (z.B. Nicaragua, Tansania), nicht in den Genuss dieser US-Programme kamen⁵². Diese Tendenz der Selektion unter der Reagan-Regierung mündete schließlich darin, dass die Behörden der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (The United States Agency for International Development, USAID) in den 90ern Jahren reorganisiert und formell unter

⁵⁰ Randall W. Stone, The Scope of IMF Conditionality, In: International Organization 62, Fall 2008, s. 594.

⁵¹ Vgl. Anne O. Krueger (1993): Economic Policies at Cross-Purposes. The United States and Developing Countries, The Brookings Institutions Washington D.C., S. 42

⁵² Vernon W. Ruttan (1996): United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid. The Johns Hopkins University Press S. 121-122

der Autorität des Außenministeriums gestellt wurden, um so die eigenen außenpolitischen Interessen noch effizienter durchsetzen zu können⁵³.

Zusammengefasst bestand der Schwerpunkt des US-amerikanischen Hilfsprogramms nicht in erster Linie in der Förderung wirtschaftlicher Reformen der Empfängerländer, sondern in der Verfolgung eigener strategischer Interessen durch die Unterstützung politisch Verbündeter. In Bezug auf die Konditionalität konnte dies zum Beispiel bedeuten, dass die USA ihren Einfluss für ein in die Krise geratenes Land in Richtung einer Reduzierung der Auflagen geltend machten, sofern dieses Land für sie von Bedeutung war.

Das dritte Beispiel für den Einfluss der mächtigen Staaten auf die Entwicklung des IWF ist der Fall des Rücktritts des höheren IWF-Stabsmitglieds C. David Finch im Jahr 1987. Finch stand dem Stab seit 1950 vor, war seit 1980 Director of the Exchange and Trade Relations Department und verfügte somit über mehr Erfahrung, als sämtliche seiner Vorgänger. Sein Rücktritt war die Folge des dahingehenden politischen Drucks der mächtigen Staaten, die IWF-Konditionalität zu schwächen. So versuchten zum Beispiel die USA im Jahr 1987, IWF-Kredite an Ägypten und Zaire zu vergeben. Nach Meinung des IWF-Stabs jedoch waren die vorgeschlagenen wirtschaftlichen Programme, die diesen Ländern zur Auflage gemacht werden sollten, für eine nachhaltige Zielerreichung zu schwach⁵⁴.

⁵³ Steven Radelt (2003): Challenging foreign aid: A policymaker's guide to the millennium challenge account. Washington, D.C., Center for Development S. 5

⁵⁴ „the US has pressured the IMF to reduce conditions it places on some of its loans. Over the past year, as the international debt crisis has worsened, the IMF has been under pressure to relax the strict conditions of its loans. Diplomats in Washington said yesterday the US had argued for a relaxation in the IMF's lending policy towards Mexico and Egypt. Mr. Finch, in his resignation, was said to have cited in particular for softening conditionality for Zaire and Egypt.” in: Nancy Dunne und Lionel Barber, “IMF silent on resignation,” Financial Times, March 21, 1987. Nach der Erinnerung von Finch üben Frankreich und Deutschland diesen Druck aus. in; James Boughton, Ibid, Fußnote 125, S. 1047..

Nach der Erklärung von Finch konzentrierten sich die mächtigen Staaten generell in keiner Weise auf langfristige Reformen, vielmehr übten sie Druck auf den IWF aus, schwächere Wirtschaftsreformen für von ihnen bevorzugte Länder zu akzeptieren⁵⁵. So forderte beispielsweise der IWF im Falle Ägyptens eine bedeutende Änderung der Wirtschaftspolitik, damit das Land zu einer rechtzeitigen Rückzahlung in der Lage sein sollte. Doch weigerte sich die ägyptische Regierung aus Furcht vor einer inländischen politischen Gegenreaktion, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. In dieser Situation wurde der IWF von den USA aufgefordert, eine Einigung mit Ägypten zu erreichen, ohne auf die notwendigen Kursänderungen zu bestehen⁵⁶. Dieser Druck wurde von den US-Vertretern deshalb ausgeübt, weil die USA generell die ökonomische und politische Stabilität Ägyptens als Voraussetzung für den Friedensprozess im Nahen Osten ansahen⁵⁷. Die Kreditvergabe des IWF an Zaire im Jahr 1987 kann ebenfalls als Beispiel dafür angeführt werden, wie die USA auf einen IWF-Kredit mit weicher Konditionalität drängten^{58,59}

Aus diesem Grund betrachtete Finch die IWF-unterstützten Programme als politisches „protectorship“, das im Namen von Gläubiger- und Schuldnerländern auferlegt wurde⁶⁰. Dieses „protectorship“ führte dazu, dass die mächtigen Staaten den Stab des IWF dahingehend unter Druck setzten, unzulängliche Programme als Auflagen für Nehmerländer auszuarbeiten⁶¹.

⁵⁵ Vgl. C. David Finch, *Let the IMF be the IMF*. *International Economy I*, 1988, S. 126

⁵⁶ *Ibid.* S. 127.

⁵⁷ Clyde H. Farnsworth, „\$327 million loan set for Egypt by IMF,“ *New York Times*, May 16, 1987, 37. <http://www.nytimes.com/1987/05/16/business/397587.html>

⁵⁸ „The United States interest in Zaire has been heightened by Washington's support for guerrilla forces, under Jonas Savimbi, fighting the Marxist government in neighboring Angola.“ Clyde H. Farnsworth. *Ibid.*

⁵⁹ Anne O. Krueger erwähnt einen ähnlichen Fall anhand Argentiniens Situation in den frühen 1990er Jahren. Damals war der IWF zunächst nicht Willens, an Argentinien einen Kredit zu vergeben. Doch bestanden die USA darauf, dass die argentinische Regierung unterstützt wurde. Vgl. Anne O. Krueger

⁶⁰ C. David Finch, *The IMF: The Record and the Prospect*, *Essays in International Finance No. 175*, Department of Economics Princeton University 1989, S. 20.

⁶¹ *Ibid.* S. 13

Das vierte Beispiel sei im Folgenden anhand einer empirischen Fallstudie zur ‚Wendezeit‘ dargestellt⁶². Randall W. Stone⁶³ versucht, durch die Studie über postkommunistische Länder in den 1990ern Jahren die Korrelation zwischen dem IWF und den mächtigen Staaten in Bezug auf die Konditionalität zu analysieren. Seine Studie konzentriert sich hierbei auf die Durchsetzungsprozesse hinsichtlich der Vereinbarungen über die IWF-Konditionalität. Nach dem Ergebnis dieser Studie neigen die mächtigen Staaten dazu, in den IWF-unterstützten Programmen Partei für jene Länder zu ergreifen, die von größerem strategischen Interessen für sie sind. So verlangte der IWF zum Beispiel in den Verhandlungen mit Russland über eine Kreditvergabe in Jahr 1992 ein strenges Programm mit einer monatlichen Inflationsrate von nicht höher als 3 Prozent sowie mit strengen Grenzen für das Geldangebot und die Ausgaben der russischen Regierung. Daraufhin drängten jedoch die USA den IWF dazu, seine Anforderungen hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Auflagen gegenüber Russland zu mildern. Aus diesem Grund konnte Russland einwilligen, sein Haushaltsdefizit zu kürzen und die Inflation zu kontrollieren, aber in Bezug auf die monatliche Inflation bei 10 Prozent zu bleiben.⁶⁴ Außer dieser Vereinbarung forderte der US-amerikanische Präsident Clinton im Jahr 1993 vom IWF eine weiche Konditionalität ein und verlieh Russland pro Jahr \$13.5 Milliarden. Unter diesem Druck kündigte der IWF am 10. April 1993 an, dass er seine Einstellung zu Russland änderte und bis zu \$4.5 Milliarden verlieh, ohne die übliche Konditionalität in Bezug auf Inflation und das Haushaltsdefizit einzufordern⁶⁵.

In den übrigen Fällen zeigten die mächtigen Staaten innerhalb des IWF gleichwohl ein gemeinsames Interesse an der Förderung eines moderaten makroökonomischen Managements,

⁶²Außer dieser Fallstudie analysieren Axel Dreher, Nathan M. Jensen und Erica R. Gould auch mit der empirischen systematischen Methode die Korrelation zwischen dem Einfluss der mächtigen Staaten und der IWF-Konditionalität. Die Ergebnisse dieser Studien weisen eine positive Korrelation zwischen dem Einfluss der mächtigen Staaten und der weichen IWF-Konditionalität auf. Axel Dreher und Nathan M. Jensen, Independent Actor or Agent? An empirical Analysis of the Impact of U.S Interests on International Monetary Fund Conditions, in; Journal of Law and Economics, Vol. 50, 2007. S. 105-124. Erica R. Gould, Ibid. S. 127-137.

⁶³ Randall W. Stone(2002): Lending credibility: The international monetary fund and the post-communist transition. Princeton, NJ: Princeton University Press.

⁶⁴ Ibid 119-120

⁶⁵ Ibid. 124

marktorientierter Wirtschaftsreformen sowie einer Öffnung des Handels. Gleichwohl deuten diese Beispiele darauf hin, dass die mächtigen Staaten wie etwa die USA eine weiche IWF-Konditionalität bevorzugen und Druck auf den IWF für diese Konditionalität dann ausüben, wenn es sich bei den betroffenen Mitgliedern um für sie strategisch wichtige Länder handelt.

5.3.2. Der Einfluss der privaten Finanzinstitutionen auf die IWF-Konditionalität

Im Gegensatz zu den mächtigen Staaten verfügen die privaten Finanzinstitutionen über keinen institutionalisierten Mechanismus für den Einfluss auf die IWF-Konditionalität. Aus diesem Grund wird vor der Analyse des Einflusses der privaten Finanzinstitutionen erklärt, warum oder aus welchem Anlass sie Entwicklungsländern Kredite gewähren und wie ihre Rolle als Kreditgeber auf der internationalen Ebene einzuschätzen ist. Auf Basis dieser Erklärung wird sodann im folgenden Abschnitt der Mechanismus des Einflusses der privaten Finanzinstitutionen auf die Entwicklung der IWF-Konditionalität analysiert.

5.3.2.1. Die Ausübung politischen Einflusses durch die privaten Finanzinstitutionen

Es ist unumstritten, dass das Hauptziel der Privatwirtschaft in der Gewinnmaximierung im Inland und Ausland liegt. Dementsprechend versuchen auch die internationalen privaten Finanzinstitutionen, durch internationale Kreditvergabe oder Investment, im Herkunftsland wie auch auf der internationalen Ebene Gewinnmaximierung zu erzielen. Entscheidungen dieser Institutionen für oder gegen eine Kreditvergabe, bzw. ein Investment hängen also vom erwarteten Gewinn ab.

Einige Wissenschaftler hingegen vertreten die Meinung, dass internationale Kreditvergabe und Investment der privaten Finanzinstitutionen eher das politische Interesse ihres jeweiligen Heimatlandes reflektieren als deren Ziel der Gewinnmaximierung. Durch staatliche Vorgaben

nämlich werden private Finanzinstitutionen wie z.B. Banken dahingehend reglementiert, wie viel Kapital sie halten müssen, wo sie arbeiten können, welche Produkte sie verkaufen können, und wie viel Kredit sie einem Unternehmen gewähren dürfen. Aus der Tatsache, dass Banken im Falle des Regelverstößes gegen diese Rahmungen der Strafgewalt durch die Staaten unterworfen sind, kann abgeleitet werden, dass Staaten nach wie vor die wichtigsten Akteure in der Weltwirtschaft und somit in der Lage sind, die Aktivitäten der privaten Finanzinstitutionen, besonders der Banken, zu kontrollieren⁶⁶.

Banken akzeptieren hierbei bis zu einem bestimmten Maß den politischen Einfluss, der auf sie ausgeübt wird. Daher sind sie tendenziell abgeneigt, Projekten, Unternehmen oder Ländern, die dem Interesse des Heimatlandes entgegengesetzt sind, Kredit zu vergeben. Allerdings bedeutet dies nicht, dass das ein jeweiliges Heimatland in der Lage ist, zu bestimmen, wer einen Kredit aufnehmen darf oder unter welchen Bedingungen die privaten Finanzinstitutionen den Kredit gewähren sollten. Darüber hinaus internationalisieren sich Geschäftsbanken zunehmend, gesunde US-amerikanische Banken etwa waren sind somit nunmehr von der Fähigkeit auch ausländischer Banken zur Rückzahlung der Kredite abhängig. Dadurch entwickelten sich die privaten Finanzinstitutionen zusehends zu politischen Akteuren im eigenen Herkunftsland.

Die privaten Finanzinstitutionen als einflussreiche politische Akteure versuchen hierbei, zur Gewinnmaximierung ihren Einfluss auf die politische Präferenz des jeweiligen Heimatlands auszuüben. Nach der Studie von Thomas Oatley ist die Kreditsumme, die ein Entwicklungsland von Geschäftsbanken insbesondere aus den USA, Deutschland, der Schweiz und Großbritannien erhält, ein entscheidender Faktor für die Größe des durch den IWF gewährten Kredits. Dies ist darin begründet, dass diese Geschäftsbanken über die Regierungen ihres Heimatlands in der Lage sind, Einfluss auf den IWF dahingehend,

⁶⁶ Vgl. Ethan B. Kapstein (1994): *Governing the Global Economy. International Finance and the State.* Harvard University Press, S. 6, 10-23.

auszuüben, dass dieser die Rückzahlung durch das Entwicklungsland sicherstellt⁶⁷. Aus der Studie von J. Lawrence Broz und Michael Brewster Hawes kann die gleiche Schlussfolgerung wie aus Thomas Oatleys Studie gezogen werden: Die US-amerikanischen Geschäftsbanken versuchen, ihr Interesse auf der internationalen Ebene durchzusetzen, indem sie über den US-Kongress Einfluss auf den US-amerikanischen Exekutivdirektor des IWF und den IWF selbst ausüben⁶⁸.

5.3.2.2. Die zunehmende Rolle der privaten Finanzinstitutionen als internationale Kreditgeber

Nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere in der Periode von den 1940er zu den 1960er Jahren, dominierte eine bilaterale, offizielle Finanzierung, die vor allem aus der US-amerikanischen Regierung kam. Nach den 60ern Jahren allerdings stammte diese Finanzierung in Form neuer Kredite oder Umschuldung nicht nur aus Staatsbudgets, sondern auch aus Banken. (Siehe Tabelle 5.2)

Die Rolle von Geschäftsbanken nach dem Zweiten Weltkrieg als Kreditgeber für Entwicklungsländer wurde in den 70ern Jahren viel bedeutender, obwohl diese Rolle in den 60ern Jahren bereits ihre Anfänge hatte. Mit dem Ausbruch des Ölschocks im Jahr 1973 nahmen die Geschäftsbanken sodann die Rolle des finanziellen Vermittlers zwischen Erdöl produzierenden und Erdöl verbrauchenden Ländern ein. Dies führte dazu, dass Geschäftsbanken als private Kreditgeber den Entwicklungsländern internationale private Kredite, vor allem direkte Bankkredite gewährten. Diese Veränderungen werden in folgenden Tabellen und Abbildungen deutlich veranschaulicht.

⁶⁷ Thomas Oatley (2002): Commercial Banks and the International Monetary Fund: An Empirical Analysis. In: <http://www.unc.edu/~toatley/cb-imf.pdf>

⁶⁸ Vgl. J. Lawrence Broz und Michael Brewster Hawes (2004): U.S. Domestic Politics and International Monetary Fund Policy, In: http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/broz_hawes_isnie.pdf

Tabelle 5.2 vergleicht den Umfang der Entwicklungshilfe mit privaten Investitionen in Entwicklungsländern. Nach der Tabelle stiegen die Netto-Privatinvestitionen seit dem Jahr 1966 und übertrafen die Netto-Entwicklungshilfe bis zum Jahr 1985.

Tabelle 5-3. Volume of aid Compared with private Financial Flows to the Third World.

Net Financial Flows, Current Billions	1950	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1986	Total 1961 - 1989
	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989	
Net foreign aid (ODA)	11.7	20.3	30.1-	32.7	50.7	98.4	139.2	173.1	524.2
Net private investment	-	13.5	12.1	26.3	51.4	158.6	164.8	108.0	521.2
FDI (multinationals)	-	-	9.8	13.3	32.4	50.0	51.7	69.0	226.2
Aid (constant billions)	79	115	146	146	145	170	208	184	1146

David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics*. In: Erica Erica R. Gould. Ibid. 153.

5.3.2.3. Die Präferenz der privaten Finanzinstitutionen für die IWF-Konditionalität

Aufgrund der Gewinnmaximierung als der ersten Priorität der privaten Finanzinstitutionen ist die Kreditvergabe an Entwicklungsländer an die Erwartung einer positiven Profitentwicklung gekoppelt. Aus diesem Grund versuchen die privaten Finanzinstitutionen im Zusammenhang mit den IWF-unterstützten Programmen, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass ihre Kredite zurückgezahlt werden.

Zur Erhöhung dieser Wahrscheinlichkeit versuchen zum Beispiel die Geschäftsbanken, über die IWF-unterstützten Programme die Rückzahlung der von ihnen gewährten Kredite zu

erreichen. In diesem Zusammenhang ist die teilweise Rückzahlung der Schulden der Entwicklungsländer an die Geschäftsbanken eine Bedingung für den Erhalt eines IWF-Kredits. Die Höhe der zu erwartenden Tranchen eines gewährten IWF-Kredits hängt dabei von der Rückzahlung des Geschäftsbankenkredits ab. In einigen IWF-unterstützten Programmen wird verfasst, dass das von dem IWF unterstützte Land einen Geschäftsbankenkredit zurückzahlen muss. Dieses spezifische Erfordernis ist offensichtlich auf den Einfluss der privaten Finanzinstitutionen zurückzuführen.

In Bezug auf den Einfluss der privaten Finanzinstitutionen bezeichnet Erica R. Gould diese Auflage als bankenfreundliche Konditionalität (bank-friendly conditions).

Tabelle 5-4 Examples of Bank-Friendly Conditions

1. The borrowing country is required to set aside certain fiscal revenues to match or “complement” international loans with fiscal revenues.
2. A percentage of the Fund loan must be set aside for debt reduction payments or replenishment of reserves.
3. The country must make debt service payments, as agreed with commercial banks and/or official creditors.
4. The country must limit financial intermediation by national banks and/or move financial intermediation to the private sector
5. The government must meet a target for reducing government’s external payments arrears.

In; Erica R. Gould. Ibid. S. 156.

In Tabelle 5.3 fasste sie 5 Punkte aus den verschiedenen, IWF-unterstützten Programmen unter der Kategorie der bankenfreundlichen Konditionalität zusammen. Wie im oben bereits ausgeführt, zielt diese bankenfreundliche Konditionalität auf die Rückzahlung des

Schuldnerlandes aus den Geschäftsbanken ab. Die Bereitschaftskreditvereinbarung zwischen dem IWF und Ghana aus dem Jahr 1983 stellt hierfür ein anschauliches Beispiel dar. Sie enthielt die unwiderrufliche Anweisung, dass der Kredit aus dem IWF direkt auf das Konto der Bank of Ghana Konto bei der Bank of England eingezahlt und diese Einlage direkt an die britische Standard Chartered Bank weiterüberwiesen wurde. Ghana sollte somit ermöglicht und verpflichtet werden, einen kurzfristigen Kredit an die Standard Chartered Bank zurückzuzahlen⁶⁹.

Mit der Zeit nahm die Verwendung dieser bankenfreundlichen Konditionalität zu. Nach der Studie von Erica R. Gould wurde diese Konditionalität vor dem Ausbruch des Ölschocks im Jahr 1973 nur selten verwendet⁷⁰. Diese Tatsache wird darauf zurückgeführt, dass die Rolle der privaten Finanzinstitutionen als internationale Kreditgeber in Entwicklungsländer nicht bedeutend war. Seit den 70er Jahren nahm die Verwendung der bankenfreundlichen Konditionalität zu. So schlossen zwischen dem Ölschock und der Schuldenkrise 20% der analysierten Kreditvereinbarungen zwischen dem IWF und den kreditaufnehmenden Ländern eine bankfreundliche Konditionalität mit ein. Nach der Schuldenkrise enthielten über 70% der Kreditvereinbarungen eine bankenfreundliche Konditionalität. Zwischen den Jahren 1983 und 1990 schließlich wurden für 79% der Kreditvereinbarungen bankenfreundliche Konditionalität eingefordert. Obwohl danach der Prozentsatz bankfreundlicher Konditionalität in der Kreditvereinbarung abnahm, betrug er zwischen dem Jahr 1990 und 1995 noch immer 73%⁷¹.

⁶⁹ In. Erica R. Gould. S. 156

⁷⁰ Ibid. Vor dem Jahr 1973 betrug die Verwendung dieser Konditionalität nur 3 % der den von Erica R. Gould analysierten Kreditvereinbarungen zwischen dem IWF und den kreditaufnehmenden Ländern.

⁷¹ Vgl. Ibid. S.156-157

5.3.2.4. Der Mechanismus für den Einfluss auf die IWF-Konditionalität

Wie eingangs erwähnt, haben die privaten Finanzinstitutionen im Vergleich zu den mächtigen Staaten keinen institutionalisierten Mechanismus für den Einfluss auf die IWF-Konditionalität. Aus diesem Grund wird analysiert, durch welchen Mechanismus die privaten Finanzinstitutionen Einfluss auf die IWF-Konditionalität ausüben.

Dieser Mechanismus wird auf die Umschuldung zurückgeführt. Die seit den 70er Jahren aktive Rolle der privaten Finanzinstitutionen als internationale Kreditgeber führte zum Problem der Umschuldungsverhandlung zwischen den kreditaufnehmenden Ländern und den privaten Finanzinstitutionen. Befindet sich etwa ein Land, das einen Kredit von privaten Finanzinstitutionen aufgenommen hat, in einer Finanzkrise, so stellt die Verhandlung über die Umschuldung einen entscheidenden Faktor zur Überwindung der Finanzkrise dar.

Nach Ansicht von Charles Lipson⁷² erhält hierbei der IWF während der Umschuldungsverhandlung die Oberhand gegenüber den privaten Finanzinstitutionen, zumal ein etwaiger Zahlungsverzug oder das Nichtzustandekommen einer Umschuldungsvereinbarung die kostspieligste Option für die privaten Finanzinstitutionen, aber vermutlich nicht für den IWF ist. Dem Argument von Charles Lipson folgend ist der IWF sicherlich in der Lage, Einfluss auf einige private Finanzinstitutionen auszuüben, von ihnen neue Kredite zu fordern oder ihnen auch dabei zu helfen, ihr Eigeninteresse zu erreichen.

Allerdings übersieht diese Erklärung die Einflusskraft der privaten Finanzinstitutionen selbst. Nach der empirischen Analyse von Erica R. Gould können private Finanzinstitutionen ihre Präferenzen durch die Mitgestaltung des Umschuldungsprozesses deutlich zum Ausdruck

⁷² Charles Lipson (1985): Bankers' Dilemmas: Private cooperation in rescheduling sovereign debts. In: World Politics 38 S. 202

bringen⁷³. In den meisten Fällen bilden die an den Umschuldungsverhandlungen teilnehmenden privaten Finanzinstitutionen eine Kommission. Mittels dieser können die privaten Finanzinstitutionen versuchen, ihre eigenen Interesse zu durchsetzen oder androhen, die Finanzierung für ein besonderes Schuldnerland zu verweigern. Umschuldung fungiert als eine wichtige Form der Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsbanken⁷⁴. Durch diesen Prozess können die privaten Finanzinstitutionen den Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF ausüben, wenn die IWF-unterstützten Programme ansonsten die Präferenz der privaten Finanzinstitutionen für Profit – wie etwa bankfreundliche Konditionalität – aus ihrer Sicht nicht ausreichend enthalten.

Diese Ausübung von Einfluss, wie sie den privaten Finanzinstitutionen über die Teilhabe an Umschuldungsverfahren ermöglicht wird, wurde durch die Entscheidung des Exekutivdirektoriums verstärkt. Bis Jahr zum 1980 konzentriert sich der IWF darauf, dass die externen Zahlungsrückstände innerhalb der Periode der IWF-unterstützten Programme beseitigt wurden. Aber das Exekutivdirektorium des IWF erkannte an, dass das Erfordernis für die Beseitigung der Zahlungsrückstände nicht unbedingt für einjährige Programme gelten würde⁷⁵. In diesem Zusammenhang war eine Regelung für die Neuverhandlung der ausstehenden Schulden erforderlich. Auf diese Notwendigkeit antwortete der IWF im Jahr 1983 mit den Finanzierungszusicherungen aus zusätzlichen privaten und offiziellen Finanzierungszusicherungen. Mit diesen Finanzierungszusicherungen versuchte der IWF, die Initiative zu ergreifen, um mit ausreichend zusätzlichen öffentlichen und privaten Finanzmitteln die Anpassungsbemühungen des betroffenen Mitgliedslandes zu unterstützen⁷⁶.

⁷³ Vgl. Erica R. Gould, Ibid. S. 158-164.

⁷⁴ Charles Lipson, Ibid. Vinod K. Aggarwal (1987): International debt threat: Bargaining among creditors and debtors in the 1980s. Berkely: Institute for International Studies, University of California.

⁷⁵ “depending on the member’s circumstances and the length of the program, it might not be feasible in the early stages of the program to go beyond an understanding that the member would try to avoid any further increase in outstanding arrears.” In; Review of Fund Policies and Procedure on Payments Arrears Executive Board Meeting 80/154, October 17, 1980 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=EBM/80/154>

⁷⁶ “the Executive Board would need sufficient safeguards to ensure that the Fund’s resources would be used to support a viable and financeable adjustment program. The best means of providing such

Nach dieser Entscheidung des Exekutivdirektoriums sollte das IWF-unterstützte Programm jedoch dann entweder nicht genehmigt oder automatisch ausgesetzt werden, wenn die privaten Finanzinstitutionen mit erneuten Verhandlung über ausstehende Schulden oder mit der Bereitstellung für die Finanzierungszusicherung nicht einverstanden waren⁷⁷. Die Verweigerung einer Finanzierung für ein Schuldnerland in der Finanzkrise wirkt sich generell negativ auf die Bemühung des IWF aus, die Finanzkrise mittels der Kreditvergabe zu mildern. Dies bedeutet, dass private Finanzinstitutionen, wie etwa Geschäftsbanken, die Verhandlungen über ein IWF-unterstütztes Programm als Geisel benutzen können. Erteilte Finanzierungszusicherungen verstärkten folglich den Einfluss der privaten Finanzinstitutionen auf den IWF.

Nach 1983 revidierte das Exekutivdirektorium seine Entscheidung über externe Zahlungsrückstände. Die erste Änderung im Jahr 1989 war eine Antwort auf den Brady-Plan. In Bezug auf die Finanzierungszusicherung bekräftigte das Exekutivdirektorium das grundlegende Ziel der IWF-unterstützten Programme, stellte aber dabei sicher, dass diese Programme vollständig finanziert wurden⁷⁸. Dies bedeutet, dass die IWF-unterstützten Programme vom IWF nur dann genehmigt werden können, wenn das Anpassungsprogramm in vollem Umfang finanziert wird. Nach der Aussage von James Boughton konnte der IWF-Stab mit dieser Entscheidung beschließen, dass andere Gläubiger nicht mehr feststellen dürfen, ob die IWF-unterstützten Programme genehmigt werden⁷⁹. Nach dem Jahr 1989 wurde diese Entscheidung dann noch jeweils in den Jahren 1998, 1999 und 2002 revidiert. Durch diese Änderung wurde der Einfluss der privaten Finanzinstitutionen auf die IWF-unterstützten Programme wieder verstärkt, dabei versuchten - mit Ausnahme der Geschäftsbanken - die

safeguards ... was considered to be the practice of introducing review clauses at an early stage of the program, linked, if necessary, to the satisfactory outcome of discussions on balance of payments financing from other sources." EBM/83/58, in; James Boughton, Ibid. S. 532.

⁷⁷ Vgl. James Boughton (2001): Silent revolution: The International Monetary Fund, 1979-1989, International Monetary Fund, 2001, S. 477 und S. 532-533

⁷⁸ Vgl. EBM 89/61, May 23, 1989 in; James Boughton, Ibid. S. 535.

⁷⁹ Vgl. James Boughton, Ibid. S. 498.

Anleihebesitzer als private Finanzinstitutionen, Einfluss auf die IWF-unterstützten Programme auszuüben⁸⁰.

Der Einfluss der privaten Finanzinstitutionen auf den IWF kann also dahingehend zusammengefasst werden, dass sie durch die Organisierung ihrer Interessen sowie durch Finanzierungszusicherungen ihren Einfluss auf die IWF-unterstützten Programme ausüben.

5.3.3. Der Einfluss der Bürokratie des IWF auf die IWF-Konditionalität

5.3.3.1. Der Einfluss der Richtlinie für Konditionalität im Jahr 1969, 1979 auf den IWF-Stab

Die Tatsache, dass die Bürokratie innerhalb der internationalen Organisationen wie des IWF über ein bestimmtes Maß an Autonomie verfügt, unterliegt keinem Zweifel⁸¹. Aus dieser Autonomie heraus übte der IWF-Stab Einfluss auf die Art der Veränderungen der Konditionalität seit ihrer Einführung im Jahr 1952 aus. Dieser Einfluss des IWF-Stabs basiert auf der ihm angetragenen Bearbeitung der IWF-unterstützten Programme. Doch kann hierzu festgestellt werden, dass diese Entwicklung den ursprünglichen, mit der Konditionalität verbundenen Absichten des Exekutivdirektoriums widersprach. Daher liegt die Frage hinsichtlich des Einflusses des IWF-Stabs darin, wie weit sein Einfluss letztlich reicht.

Zur Analyse dieser Frage wird zunächst die Uneinigkeit zwischen dem IWF-Stab und dem Exekutivdirektorium hinsichtlich der Konditionalität untersucht. Es darf als unbenommen gelten, dass sowohl der Exekutivedirektor als auch der IWF-Stab eine aktive Rolle bei der Einführung der Konditionalität spielten. So legte der Stab des IWF zunächst dem

⁸⁰ IMF, Fund Policy on Lending into Arrears to Private Creditors – Further Consideration of the Good Faith Criterion. Prepared by the International Capital Markets, Policy Development and Review and Legal Departments, 2002, http://www.emta.org/ndevelop/imf_073002.pdf

⁸¹ Siehe. Abschnitt 4.4.1 in dieser Arbeit.

Exekutivdirektorium einen Vorschlag zur Genehmigung vor, woraufhin das Exekutivdirektorium wiederum detaillierte Anweisungen an den IWF-Stab erließ. Nach den späten 1950er Jahren allerdings übernahm der IWF-Stab ein zunehmendes Maß an Verantwortung für die Konditionalität⁸², die wirtschaftspolitischen Auflagen wurden damit strenger⁸³.

In dieser Situation stimmten der US-amerikanische Exekutivdirektor William Dale und andere Exekutivdirektoren hinsichtlich einer weniger strengen Konditionalitäten und weniger verbindlichen Konditionalität überein. Diese Übereinstimmung führte zu der ersten Änderung der Konditionalität. Im Jahr 1969 wurde das Prinzip der Konditionalität direkt in den Artikeln der Vereinbarung (Articles of Agreement) als erste Änderung, die das Exekutivdirektorium im Jahr 1968 annahm und im Jahr 1969 wirksam wurde, verankert. Demnach konnte nun etwa auf Abrufstaffelungen und weiteren Leistungskriterien dann verzichtet werden, wenn die Ziehungen nicht über die erste Kredittranche hinausgegangen war. Für sämtliche höhere Kredittranchen jedoch konnten verbindliche Konditionalität und Konsultationen angewandt werden. In diesem Fall bezogen sich Leistungs- bzw. Erfüllungskriterien generell nur auf solche Punkte, die für die Evaluierung der Durchführung des Stabilisierungsprogramms von Bedeutung waren.

Mit der Entscheidung von 1968 zur ersten Änderung versuchte das Exekutivdirektorium, sich auf die Anwendung der Konditionalität zu beschränken. Doch wich die Praxis der Konditionalität von der Entscheidung des Exekutivdirektoriums ab. Nach einer Studie von Erica R. Gould nahm die Durchschnittszahl der wirtschaftspolitischen Auflagen gemäß der Bereitschaftskreditvereinbarung nach dem Jahr 1968 zu. In jenem Jahr betrug die

⁸² Vgl. J. Keith Horsefield, Vol. I, S. 470-473.

⁸³ „According to the Fund’s own estimates, the number of performance criteria (or binding conditions) included in Fund programs had more than doubled – from 2 to 5.1 – in less than a decade (SM/68/128, Supplement 3, September 4, 1968). By 1967, even the relatively small first credit tranche SBAs required countries to meet 2.1 binding conditions on average. “ Erica R. Gould, „Delegating IMF conditionality: understanding variations in control and conformity..” in; Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney, Ibid. S. 293.

Durchschnittszahl der Auflagen 5.6, im Jahr 1970 waren es 6.3, im Jahr 1976 waren es 6.5, und im Jahr 1978 schließlich 8⁸⁴.

Trotz der Entscheidung des Exekutivdirektoriums konzentrierten sich die IWF-unterstützten Programme in den 70er Jahren einerseits auf bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie etwa auf Finanzpolitik, sowie andererseits auch auf die generelle Steigerung der Durchschnittszahl der Auflagen. So enthielten zum Beispiel nur sechs der IWF-unterstützten Programme zwischen 1973 und 1978 keine finanzpolitischen Auflagen⁸⁵. Aus diesem Grund fanden abermals Diskussionen über die Konditionalität in den Jahren 1978 und 1979 innerhalb des Exekutivdirektoriums statt. Im Verlauf dieser Diskussionen betonte der US-amerikanische Exekutivdirektor Sam Cross, dass der IWF nicht versuchen sollte, zu bestimmen, welche strukturellen Änderungen in dem kreditnehmenden Mitgliedsland vorgenommen werden sollten, er sich aber jenen Maßnahmen anpassen sollte, die das Mitgliedsland einführen wollte. Auch betonte er die Notwendigkeit zur Verringerung des Umfangs der verbindlichen Konditionalität sowie die Notwendigkeit, dass Leistungskriterien auf makroökonomische Probleme gerichtet werden sollten, wie etwa auf die gesamten Budgetdefizite und die Höhe der externen Kreditaufnahme⁸⁶. Die meisten der Exekutivdirektoren stimmten darin überein, dass der IWF sowohl Strukturpolitik als auch detaillierte Kriterien nicht mehr als verpflichtende, wirtschaftspolitische Auflagen einschließen sollte. So konzentrierte sich das Exekutivdirektorium nunmehr auf Konditionalität als eine mit breitem Konjunkturbarometer verbundene Wirtschaftspolitik sowie auf eine ordnungsgemäße Verwendung der IWF-Kredite. In diesem Zusammenhang beschloss das Exekutivdirektorium im März 1979 die Erstellung der zweiten, neuen Richtlinie für die wirtschaftspolitischen Auflagen.

⁸⁴ Vgl. Erica R. Gould, *Ibid.* S. 294-295 und Erica R. Gould, *Money Talk*, S. 80-82

⁸⁵ Erica R. Gould, *Ibid.* S. 80.

⁸⁶ EBM/78/82, June 5, 1978. In: Erica R. Gould. *Ibid.* S. 81.

Nach dieser zweiten neuen Richtlinie für die Konditionalität berücksichtigte der IWF soziale und politische Aspekte sowie wirtschaftspolitische Prioritäten der betreffenden Mitgliedsländer. In Bezug auf die Anzahl und den Inhalt der Auflagen betonte diese zweite Richtlinie für Konditionalität die Beschränkung der Anwendung dieser Auflagen. Die Auflagen dieser Konditionalität sind in der Regel auf makroökonomische Variable und auf solche, die für die Umsetzung der IWF-unterstützten Programme nötig sind, beschränkt⁸⁷. Somit versuchte das Exekutivdirektorium mit dieser neuen Richtlinie, die Rolle des IWF-Stabs in Bezug auf die Konditionalität zu festlegen und zu beeinflussen.

Doch vermochten diese Bestimmungen des Exekutivdirektoriums letztlich nicht, eine Intensivierung der Konditionalität in jede gangbare Richtung zu verhindern⁸⁸. So lag zum Beispiel nach Angaben von Jacques J. Polak die Anzahl der Leistungskriterien pro IWF-unterstütztem Programm zwischen 1968 und 1977 bei durchschnittlich unter sechs, zwischen 1974 und 1984 erhöhte sich die Anzahl auf über sieben und schließlich auf über neun im Zeitraum zwischen 1984 und 1987⁸⁹. Nach der Untersuchung von Erica R. Gould steigerte sich die durchschnittliche Anzahl der verbindlichen wirtschaftspolitischen Auflagen für die Bereitschaftskreditvereinbarung ebenfalls. Im Jahr 1979 lag die verbindlichen Konditionalität bei 7.2, aber diese Anzahl betrug im Jahr 1981 8.25, im Jahr 1983 9.3, im Jahr 1985 10.6, im Jahr 1989 12, und im Jahr 1994 13.5 – sie war damit am Ende fast doppelt so hoch, wie die ursprüngliche durchschnittliche Anzahl aus dem Jahr 1979⁹⁰.

Die oben skizzierte Entwicklung zeigt, dass das Exekutivdirektorium anhand der Richtlinien für Konditionalität im Jahr 1969, 1979 versuchte, den Einfluss des IWF-Stabs auf den Bereich der Konditionalität zu beschränken. Doch spielte der IWF-Stab trotz dieser Richtlinie eine

⁸⁷ Vgl. Joseph Gold, *Conditionality*, Pamphlet Series No. 31, International Monetary Fund, 1979 S. 30-34.

⁸⁸ Jacques J. Polak, *Ibid.* S. 61.

⁸⁹ *Ibid.* S. 26.

⁹⁰ Erica R. Gould, *Ibid.* S. 84.

wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der Konditionalität und hatte somit ebenfalls Einfluss auf ihre Entwicklung.

5.3.3.2. Der begrenzte Einfluss des IWF-Stabs auf die Entwicklung der Konditionalität

Erica R. Gould⁹¹ führt ein Argument gegen die These des Einflusses des Stabs an. Ihr Argument basiert darauf, dass der IWF-Stab die Einführung von detaillierten finanziellen Kriterien nicht befürwortete. Nach ihrer Erklärung bringt der Stab des IWF, anstatt neue Konditionalitäten zu suchen, zwar tatsächlich häufig eine Präferenz für seine Aktivitäten in Bezug auf seine traditionellen Angelegenheiten und hinsichtlich der Stärkung seines Status zum Ausdruck. Allerdings kann sie auf ein Beispiel verweisen, demzufolge der Stab des IWF zwar gegen die Einführung von Auflagen hinsichtlich finanzieller Kriterien war, diese aber trotzdem anschließend zu einem zentralen Merkmal der IWF-Konditionalität in den 1960ern und 1970ern wurden. Goulds' Blick auf die inneren Prozesse des Stabs zeigt hierbei, dass in den 1960er und 1970er Jahren innerhalb des IWF-Stabs durchaus eine Diskussion über angemessene Konditionalitätsformen und deren Anwendung geführt wurde. Aus diesen Debatten geht allerdings hervor, dass der IWF-Stab als Ganzes die Einführung von detaillierten finanziellen Kriterien nicht befürwortete⁹². Nach Meinung des Stabs sollten finanzielle Auflagen vermieden werden, nicht nur, weil sie die Entscheidungen über die politischen Prioritäten einschließen, sondern auch, weil es einschneidende technische Schwierigkeiten in der Verwendung von finanziellen Kriterien gibt⁹³. Diese Betrachtungsweise des Stabs gegen die Einbeziehung von finanziellen Kriterien hielt sich in

⁹¹ Vgl. Erica R. Gould, Ibid. S. 88-90.

⁹² Der Stab des IWF legte diesen Standpunkt in einem Arbeitspapier im Jahr 1968 dar. „In many stand-by arrangements in the past, in addition to a ceiling for government or public sector borrowing, the member has set criteria in the performance clause or other fiscal actions. ... But normally it would be desirable not to include the fulfillment of any of the fiscal targets in the performance clause....If they are made performance criteria and included in a performance clause, the impression may be created that the Fund is making a judgment on the priorities of the member.“ in; Erica R. Gould, Ibid. S. 88

⁹³ SM/68/141, August 29, 1968, in; Erica R. Gould, Ibid. S. 89.

den 1970er Jahren weiter⁹⁴. Mit diesen Beispielen versucht Erica R. Gould, die generelle Einstellung des IWF-Stabs gegen die Einbeziehung von finanziellen Kriterien als Auflagen aufzuzeigen.

Erica R. Gould legte diesen Standpunkt des Stabs durch ein Gespräch mit ehemaligen Stabsangehörigen, die in dieser Funktion lange Zeit im IWF tätig waren, offen. Die befragten Personen behaupteten, dass „since 1970s, and particularly when Michel Camdessus was managing director, conditions increased and are now no longer easily quantifiable. ... it was very clear that the Fund was rigorous and the World Bank was fluffy. This extension of conditionality of the Fund over a very large range, it is inevitable that it must get fluffier too“⁹⁵ Diese Aussage wurde anhand einer Umfrage unter den IWF-Stäben bestätigt. Nach dieser Umfrage nehmen nur 30% der Stabsangehörigen aus den Länderabteilungen, die mit einem kreditnehmenden Mitgliedsland über die Konditionalität verhandeln und die Absichtserklärung entwerfen, an, dass strukturelle wirtschaftspolitische Auflagen für die makroökonomischen Ziele der IWF-unterstützten Programme entscheidend sind⁹⁶. Nach den Aussagen von C. David Finch lagen in vielen Fällen die Interessen der mächtigen Staaten in kurzfristigen und nicht in langfristigen Reformprogrammen. Aus diesem Grund wird der IWF-Stab offensichtlich dahingehend unter Druck gesetzt, schwächere Wirtschaftsreformen zu entwerfen⁹⁷.

⁹⁴ „the purpose of conditionality is not to modify or influence basic features of economic organization maintained or desired by the member. Social objectives or priorities of members are taken as given, provided the policies proposed in the program are consistent with the objective of obtaining a sustainable balance of payments position.“ In; Erica R. Gould, Ibid. S. 89.

⁹⁵ Durch das Gespräch mit langjährigen Stabsmitarbeitern behauptet Erica R. Gould, dass der Stab des IWF zur Ablehnung von neuen, nicht quantifizierbaren Konditionalitäten neigt. „This staff member stated that since 1970s, and particularly when Michel Camdessus was managing director, conditions increased and are now no longer easily quantifiable. ... it was very clear that the Fund was rigorous and the World Bank was fluffy. This extension of conditionality of the Fund over a very large range, it is inevitable that it must get fluffier too.“ In; Erica R. Gould, Ibid. S. 90.

⁹⁶ International Monetary Fund, Structural Conditionality in Fund-Supported Programs, Prepared by the Policy Development and Review Department, 2001, S. 35 <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>

⁹⁷ David C. Finch, Let the IMF be the IMF. in; The International Economy I (2) 1988, S. 126

Aber diese Beispiele vernachlässigen die tatsächliche Entwicklung der Konditionalität. Obwohl der IWF-Stab sich insgesamt gegen eine Einführung von detaillierten finanziellen Kriterien stellte, entwickelt sich diese Konditionalität durch die Agenda Setting-Macht des IWF-Stabs trotz des Einflusses des Exekutivdirektoriums. Mit diesen Befugnissen, die auf Information, Fachkenntnis und Erfahrung basieren, kann er in den Verhandlungen mit den kreditnehmenden Mitgliedsländern die vorläufige Version des Kreditvertrags ausarbeiten und dem Exekutivdirektorium zur Abstimmung vorlegen. Aus diesem Grund kann der Stab nur in dem Verhandlungsprozess seinen Einfluss ausüben.

Der Einfluss der mächtigen Staaten auf die ´weicheren` Reformprogramme bedeutet genauer, dass der Stab des IWF seinen Einfluss auf die IWF-Konditionalität nur in bestimmten Situationen ausüben kann. Darüber hinaus enthält die Aussage von David C Finch paradoxerweise die Feststellung, dass der IWF-Stab die Umsetzung langfristiger Reformprogramme und harter Konditionalität in Bezug auf das IWF-unterstützten Programm zu implementieren versucht. Diese Präferenz entspricht der Entwicklung der Konditionalität. Nach der Analyse von Erica R. Gould besteht eine nur geringe oder gar keine Wahrscheinlichkeit, dass, sofern die USA ihren Einfluss auf ein besonderes Programm ausüben, IWF-unterstützte Programme eine bankfreundlichen Konditionalität enthalten⁹⁸. Wie in diesem Fall kann der Einfluss des IWF-Stabs durch die Interessen der mächtigen Mitgliedsländer beschränkt werden⁹⁹.

Somit kann zusammenfassend festgestellt werden, dass der IWF-Stab ein wirksames Maß an Einfluss auf die Konditionalität ausübt, gleichwohl dieser Einfluss durch mächtige Staaten oder private Finanzinstitutionen beschränkt werden kann.

⁹⁸ Erica R. Gould, Ibid. S. 163.

⁹⁹ Vgl. im Abschnitt 5.3.2.

5.4. Die Kritik an der IWF-Konditionalität

Wie oben erwähnt, haben die IWF-Konditionalitäten seit 1952 sowohl in der Anzahl als auch im Grad der Eingriffe in die internen Angelegenheiten der Mitgliedsländer zugenommen. Diese Zunahme kann auf den Einfluss der mächtigen Staaten, der privaten Finanzinstitutionen und der Bürokratie des IWF zurückgeführt werden. Im Lauf der Zeit entwickelte sich die IWF-Konditionalität hierbei dahingehend, nicht nur allgemeine makroökonomische Faktoren einzuschließen, sondern auch direkt auf Steuersätze, Bankregulierung und auch die Preise für Verbrauchsartikel einzuwirken.

Mit dieser Entwicklung wird die Kritik an der IWF-Konditionalität, besonders nach der Asienkrise im Jahr 1997, verstärkt ¹⁰⁰. Diese Kritik kann in fünf Schwerpunkte zusammengefasst werden: sie umfasst die Kritik an einem Übermaß an sektoraler Zuständigkeit der Auflagen, die Kritik an Verstößen gegen Souveränität der kreditnehmenden Staaten, die Kritik an der uniformen, Unterschiede ignorierende Anwendung der IWF-Konditionalität, die Kritik an der mangelnden Effektivität der IWF-Konditionalität sowie die Kritik an mangelnder Verantwortlichkeit und Transparenz.

Der erste Kritikpunkt hinsichtlich einer zu hohen Kompetenzkonzentration wird damit begründet, dass die vom IWF auferlegten, wirtschaftspolitischen Maßnahmen dessen Zuständigkeit überschreiten. Dieses Übermaß an Zuständigkeit bedeutet, dass der Inhalt der IWF-Konditionalität gegen die Artikel der Vereinbarung des IWF selbst verstößt. Nach dieser Definition besitzt der IWF nicht die Vollmacht, von den krisenbetroffenen Ländern Reformen, die kulturelle und infrastrukturelle Veränderungen einschließen, einzufordern.

¹⁰⁰ Durch Anleiheverhandlung mit dem IWF hatte etwa Korea seither 94 Maßnahmen struktureller Konditionalität, Thailand 73 und Indonesien 140 anzunehmen. In: Ariel Buira, An Analysis of IMF Conditionality, G-24 Discussion Paper Series, No. 22, 2003 S. 16.

IWF-Konditionalität sollte im Grunde genommen auf makroökonomische Maßnahmen beschränkt bleiben¹⁰¹.

Dem entsprechenden Artikel des IWF¹⁰² zu Folge kann der IWF den krisenbetroffenen Ländern zunächst jegliche Bedingungen auferlegen, die er für geeignet hält. In diesem Zusammenhang ist die IWF-Konditionalität an sich kein Problem. Das Problem liegt allerdings darin, wie und durch wen der Umfang der Zuständigkeit des IWF interpretiert werden kann, damit dieser seiner öffentlichen Funktionen gerecht bleibt. Daher sollte der rechtmäßige Umfang der Zuständigkeit nicht einzig und allein auf der Basis des subjektiven Urteils des IWF selbst definiert werden.

Der zweite Kritikpunkt richtet sich gegen Verstöße gegen die Souveränität der kreditaufnehmenden oder krisenbetroffenen Länder. Martin Feldstein betont, dass die legitimen politischen Institutionen eines Landes die Wirtschaftsstruktur einer Nation und die Art ihrer Institutionen bestimmen sollten und somit das dringende Bedürfnis eines Staates nach kurzfristiger Finanzhilfe dem IWF nicht das Recht gibt, seine technischen Kompetenzen auf einen Einfluss auf den gesamten politischen Prozess dieses Staates zu erweitern¹⁰³. Aber die IWF-Konditionalität schließt, wie bereits angedeutet, ausführliche Reformen in verschiedensten Feldern mit ein. Sie umfasst Bereiche wie Bankregulierung, Steuerreform, das Ausschließen von Höchstgrenzen auf im Ausland angelegten Kapitalen, das Erlauben von Auslandsbanken, von Firmen, um Tochtergesellschaften zu begründen sowie Preiskontrolle. Diese Bereiche werden in der Regel jedoch von den Regierungen eines jeden Landes selbst entschieden, weshalb an der IWF-Konditionalität beanstandet wird, dass sie die

¹⁰¹ Vgl. Joseph Stiglitz (2002): *Globalization and its discontents*, Penguin Books S. 23-52 und 242-243.

¹⁰² In the Article of Agreement V. 3 : „Article of The Fund shall adopt policies on the use of its general resources, including policies on stand-by or similar arrangements, and may adopt special policies for special balance of payments problems, that will assist members to solve their balance of payments problems in a manner consistent with the provisions of this Agreement and that will establish adequate safeguards for the temporary use of the general resources of the Fund.“

¹⁰³ Martin Feldstein, *Refocusing the IMF*, in; *Foreign Affairs*, Vol. 77, No.2, March/April 1998 In: <http://www.nber.org/feldstein/fa0398.html>

Gestaltungsmacht souveräner Regierungen hinsichtlich ihrer eigenen, nationalen Politik zu sehr einschränke. Dieses Problem lässt sich darauf zurückführen, dass in den meisten Fällen die Kosten, die entstehen, wenn keine IWF-Konditionalität aufgenommen wird, hier insbesondere die Kosten für den staatlichen Zahlungsverzug, sehr hoch sind. Aus diesem Grund haben die Krisenländer im Verhandlungsprozess mit dem IWF keine wirkliche Alternative und sind am Ende gezwungen, die IWF-Konditionalität anzunehmen.

Dieser Kritikpunkt stößt allerdings auf vielfachen Widerspruch. Der IWF hat die Verantwortung für die Kreditvergabe gegenüber der Gesamtheit seiner Mitgliedsländer, da die Kredite letztlich dem Gemeineigentum der Mitgliedsländer entstammen. Dies bedeutet, dass die konditionale Kreditvergabe zur Wahrung der Ressourcen des IWF nicht nur legitim, sondern affirmativ erforderlich ist¹⁰⁴. So darf es in gewissen Fällen als berechtigt gelten, wenn die IWF-Konditionalität einige Aspekte der Souveränität eines Landes verletzt.

Das Problem dieser Konditionalität liegt jedoch darin, dass die wirtschaftspolitischen Auflagen ihre sozialen Konsequenzen vernachlässigen. Zum Beispiel führt die Überbetonung interner Anpassungsmaßnahmen durch eine restriktive Nachfragepolitik und Abwertungen bei den kreditnehmenden Mitgliedsländern zu Wohlfahrtsverlusten. Aus diesem Grund behauptet Joseph Stiglitz, dass das Problem dieser Konditionalität darin liegt, dass sich finanzpolitische Sparmaßnahmen, Privatisierung und Marktliberalisierung zu einem Selbstzweck an sich entwickelten, anstatt als Mittel zu mehr gerechtem und nachhaltigem Wachstum eingesetzt zu werden. Dabei wurden diese Maßnahmen zu weit, zu schnell und unter Ignorierung weiterer, notwendiger Maßnahmen aus anderen Politikfeldern vorgenommen¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Robert Hockett (2002): From Macro to Micro to “Mission-Creep”: Defending the IMF’s Emerging Concern with the Infrastructural Prerequisites to Global Financial Stability, in; Cornell Law School Research, No. 06-038, S. 186-187.

¹⁰⁵ Joseph Stiglitz, Ibid. S. 53-54.

Der dritte Vorwurf gegenüber dem IWF gilt der Tatsache, dass dieser gegenüber allen Ländern dieselben Vorschriften gleichermaßen anwendet. So mussten Länder, obwohl deren Krisen auf völlig unterschiedlichen Ursachen beruhten, den gleichen, standardisierten Maßgaben folgen.¹⁰⁶ Aus diesem Grund klagt Stiglitz den IMF an, den krisenbetroffenen Ländern seine wirtschaftliche Ideologie des Marktfundamentalismus aufzuerlegen¹⁰⁷. So wandte der IWF praktisch identische Vorschriften auf Russland, Korea und Thailand an, obwohl diese Länder von wesentlich unterschiedlichen Krisen geprägt waren. Russland etwa war ein Land, das aus einem kommunistischen Regime hervorging und die strukturelle Umstellung auf eine kapitalistische Wirtschaftsweise bewältigen musste. Thailand hingegen litt an einem großen Leistungsbilanzdefizit, während Korea wiederum eine vorläufige Illiquidität durchmachte.

Der vierte Kritikpunkt betrifft die mangelnde Effektivität der IWF-Konditionalität. Vielen Ländern ist es immer wieder misslungen, sich aus der Situation andauernder finanzieller Schwierigkeiten zu befreien und davon nachhaltig zu erholen. Daher suchen diese Länder häufig eine weitergehende IWF-Hilfe, welche sich über einer länger anhaltende Periode erstreckt. Hierbei werden jedoch die Vorschriften des IWF hinsichtlich der Wiederherstellung von Zuversicht und finanzieller Stabilität als ineffektiv angesehen¹⁰⁸.

Nach dem Bericht des IEO wird die ineffektive IWF-Konditionalität auf folgende Punkte zurückgeführt: ein Versäumnis des IWF gegenüber der Schwachstellen in den kreditnehmenden Ländern, eine fehlende Berücksichtigung der politischen Machbarkeit und der Durchführungskapazitätsbeschränkungen der verpflichteten IWF-unterstützten Programme, eine daraus resultierte überoptimistische Bewertungen der Auswirkungen der Konditionalität, unzureichende, vorab durchgeführte Maßnahmen sowie eine unzureichende Konzentration auf die strukturellen Probleme, was schließlich zu Verwirrung bei der Durchführung und zur

¹⁰⁶ Vgl. Martin Feldstin Ibid.

¹⁰⁷ Joseph Stiglitz, Ibid S. 202

¹⁰⁸ Vgl. Independent Evaluation Office (IEO) (2002): „Report of the IEO on Prolonged Use of IMF Resources“, IEO (2003):“The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil” 2003.

Ablenkung von Reformen führt und zudem nicht genügend Aufmerksamkeit auf soziale Anliegen und die Notwendigkeit angemessener Sicherheitsnetzen richtet¹⁰⁹.

Zusammengefasst verschärfen diese Punkte die finanzielle Situation der kreditnehmenden Länder. So führt etwa die Konditionalität bei fehlenden, wirksamen Wettbewerbsrechten hinsichtlich der Privatisierung staatlicher Unternehmen zur Entstehung von privaten Monopolen, oder sie wird aufgrund des Mangels an sozialen Sicherheitsnetzen und drohendem Arbeitsverlust zur Quelle akuter sozialer und politischer Unruhen¹¹⁰. Darüber hinaus können Handelsliberalisierung und ausländische Direktinvestitionen schwerwiegende Arbeitslosigkeit verursachen, wenn diese Politik den Entwicklungsländern voreilig auferlegt wird¹¹¹.

Diese Problemstellung lässt sich auf folgende zwei Hauptpunkte zurückführen. Erstens beschränkt sich der IWF durch seine Vorgehensweise selbst in seiner Kapazität, den Komplex der gesellschaftlichen und politischen Situation der Mitgliedstaaten zu verstehen. So verfügt der IWF hinsichtlich der Gruppe der Entwicklungsländer über keine Vergleichsmaßstäbe, welche ihm ein tiefgründiges Verständnis für die kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Umstände eines einzelnen Landes erschließen könnten. Dieses Verständnis aber stellt die Voraussetzung zur Lösung der spezifischen Probleme eines betreffenden Landes dar. Zweitens kann als weitere Problemquelle gelten, dass sich die IWF-Konditionalität häufig auf Gebiete erstreckt, welche jenseits der Hauptrolle des IWF, nämlich der Währungs- und Finanzpolitik, liegen.

¹⁰⁹ Vgl. Independent Evaluation Office (IEO) (2002): Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources, , S. 78-81, IEO (2003): The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil, S. 30-44, IEO (2003): Fiscal Adjustment in IMF-Supported Program, S. 6-7.

¹¹⁰ Vgl. Morris Goldstein, IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?. Revision of paper presented at NBER Conference on “Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies” 19-21 October 2000. S. 55, Joseph Stiglitz, Ibid. S. 54-59.

¹¹¹ Vgl. Joseph Stiglitz, Ibid. S. 59-67.

Der weitere, letzte Kritikpunkt richtet sich gegen mangelnde Verantwortlichkeit und Transparenz. Diese kritische Position umfasst die Forderung nach einer größeren Verantwortlichkeit des IWF gegenüber seinem Mitgliedsstaaten und der Öffentlichkeit insgesamt sowie nach einer höheren Transparenz hinsichtlich des Entscheidungsprozesses. So wird beispielsweise die tägliche Arbeit des IWF vom Executive Board beaufsichtigt. Die Entwicklungsländer unterdessen verfügen über keine wirksame Vertretung in diesem Gremium. Nach wie vor haben somit die Vertreter der mächtigen Länder im Executive Board das ausschließliche Sagen. Das Problem mangelnder Transparenz ist hierbei mit dem Problem ungleich verteilter Entscheidungsgewalt verbunden, wie auch etwa vom Independent Evaluation Office(IEO) nachgewiesen wurde. Nach dem Bericht des IEO gab es einen Mangel an Klarheit darüber, warum eine bestimmte Entscheidung getroffen wurde. Diese Abwesenheit von klaren Regeln führte zu einem übermäßigen Rückgriff auf eine Haltung der Diskretion, was wiederum zu einem höheren Maß an Ungewissheit und Unberechenbarkeit führte¹¹².

¹¹²IEO (2004): The IMF and Argentina, 1991-2001 S. 73.

6. Vorschläge Zur Reform der konditionalen Kreditvergabepolitik: Grenzen und Möglichkeiten

Seit der Gründung des IWF sind seine Aktivitäten von Vorwürfen begleitet. Nach der Asienkrise erreichte die Kritik, besonders jene an der Konditionalität, ihren Höhepunkt. Im folgenden Abschnitt sollen diese Kritikpunkte erläutert werden. Aus dieser Kritik heraus werden sodann verschiedene Reformvorschläge entwickelt. Allen diesen Kritikpunkten gemein ist die Schlussfolgerung, dass der IWF die Konditionalität verringern sollte. Die Kreditvergabe sollte demnach temporär sein und nur in akuten Krisensituationen durchgeführt werden. Auf diesen Vorschlag antwortete der IWF im Jahr 2002 mit dem Konzept des „Ownership“. In Anlehnung an dieses Konzept entwickelte Eldar Ofar in einer wissenschaftlichen Ausarbeitung den Vorschlag der „Self-Imposed Conditionality“¹. Im folgenden Abschnitt werden der Reformvorschlag, die Reaktion des IWF auf diesen Vorschlag und das Konzept der „Self-Imposed Conditionality“ analysiert. Das Hauptziel des vorliegenden Abschnitts liegt in der Bestimmung der Möglichkeiten und Grenzen der skizzierten Vorschläge.

6.1. Die verschiedenen Reformvorschläge

6.1.1. Reformvorschläge zur konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF

In Bezug auf die Reform der Kreditvergabepolitik des IWF werden seitens verschiedener, im Folgenden angeführten Akteure, unterschiedliche Reformvorschläge vorgebracht. Die

¹ Ofer Eldar, Reform of IMF Conditionality - A Proposal for Self-Imposed Conditionality, in; New York University Law and Economics Working Papers, Paper 39, New York University School of Law 2006.

Vorschläge spiegeln dabei überwiegend entweder die politischen und wirtschaftlichen Interessen dieser Akteure oder auch die Ergebnisse ihrer wissenschaftlichen Analysen wider.

6.1.1.1. Die International Financial Institution Advisory Commission (IFIAC)

Im Jahr 1998 schuf der US-amerikanische Kongress die International Financial Institution Advisory Commission (IFIAC²) unter der Leitung des Wirtschaftswissenschaftlers Allan Meltzer, um die zukünftige US-amerikanische Politik gegenüber mehreren multilateralen Institutionen wie dem IWF, der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbank zur Empfehlung auszuarbeiten. Im Jahr 2000 legte diese Kommission sodann einen Bericht – den sogenannten Meltzer-Report – vor. In Bezug auf die Rolle und Tätigkeit des IWF enthält der Bericht die Empfehlung, dass sich der IWF auf seine Aufgabenbereiche und Kernkompetenzen sowie den eigenen, finanziellen Ermessensspielraum konzentrieren sollte.

Nach Ansicht von Allan Meltzer³ besteht die wichtigste Aufgabe des IWF in der Erhöhung der Stabilität der Finanzmärkte. Wenn Krisen nicht verhindert werden können, so lokalisiert der IWF diese und versucht sie einzugrenzen, damit sie sich nicht auf andere Länder oder Märkte ausdehnen. Doch nahm nach der Einschätzung des Meltzer-Reports die Kreditvergabe des IWF weiter zu, ohne gleichzeitig entsprechende Resultate in den kreditnehmenden Ländern zu erreichen. Darüber hinaus fällt die Reaktion des IWF auf die Krise ist zu kostspielig aus, seine Antwort ist zu langsam, seine Beratung ist oft falsch, und seine Bemühungen um eine Einflussnahme auf Politik und Praxis sind zu aufdringlich⁴.

² Die International Financial Institutions Advisory Commission ist als Meltzer-Commission bekannt aufgrund des Namens ihres Vorsitzenden.

³ “Capitalism without risk is like religion without sin.” Allan Meltzer, In; Stephen Moore, The Growing Case Against the International Monetary Fund, Issue Brief des Institute for Policy Innovation, 08.09.1998

[http://www.ipi.org/IPI/IPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/05E274C1EE351E92862567EB00180E08/\\$File/IBIMF.pdf?OpenElement](http://www.ipi.org/IPI/IPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/05E274C1EE351E92862567EB00180E08/$File/IBIMF.pdf?OpenElement)

⁴ Vgl. IFIAC, Report of International Financial Institutions Advisory Commission, 2000, S.7 und 38-41, <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>

Unter diesem kritischen Aspekt kann der Reformvorschlag dahingehend zusammengefasst werden, dass die Kosten der IWF-Krisenaktivitäten durch die Einschränkung der Aufgaben- und Kompetenzbereiche reduziert werden. In diesem Zusammenhang betont die Financial Institution Advisory Commission mit dem Konzept des Lender-of-Last-Resort allerdings auch, dass die Kreditvergabe des IWF auf kurzfristige Kredite beschränkt und IWF-Kredite nur an solche krisenbetroffenen Länder vergeben werden dürfen, die vor dem Ausbruch einer Krise eine solide Wirtschaftspolitik betrieben haben. Solide Wirtschaftspolitik in diesem Sinn bedeutet, dass der IWF die Kriterien für eine Kreditvergabe aufstellt, bevor die Konditionalität erst in einer bereits eingetretenen Krisensituation vereinbart werden kann. Erfüllt ein Mitgliedsland die Kriterien für den Erhalt eines IWF-Kredits, dann sollte es gemäß der Kommission dazu berechtigt sein, einen IWF-Kredit in einer Krisensituation aufzunehmen. Umgekehrt gilt, dass wenn es die Kriterien nicht erfüllt, auch der IWF-Kredit nicht gewährt wird⁵. Somit wird diese solide Wirtschaftspolitik als obligatorisch für den Erhalt eines IWF-Kredits betrachtet, sie kann in die folgenden 4 Punkte – freier Marktzutritt für ausländische Finanzinstitute, Einführung von Kapitalsicherheitsstandards für Geschäftsbanken, Einhaltung international anerkannter fiskalpolitischer Standards und Veröffentlichung wichtiger Finanzdaten, insbesondere jener des ausstehenden Schuldenstandes – zusammengefasst werden (Siehe Abbildung 6-1).

In dem Bericht wird ebenfalls vorgeschlagen, dass der IWF die Vergabe aller langfristigen Kredite, wie z. B. zur Armutsbekämpfung- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) sowie Kreditvergabe im Rahmen der erweiterten Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) aufgibt. Zusätzlich wird in dem Entwurf die Forderung erhoben, dass der IWF alle Ansprüche an hochverschuldete, arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) vollständig abschreibt⁶.

⁵ Vgl. Ibid. S. 7. „Except in unusual circumstances, where the crisis poses a threat to the global economy, loans would be made only to countries in crisis that have met pre-conditions that establish financial soundness.“

⁶ Ibid. S. 8-9.

Tabelle 6-1. Die vier Vorbedingungen für die Vergabe von IWF-Krediten

1. Freier Marktzutritt für ausländische Finanzinstitute:

Den Mitgliedsstaaten im IWF wird empfohlen, ihre heimischen Bankensysteme für die Beteiligung ausländischer Geschäftsbanken zu öffnen. Neben der Erhöhung der eigenen Kapitalbasis trägt dieser Schritt nach Ansicht der Meltzer-Kommission zu einem erhöhten Wettbewerb in den nationalen Finanzsystemen bei. Dies verbessere die Effizienz dieser Sektoren erheblich und unterstütze die Bekämpfung von Korruption in den entsprechenden Staaten. Halten die international agierenden Banken lokale Wertpapiere in ihrem Portfolio und können sie Darlehen in nationaler Währung vergeben, so werden diese Länderrisiken zu nur einem kleinen Teil ihres diversifizierten Kreditportfolios. Diversifikation trägt erheblich dazu bei, die Ausfallrisiken der Kreditinstitute zu minimieren. Gehen die ausländischen Finanzinstitute im Zuge der Öffnung des heimischen Finanzsystems langfristige Engagements in den „emergingmarkets“ ein, so mindert dies die Verlässlichkeit auf kurzfristige, volatile Kapitalströme zur Finanzierung langfristiger Investitionen. Die mit erheblichem Risiko behaftete Fristentransformation könnte gemindert werden.

2. Einführung von Kapitalsicherheitsstandards für Geschäftsbanken:

Neben dem Markteintritt ausländischer Geschäftsbanken soll auch mit der Implementierung von Kapitalsicherheitsstandards eine breitere Eigenkapitalbasis für die Geschäftsbanken der „emergingmarkets“ geschaffen werden. Besonders in der Asienkrise konnte beobachtet werden, dass einige ansässige Geschäftsbanken in Folge einer zu risikoreichen Kreditvergabe, die die Eigenkapitalbasis weit überschritt, Kredite nicht mehr bedienen konnten. Die Folge war ein „credit crunch“. Die Kosten solcher Ausfälle betragen in Asien über 20% des BIP. Die „bail-outs“ japanischer Geschäftsbanken kosteten den Steuerzahler 20-30% des BIP. Durch verbesserte Eigenkapitalstandards nach Vorbild von Basel II sollen derartige Verluste in Zukunft vermieden werden.

3. Einhaltung international anerkannter fiskalpolitischer Standards:

Mit der Einhaltung international anerkannter fiskalpolitischer Standards, wie z.B. dem vom IWF entwickelten *Kodex zur fiskalischen Transparenz*, möchte man vermeiden, dass der Fonds mit seinen finanziellen Hilfspaketen die Ergebnisse einer verschwenderischen Haushaltspolitik finanziert. Dies

konnte in der Vergangenheit besonders in einigen lateinamerikanischen Staaten beobachtet werden.

4. Veröffentlichung wichtiger Finanzdaten (insbesondere des ausstehenden Schuldenstandes):

Die regelmäßige Veröffentlichung zuverlässiger nationaler Wirtschafts- und Finanzmarktdaten soll den internationalen Marktteilnehmern eine verbesserte Informationsgrundlage über die wirtschaftliche Performance potentieller Investitionsstandorte liefern. Die Kommission erhofft sich durch diesen Informationsgewinn eine Verringerung der Volatilität der Finanzmärkte. Der rasche und unerwartete Stimmungsumschwung an den internationalen Finanzmärkten führte zuletzt 1997 in Thailand zum Ausbruch der Asienkrise.

Quelle: Charles W. Calomiris und Allan H. Meltzer. (1999): Fixing the IMF, http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_56/ai_55015114/pg_2?tag=content;coll1., International Financial Institution Advisory Commission (IFIAC) (2000) (Hrsg.): IFIAC Report, www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf., Meltzer, A.H. (1998): What's wrong with the IMF? What would be better?, prepared for: Asia: An Analysis of Financial Crisis, Federal Reserve Bank of Chicago, October 8-10, 1998, www.gsia.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/what_would_be_better_than_the_imf.pdf., Meltzer, A.H. (2000): Statement of Allan H. Meltzer on the Report of the International Financial Institution Advisory Commission, Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, March 9, 2000, <http://www.gsia.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/Statement-of-Allan-H.doc>. Meltzer, A.H./Sachs, J.D. (2000): Reforming the IMF and the World Bank, American Enterprise Institute for Public Policy Research, April 2000, www.aei.org/oti/oti11568.htm.

6.1.1.2. Der Council on Foreign Relations (CFR)⁷

Der CFR fungierte im Reformkontext als Forum, um einen möglichst breiten Konsens für politische Positionen zu erarbeiten, die auch Aussicht auf Umsetzung haben⁸. In Bezug auf die Aktivität des IWF kann der in diesem Bericht erarbeitete Reformvorschlag vereinfacht mit dem Begriff „back to basics“ zusammengefasst werden. „Back to basics“ soll hier bedeuten, dass der IWF sich gemäß der Empfehlung auf Währungs-, Finanz- und Wechselkurspolitik und nicht auf langfristige strukturelle Reformen konzentrieren sollte⁹.

In Bezug auf die konditionale Kreditvergabepolitik des IWF sind in dem Bericht mehrere Vorschläge enthalten, die wie folgt zusammengefasst werden können: Nach dem ersten Vorschlag sollte der IWF solchen Ländern Kredit mit günstiger Konditionalität gewähren, die wirksame Maßnahmen zur Reduzierung ihrer Krisenanfälligkeit ergreifen¹⁰. Der zweite Vorschlag betrifft die Kreditvergabe nur im Krisenfall. Für diese Kreditvergabe des IWF wird in diesem Bericht zwischen Länder- und Systemkrisen unterschieden. Für Länderkrisen, die die Weltwirtschaft nicht bedrohen, sollte demnach ein IWF-Kredit auf eine Höchstgrenze von

⁷ Der Council on Foreign Relations entstand im Jahr 1921 aus einer Fusion zwischen einem außenpolitischen Diskussionsklub von New Yorker Finanziers, ihren Rechtsberatern und einigen Akademikern, deren verbindendes Erlebnis die Friedensverhandlungen von Versailles waren. Der Council on Foreign Relations ist eine unabhängige, unparteiische Mitgliedschaftsorganisation. Die Mitgliedschaft setzte sich zusammen aus Spitzenkräften der Wirtschaft, vor allem Vorstandsmitglieder transnationaler Konzerne und Banken mit Sitz in New York, Rechtsanwälten, Wissenschaftlern der Ivy League-Universitäten, und Eigentümern bzw. führenden Redakteuren der New York Times, Washington Post, Newsweek, Time, „U.S. News & World Report, Fortune, Business Week, CBS. Die übrigen Mitglieder waren Ministerialbürokraten, Politiker, Kirchenfunktionäre und Vorstandsmitglieder großer Stiftungen z.B. der Rockefeller Foundation, der Carnegie Corporation oder der Ford Foundation. Vgl. Christoph Scherrer, Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA, Berlin 1999, S. 86-88. Und die Webseite des Council on Foreign Relations www.cfr.org

⁸ Vgl. Christoph Scherrer, Ibid. S. 88

⁹Vgl. Council on Foreign Relations, Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future of the International Financial Architecture, 1999, S. 4. http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Safeguarding_Prosperty.pdf

¹⁰ Vgl. Ibid. S. 8-9

100 bis 300 Prozent der Quote eines betroffenen Mitgliedslandes¹¹ beschränkt werden. Für Systemkrisen, die das internationale Währungssystem bedrohen, sollte der IWF sich seinen vorhandenen Fazilitäten zuwenden. Für die Länder, die wegen externer Faktoren, z. B. durch Ansteckung in die Krise geraten sind, wird ein spezieller Ansteckungskredit verwendet. Als dritter Vorschlag wird in diesem Bericht hervorgehoben, dass der Privatsektor zur Lastenverteilung herangezogen werden sollte. Dieser Vorschlag weist auf eine Rückbesinnung der Autoren dieses Berichts auf die negativen Erfahrungen der 1990er Jahre – etwa die Zunahme der Probleme in Zusammenhang mit Schuldenrestrukturierungen und Moral Hazard – hin. Daher verlangt der CFR-Bericht, dass das Moral Hazard Problem durch einen systematischen und automatischen Einbezug des privaten Finanzinstituts gelöst werden kann¹². Der vierte Vorschlag betrifft die Konditionalität. Die Erfahrung zeigt, dass die Reformprogramme an erfolgreichsten sind, wenn die betroffenen Länder direkt am Design der Maßnahmen teilnehmen, und wenn sie die Umsetzung der Reformen in Eigenverantwortung übernehmen. Umgekehrt bleiben die Bemühungen der aufstrebenden Länder umso erfolgloser, je weniger sie den Reformvorgaben entsprechen - davon wird auch im Bericht ausgegangen¹³. Somit findet „Ownership“ innerhalb des Berichts seine besondere Hervorhebung.

6.1.1.3. Der Bericht des Overseas Development Council

Das Overseas Development Council (ODC) ist eine unabhängige, internationale Politikforschungsinstitution mit Sitz in Washington, DC. Das ODC versucht, die Entscheidungsfindung hinsichtlich multilateraler Kooperation zu verbessern, um besseres Management bei der Problembekämpfung und letztlich durchschlagendere Entwicklungserfolge in den Problemregionen zu erzielen. In diesem Zusammenhang diskutierte das ODC die Rolle des IMF für Entwicklung generell. An dieser Diskussion nahmen Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen und die internationalen

¹¹ „100 percent of a country’s quota or IMF subscription annually and 300 percent of quota cumulatively“ in: Ibid. S. 14

¹² Der Meltzer-Bericht und der CFR-Bericht problematisieren das Moral Hazard Problem. Im Meltzer-Bericht betont Moral Hazard die Rolle der Schuldner, im CFR-Bericht liegt der Schwerpunkt hingegen bei Moral Hazard von Gläubigern. Dies ist der grundlegende Unterschied zwischen beiden Berichten.

¹³ Vgl. Council on Foreign Relations, Ibid. S. 16.

Finanzinstitutionen teil¹⁴. Der OCD-Bericht¹⁵ und die in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge reflektieren die Diskussionen dieser Teilnehmer. Als eigentlich zentraler Punkt des Berichts ist allerdings die Empfehlung festzuhalten, dass der IWF – zur Vermeidung des Ausbruchs einer Finanzkrise in einem Land oder auch einer systemischen Finanzkrise auf internationaler Ebene – allen seinen Mitgliedsländern mit vorbeugendem, politischem Rat zur Seite stehen sollte.

Hinsichtlich der Kreditvergabepolitik des IWF wird in diesem Bericht die Forderung erhoben, dass alle Mitgliedsländer in einem Krisenfall IWF-Kredite aufnehmen können sollten. Diese Kredite sollten hierbei den ärmsten Ländern grundsätzlich unter der Bereitschaftskreditvereinbarung mit einem subventionierten Zinssatz gewährt werden. Dem Bericht zu Folge sollten allerdings die Bereitschaftskreditvereinbarungen im Fall einer systemischen Krise durch die Fazilität zur kompensierenden Finanzierung ergänzt werden. Mit dieser Fazilität versucht der IWF, Nachteile wie etwa ein vorübergehendes Ausfuhrdefizit oder Erhöhungen der Einfuhrkosten für Getreide in den krisenbetroffenen Ländern, zu mildern.

In Bezug auf die Unterstützung der (Unter-) Entwicklungsländer konzentrierte sich die Diskussion auf die Ziele eines langfristigen und nachhaltigen Wachstums sowie der Reduzierung der Armut und auf die Mittel, durch die diese Ziele am besten erreicht werden könnten. In diesem Zusammenhang wird in dem Bericht die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen dem IWF und der Weltbank besonders hervorgehoben. Allerdings wenden sich die Autoren hinsichtlich der Rolle des IWF innerhalb der Entwicklungsländer-Problematik gegen eine langfristige Kreditvergabe. Der IWF verfügt kaum über Sachkenntnis im Bereich der Armutsreduktion, die den größten Raum bei Programmen mit langfristiger

¹⁴ Die renommiertesten Teilnehmer waren Nancy Alexander, Nancy Birdsall, Daniel Bradlow, Jo Marie Griesgraber, Joan Nelson, Carmen Reinhart, Veena Siddharth, Joseph Stiglitz, Robert Wade, Carol Welch, John Williamson.

¹⁵ Overseas Development Council (ODC), The Future Role of the IMF in Development, Washington DC 2000. <http://falcon.arts.cornell.edu/kmm368/imfrpt.pdf>

Kreditvergabe einnimmt. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, dass der IWF sich aus der Armutsbekämpfungsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF), der erweiterten Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) und aus allen Ansprüchen an hochverschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) zurückziehen sollte¹⁶. Somit wäre die Kreditvergabepolitik des IWF ausschließlich auf kurzfristige, makroökonomische Krisen gerichtet.

Generell wird in dem Bericht die Rolle des IWF hinsichtlich der makroökonomischen Unterstützung für langfristige Entwicklung unterstrichen. Doch würde sich seine Rolle hierbei auf die Erteilung von Ratschlägen beschränken¹⁷. Gleichwohl betont die im Bericht empfohlene Beraterfunktion die Wichtigkeit von Konsultationen und von Überwachung. Ratschlag, Konsultation und Überwachung als Handlungsfelder des IWF werden hierbei nicht nur mit der Stabilisierung der Finanzmärkte, sondern auch mit der Stärkung der Transparenz in der Beziehung zwischen dem IWF und seinen Mitgliedsländern verbunden. Diese Transparenz ermöglicht dem IWF, mit notwendigen und richtigen Maßnahmen schnell auf Krisen zu reagieren¹⁸.

Dem OCD-Bericht zu Folge sollten darüber hinaus tiefere, strukturelle Fragen hinsichtlich der IWF-unterstützten Programme nicht ein Teil der Konditionalität sein. Die Erfahrungen der Asienkrise in den 90ern Jahren zeigten, dass die Forderung nach einem tiefgreifenden Strukturwandel oder einer institutionellen Veränderungen nach dem Ausbruch der Krise zu negativen Auswirkungen führte. Komplexe strukturelle Veränderungen brauchen Zeit. Und struktureller Wandel kann dann erfolgreich erreicht werden, wenn er durch die Regierungen in Zeiten der Stabilität als Reforminstrument verwendet wird. Deswegen sollte in einer Krisensituation die strukturelle Konditionalität kein Instrument zur Förderung der

¹⁶ Vgl. Overseas Development Council (ODC), Ibid. S. 6

¹⁷ Vgl. Ibid. S. 7.

¹⁸ „The true value of surveillance and data collection – and the reason they should be maintained – is that they enable the Fund to make better policy recommendations and, more importantly, to understand the situation in a country when a crisis occurs.” In; Ibid. S. 9.

strukturellen und institutionellen Reformen sein. Außerdem stellt die rasch zunehmende Anzahl der Konditionalitätsauflagen ein zu hohes Maß an Eingriffen in die innerstaatliche Souveränität dar und ist besonders schwierig für Länder mit begrenzten institutionellen Kapazitäten¹⁹.

6.2. Die Antwort des IWF auf diese Reformvorschläge

In diesem Abschnitt wird die Reaktion des IWF auf die Reformvorschläge sowie auf die Kritik an der konditionalen Kreditvergabe analysiert. Die Gemeinsamkeit der oben erwähnten Reformvorschläge liegt darin, dass IWF-Kredite ausschließlich akut krisenbetroffenen Ländern temporär gewährt werden und sich die Konditionalität insgesamt verringern sollte. Die Reaktion des IWF darauf hingegen kann in Transparenz und in dem Konzept des „Ownership“ zusammengefasst werden.

6.2.1. Transparenz

Mit dem „Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik“ (Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies), dem Independent Evaluation Office (IEO), und der Erweiterung der Zugangsmöglichkeit zu den IWF-Archiven versuchte der IWF, die Transparenz seiner Tätigkeit zu erhöhen.

Die erste der Reaktionen bestand in der Erstellung des „Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik“ Im Jahr 1999 entwickelte der IWF in Zusammenarbeit mit den

¹⁹ Vgl. S. 3-4.

hierfür einschlägigen Institutionen²⁰ einen Transparenz-Kodex für monetäre und Finanzpolitik, um das internationale Währungs- und Finanzsystem zu stärken²¹. Der „Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik“ enthält anzustrebende Praktiken zur Verbesserung der Transparenz der Tätigkeit von Zentralbanken bei der Durchführung der Geldpolitik und von sonstigen Finanzorganen bei der Ausführung der Finanzpolitik. Durch diesen Kodex versucht der IWF, für eine umfassende Informierung der Öffentlichkeit über den Aufbau und die Aufgaben der Regierungen, die fiskalischen Absichten und die öffentlichen Haushalte zu sorgen. Der „Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik“ beinhaltet dabei die Regulierung, Beaufsichtigung und Überwachung von Finanz- und Zahlungsverkehrssystemen und trägt zur Reduktion der Ungewissheit bei der Entscheidungsfindung von Marktteilnehmern bei²².

Mit dem „Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik“ sollen potenzielle Anleger und Gläubiger besser in der Lage sein, die Risiken in den einzelnen Ländern zu beurteilen. Doch betrifft dieser Kodex die Transparenz nur in den Mitgliedsländern. Die Transparenz-Frage stellt sich jedoch genauso hinsichtlich der Entscheidungsfindung innerhalb des IWF. Dieser Aspekt findet in dem Kodex keinerlei Berücksichtigung.

Die Erstellung des Independent Evaluation Office (IEO) stellt die zweite Reaktion des IWF dar. Das Independent Evaluation Office (IEO) wurde im Jahr 2001 gegründet, um die Politik und die Tätigkeit des IWF unabhängig und sachlich zu bewerten. Die Aufgabe des IEO besteht dabei darin, die Lernkultur innerhalb des IWF zu verbessern, die externe

²⁰ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Zentralbanken, Basel Committee on Bank Supervision (BCBS), Center for Latin American Monetary Studies (CEMLA), Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), European Central Bank, International Association of Insurance Supervisors (IAIS), International Finance Corporation, International Organization of Securities Commissions (IOSCO), Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and the World Bank.

²¹ IMF, Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles. 1999. <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf>

²² Vgl. Ibid. S. 5.

Glaubwürdigkeit des IWF zu stärken, größeres Verständnis für die Arbeit des IWF zu fördern sowie die institutionelle Governance-Aufsicht zu unterstützen.

Das IEO existiert außerhalb der regulären, hierarchischen organisatorischen Struktur des IWF. Zur Sicherstellung dieses Status wird der IEO-Direktor vom Exekutivdirektorium alle vier Jahre ernannt, dabei ist es ihm verboten, am Ende seiner Amtszeit in den IWF-Stab einzutreten. Der Direktor ist dabei für die Belegschaft des IEO verantwortlich, von denen die Mehrheit außerhalb des IWF eingestellt wird. Auf diese Art und Weise kann das IEO ohne Einfluss des IWF agieren, gleichzeitig ist es in der Lage, als Außenseiter genaue Analysen in Bezug auf die Tätigkeit des IWF durchzuführen, zumal es ein uneingeschränktes Zugangsrecht auf alle Dokumente des IWF hat²³.

Die dritte Reaktion mündete in die erweiterten Zugangsmöglichkeiten zu den IWF-Dokumenten. Nach der Asienkrise veröffentlichte der IWF mehr Informationen über die Ergebnisse seine Überwachung der Mitglieder. Mehr als 80 % der Länder veröffentlichten im Anschluss an ihre Länder-(Artikel-IV-)Konsultationen öffentliche Informationsmitteilungen (PINs). Gleichzeitig erklärten sich 60 Mitgliedsländer dazu bereit, am Pilotprojekt bezüglich des Artikel-IV-Stabsberichts teilzunehmen, das im April 1999 begann und in dessen Rahmen sie ihre Artikel-IV Berichte vollständig freigaben. Außerdem veröffentlichte der IWF PINs zu Politikfragen sowie Dokumente über die Anträge der Länder auf IWF-Mittel und deren Verwendung. Der IWF veröffentlichte weiterhin interne und externe Bewertungen der IWF-Politiken und -Operationen – insbesondere eine externe Evaluierung und eine interne Überprüfung der IWF-Überwachung sowie eine externe Bewertung der wirtschaftlichen Forschungsaktivitäten des IWF²⁴. Des Weiteren ist es den Mitgliedsländern seither möglich, ihre Absichtserklärungen und wirtschaftspolitischen Dokumente auf den Internetseiten des IWF zu platzieren. Daten über die finanzielle Situation des Währungsfonds sowie der Mitgliedsländer, beispielsweise deren Quoten sowie die Kreditaufzahlungen und –

²³ Vgl. IEO, Terms and Conditions of Appointment for Noncontractual Employees of the Independent Evaluation Office (IEO) in: http://www.ieo-imf.org/about/TOR_employees.PDF

²⁴ International Monetary Fund, Jahresbericht 2000, S. 41

rückzahlungen, werden über den IWF ebenfalls bekanntgegeben. Allerdings bleiben, trotz dieser Veränderungen, die Kriterien für die Bestrafung nach wie vor etwa dann unklar, wenn ein Mitgliedsland die Vereinbarung nicht einhält.

6.2.2. Die neuen Richtlinien für Konditionalität aus dem Jahr 2002 – „Ownership“ : „Guideline on Conditionality“

Auf die Kritik an der konditionalen Kreditvergabe reagierte der IWF mit den neuen Konditionalitätsrichtlinien („Guideline on Conditionality“). Nach dem Führungswechsel von Michel Camdessus zu Horst Köhler beauftragte der neue geschäftsführende Direktor im September 2000 den IWF Stab mit der Ausarbeitung einer Interimsrichtlinie zur Straffung der strukturellen Konditionalität bei IWF-unterstützten Programmen, die allgemeine Grundsätze enthält, um die IWF-Konditionalität zu straffen und klarer auszurichten und so die Reformbereitschaft der betroffenen Länder zu stärken²⁵. Auf der Jahreskonferenz im September 2002 verabschiedete das Exekutivdirektorium des IWF die neuen Konditionalitätsrichtlinien.

Der IWF-Stab betrachtet „national ownership“, „parsimony“, „tailoring“, „coordination“, „Clarity“ als die wichtigsten Prinzipien zur erfolgreichen Planung und Durchführung der IWF-unterstützten Programme²⁶.

„National ownership²⁷“ bezeichnet eine Übernahme von Verantwortung für die IWF-unterstützten Programme durch die Regierungen der krisenbetroffenen Länder²⁸. Die

²⁵ Vgl. IWF, Jahresbericht 2001, S. 49-51

²⁶ IMF, Guidelines on Conditionality, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments, approved by Timothy F. Geithner and François Gianviti, September 25, 2002, S. 8-11. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>

Hauptsorge dieser neuen Konditionalitätsrichtlinien galt dem Konzept des „Ownership“. „Ownership“, also die Reformbereitschaft des Landes als der Schlüssel zum Erfolg, erkennt an, dass Konjunkturpolitikreformen, wollen sie erfolgreich sein, auf dem starken Ownership eines Staats gegründet werden müssen. Eine erfolgreiche und dauerhafte Implementierung der ökonomischen Reformen stellen hierbei eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für den Erfolg dar. Im Grunde bedarf es darüber hinaus des Engagements der betreffenden wirtschaftlichen und finanziellen Behörden, der politischen Führung sowie anderer Interessengruppen, basierend auf deren gemeinsamen Verständnis darüber, dass Reformen im Interesse des eigenen Landes sind.

„Parsimony“ bedeutet, dass die IWF-unterstützten Programme auf ein Minimum beschränkt werden und nur solche Maßnahmen umfassen sollten, die notwendig sind, um die Ziele der IWF-unterstützten Programme zu erreichen, oder um die Umsetzung der für die betroffenen Länder verbindlichen Programme zu überwachen²⁹.

„Tailoring“ ist mit der Verwendung der IWF-unterstützten Programme verbunden. Basis hierbei ist die Annahme, dass sich die Ursachen für Zahlungsbilanzschwierigkeiten bei jedem der Mitgliedsländer von Fall zu Fall unterscheiden. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Schwerpunkte für die jeweiligen Problemlösungsstrategien. Aus diesem Grund müssen, der Annahme folgend, die IWF-unterstützten Programme exakt und situativ verwendet werden. Bei der Umsetzung der Programme sollten hierbei die Kapazitäten der kreditaufnehmenden Mitgliedsländer mit berücksichtigt werden. Gleichmaßen wird dabei Wert darauf gelegt, dass in allen verschiedenen IWF-Programmen eine Gemeinsamkeit

²⁷ „The importance of country ownership of programs was recognized early in the IMF. In a television interview in June 1959, the Managing Director, Per Jacobsson emphasized that such programs can only succeed if there is the will to succeed in the countries themselves. In: Mohsin S. Khan und Sunil Sharma, IMF Conditionality and Country Ownership of Programs, IMF Working Paper 142, 2001. S. 13

²⁸ Ibid. S. 8. Außer der Regierung werden das Parlament und die wichtigen Interessenvertreter in dem Jahresbericht im Jahr 2002 erwähnt.

²⁹ Ibid. S. 9

hinsichtlich bestimmter Grundelemente aufrechterhalten bleibt, weil so diese Programme passend auf das Erreichen der in die allgemeineren Richtlinien eingesetzten Programmziele ausgerichtet werden können. So wird auch innerhalb des IWF betont, dass die meisten IWF-unterstützten Programme bestimmte gemeinsame, projektübergreifende Elemente beinhalten. Aus diesem Grund sollte Tailoring den Zeitplan („Timing“) und den inhaltlichen Schwerpunkt betreffen. In diesem Zusammenhang erklärt der IWF, dass der Schwerpunkt der langfristigen Kredite stärker in strukturellen Konditionalitäten als in kurzfristigen Krediten liegt, zumal die Erfüllung von strukturellen Reformen eine größere Dauer in Anspruch nimmt.

„Coordination“ bedeutet die Kooperation mit anderen multilateralen Institutionen. Dieses Prinzip zielte in erster Linie auf die Koordination mit der Weltbank ab. Die Zusammenarbeit beider Organisationen basierte auf einem Koordinierungsrahmen aus dem Jahr 2001³⁰. Das wichtigste Element dieses Koordinierungsrahmens war das Konzept der „lead agency“. Dabei ging es um die genauere Zuschreibung der jeweiligen Kompetenzen, bzw. um die Festlegung von Bereichen, in denen beide Organisationen tätig sind. So liegen zum Beispiel, nach Ansicht des IWF, die strukturpolitische Fragen außerhalb der traditionellen Expertise des IWF - zeitweise sind sie aber von zentraler Bedeutung für die makroökonomische Situation eines Landes und müssten daher vom IWF behandelt werden. Um mit solchen Fällen umgehen zu können, sollte der IWF die Expertise kompetenter Institutionen, insbesondere der Weltbank, wirksam nutzen³¹.

„Clarity“ bedeutet, dass die IWF-unterstützten Programme klar, verständlich und transparent sein sollten. Darüber hinaus wird damit der Anspruch erhoben, dass sich die Programme klar von anderen Programmen unterscheiden lassen, also eindeutig identifizierbar sind:

³⁰ Vgl IMF and World Bank, Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality, prepared by PDR (IMF) and OPCS and PREM (World Bank), approved by Jock Boorman (PDR) and Joanne Salop (OPCS), August 23. 2001. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/082301.pdf>

³¹ IMF, Jahresbericht 2002, S. 11.

„...conditions should be transparently distinguished from other elements of the authorities‘ program both in staff reports and in the member’s program documents.³²“

6.3. „Self-Imposed Conditionality“

Im Vergleich zum Konzept von Ownership des IWF wird mit der „Self-Imposed Conditionality“³³ die wirtschaftliche Souveränität der Mitgliederstaaten stärker betont. In Hinblick auf den Gedanken der selbstbestimmten Ausgestaltung der Konditionalität ist dieser Vorschlag damit radikaler als das IWF-Konzept des Ownership. Der Schwerpunkt des neuen Konzepts liegt hierbei in einer verfahrenstechnischen Reform.

6.3.1. Das Konzept der “Self-Imposed”- Konditionalität

Die so erwähnte, neue IWF-Konditionalität verfährt nach drei Verfahrensstufen. In der ersten Stufe sollten Länder, die sich zur Erlangung eines Kredits an den IMF wenden, in der Lage sein, die Art der Konditionalität selbst zu bestimmen. Die Länder können demnach dem IWF ihre – möglichst konkret formulierten – eigenen Vorstellungen über die Kredit-Bedingungen einreichen. Die Gründe und die Tatsachen, auf denen ein Vorschlag basiert, sollen ebenso genau beschrieben werden. In der zweiten Stufe werden sodann die Konditionalität, die von den betroffenen Ländern eingereicht werden, vom IWF überprüft. Der IWF soll daraufhin ein schnelles Verfahren führen, innerhalb dessen er entscheidet, ob die vorgeschlagenen Bedingungen anhand eines spezifischen, übergreifenden Maßstabes logisch aufgebaut sind. Entspricht die vorgeschlagene Konditionalität diesem Maßstab, so wird der IWF die

³² IMF, Guidelines on Conditionality, S. 11.

³³ Ofer Eldar, Reform of IMF Conditionality - A Proposal for Self-Imposed Conditionality, in; New York University Law and Economics Working Papers, Paper 39, New York University School of Law 2006.

Einreichung annehmen und den Kredit zu der vorgeschlagenen Konditionalität gewähren müssen. Beschließt der IWF jedoch, dass die vorgeschlagenen Bedingungen diesem Maßstab nicht genügen, so kann er eingreifen und seine eigenen Bedingungen vorschlagen. In der dritten Stufe schließlich wird vom IWF überwacht, ob die Konditionalität ordentlich durchgeführt wird.

6.3.2. Die Rolle von Staat und IWF innerhalb der neuen IWF-Konditionalität

6.3.2.1. Die Rolle des von einer Krise betroffenen Staats

Im Rahmen der skizzierten, von Wissenschaftlern empfohlenen neuen IWF-Konditionalität soll der beantragende Staat innerhalb des Entscheidungsprozesses der Konditionalität eine sehr aktive Rolle spielen. Durch diese Rolle kann der betreffende Staat seinen Willen zeigen, die politische und ökonomische Situation zu reformieren und die Finanzstabilität aufrechtzuerhalten. Daher kommt seinem eigenen Entwurf der zu akzeptierenden Konditionalität ein hoher Stellenwert zu.

Um dem IWF die Konditionalität vorzuschlagen, muss der Staat zunächst eine Kommission bilden. An dieser haben Wirtschafts-, Finanzexperten sowie verschiedene Interessensgruppen, zum Beispiel Unternehmensvertreter, Gewerkschaften sowie Vertreter der Zivilgesellschaft teilzunehmen. Die Zusammenarbeit innerhalb der Kommission gibt dem Staat die Möglichkeit an die Hand, die verschiedenen Interessen zu regulieren und so Konflikte zwischen den Interessen wie auch potentiellen Widerstand gegen die Konditionalität des IWF zu mildern, bzw. zu verhindern. Auf diese Weise könnte es dem Staat gelingen, seine politische und ökonomische Situation tatsächlich zu verbessern. Durch diesen Vorschlag wird versucht, durch eine so definierte Rolle des Staats die Interessenkonflikte in Krisensituationen noch effektiver zu regulieren.

6.3.2.2. Die Rolle des IWF

Der IWF besitzt die Kompetenz, die von dem kreditnehmenden Mitgliedsland vorgeschlagene Konditionalität zu überprüfen. Nach dieser Überprüfung entscheidet der IWF sodann darüber, ob der Vorschlag eines kreditnehmenden Mitgliedslandes gültig oder ungültig ist. Für diese Entscheidung muss der IWF noch einen verallgemeinerungsfähigen, übergreifenden Maßstab ausarbeiten. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Entscheidung auf eine informierte und durchdachte Weise getroffen wird. Nach Eingang des Vorschlags eines Mitglieds muss sich das leitende, allgemeine Prinzip hierbei mit den Zielen der IWF-Konditionalität verbinden lassen. Die Kombination beider, der Prinzipien und der Ziele, kommt etwa in den "Guidelines on Conditionality" zum Tragen. Der IWF muss demnach die Entscheidung oder Überprüfung eines Vorschlags generell anhand dieses Prinzips sowie des zu beobachtenden Bereichs erstellen. Im Fall der Zu- oder Absage des Vorschlags eines krisenbetroffenen Landes muss der IWF die Gründe für seine Entscheidungen angeben. Darüber hinaus wird diese Entscheidung inklusive der Gründe, die zu ihr geführt haben, veröffentlicht. Hierdurch wird die Entscheidungsstruktur transparenter, so kann sie etwa kritischen öffentlichen und wissenschaftlichen Untersuchungen unterzogen werden.

Der IWF kann auch an der Kommission teilnehmen, die von einem krisenbetroffenen Land gebildet wird. Es ist ihm hierbei allerdings nur gestattet, seine Ansicht über den Grund der Krise zu äußern sowie den Anfertigungsprozess des Vorschlags zu besichtigen. Diese Beobachtung hat zwei Ziele. Erstens kann der IWF den Vorschlag effektiver überprüfen und so die eigene Entscheidungsdauer verkürzen. Zweitens ist der IWF auch durch die Teilnahme an der Kommission in der Lage, potentiellen Geberländern und Privatbanken die Prozesse kompetenter zu erklären und so die Zusammenarbeit zwischen und mit ihnen zu erhöhen. Dies ist von Wichtigkeit, da im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren der Einfluss von Drittländern und besonders von Privatbanken auf die Anleihen-Praxis des IWF stark angewachsen ist. Trotz dieses Trends ist der IWF aufgrund der beschriebenen Kommissionsteilnahme in der Lage, Einfluss auf die Teilnahme von Geberländern und Privatbanken zu nehmen.

6.4. Grenzen und Möglichkeit der Reformvorschläge

6.4.1. Grenzen der Reformvorschläge

Hinsichtlich der Beziehungen des IWF zu niedrigen Einkommensmitgliedsländern unterscheiden sich die Ansichten, wie sie jeweils im Meltzer-Bericht, im CFR-Bericht und im ODC-Bericht zum Ausdruck kommen. Nach dem Meltzer- und dem CFR-Bericht etwa ist der IWF gehalten, die Fazilität zur Bekämpfung von Armut aufzugeben und sich auf Währungs-, Finanz- und Wechselkurspolitik zu konzentrieren, da erstere im originären Aufgabenbereich der Weltbank liegen. Grundsätzlich teilt der ODC-Bericht diese Ansicht, allerdings kann den dort enthaltenen Ausarbeitungen zu Folge der IWF unter der Zusammenarbeit mit der Weltbank hinsichtlich des makroökonomischen Umfelds eine gewisse Rolle für die langfristige Entwicklung dieser Länder spielen. Dem Konzept zu Folge sollen dabei seine Kompetenzen auf die Erteilung von Ratschlägen begrenzt und die Entscheidung über einen Kredit von IWF- Einschätzungen unabhängig bleiben.

Die Gemeinsamkeit der oben erwähnten Reformvorschläge kann jedoch dahingehend zusammengefasst werden, dass IWF-Kredite zu temporären und nur akuten Krisensituationen verwendet werden sollten. Dabei sollte sich die Konditionalität insgesamt verringern. Der IWF gewänne durch diese Maßnahmen sowie durch das Mittel der Konsultation und die Erhöhung der Transparenz erheblich an Effizienz.

Diese Vorschläge berücksichtigen allerdings nicht den Grund für die Entwicklung der konditionalen Kreditvergabe des IWF. So ist es insbesondere die Interaktion zwischen dem politischen, dem ökonomischen und dem bürokratischen Faktor, durch die der ausgeübte Einfluss auf die konditionale Kreditvergabe des IWF im Ganzen verständlich wird. Somit

muss der Ausgangspunkt einer Reform am Wissen um die Ursachen der generellen Entwicklung der konditionalen Kreditvergabe anknüpfen.

Die langfristige Kreditvergabe des IWF hinsichtlich der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität ist ein Beispiel für die Übereinstimmung der Interessen zwischen G7 und dem Stab des IWF. Die Gruppe der G7 wurde als Reaktion auf die Turbulenzen der Weltwirtschaftskrisen in den 1970er Jahren – die Ölkrisen und den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse – geschaffen. Sie befassen sich bereits seit ihrer Gründung beim Weltwirtschaftsgipfel in Rambouillet 1975³⁴ mit Themen wie Zahlungsbilanzdefizite von Entwicklungsländern, Illiquiditätskrisen sowie Hunger und Armut. Der Halifax-Gipfel von 1995 erkannte überdies die Verschuldung der Entwicklungsländer bei multilateralen Organisationen, vor allem beim IWF, und bei Weltbank, als Problem an. In diesem Zusammenhang haben der Geschäftsführende Direktor des IWF und der Präsident der Weltbank den Tagungen des Interimsausschusses und des Entwicklungsausschusses im September 1996 einen gemeinsamen Bericht über ein Aktionsprogramm zur Lösung des Schuldenproblems der hochverschuldeten armen Länder vorgelegt. Dieses Aktionsprogramm war auf die Schwierigkeiten jener HIPC (heavily indebted poor country)-Länder ausgerichtet, die eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen, für die jedoch die üblichen Mechanismen der Schuldenerleichterung nicht ausreichen, um mittelfristig eine durchhaltbare Auslandsschuldenlage zu gewährleisten³⁵. Diese Initiative wurde drei Jahre später durch die von den G7-Staaten beschlossene Kölner-Schuldeninitiative erweitert. Die 1999 überarbeitete HIPC-Initiative soll hochverschuldeten, armen Ländern, die sich klar zu der Armutsbekämpfung und einer soliden, freien Marktwirtschaftspolitik bekannt und für das Programm qualifiziert haben, einen Schuldenerlass gewähren. Die teilweisen Entschuldungen verfolgen das Ziel, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner wiederherzustellen, die größtmögliche Rückzahlung von Schulden zu sichern und den Anschluss an die Weltwirtschaft zu finden. Die dadurch freigesetzten Gelder sollen vorrangig zur Armutsbekämpfung durch

³⁴ Am ersten Gipfel im Rambouillet 1975 waren nur die USA, Großbritannien, Frankreich, Japan, Italien und Deutschland (G6) vertreten. Erst 1976 kamen die Vertreter Kanadas und 1977 der Europäischen Gemeinschaften hinzu.

³⁵ IWF, Jahresbericht 1997, S. 135

Infrastruktur- und Sozialausgaben benutzt werden, weil die Entschuldung allein dieses Ziel nicht garantiert. Darüber hinaus wird durch die G7 betont, dass es die Aufgabe von Weltbank wie IWF ist, Armutsbekämpfung im Rahmen der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität des IWF zu implementieren³⁶. Diese Armutsbekämpfung im Rahmen der HIPC-Initiative wird dabei vom Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) begleitet, das vom IWF und der Weltbank in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Regierungen der betroffenen Länder und zivilgesellschaftlichen Akteuren erarbeitet wurde³⁷.

Dieser Entwicklungsprozess zeigt, dass der IWF seine aktive Rolle bei der Armutsbekämpfung mit starker Unterstützung der G7 spielt. Nach Meinung von Horst Köhler³⁸ kann die nötige Antwort des IWF auf diese Unterstützung der G7 dahingehend zusammengefasst werden, dass aufgrund der stetigen Zunahme der IWF-Mitgliedsländerzahl - bei vielen dieser Mitgliedsländer stellt das Thema Armut die größte Herausforderung dar – das Armutsthema die zentrale Herausforderung für den IWF sein muss. Nach der Ansicht von Vaubel jedoch bedeutet diese Rolle in Zusammenhang mit den Interessen des IWF-Stabs, dass diese Kreditvergabe an ärmere Mitgliedsländer gleichfalls eine Chance für die Maximierung der Macht des Stabs darstellen kann. Somit ist es dem IWF kaum möglich, sich vom Tätigkeitsfeld der Armutsbekämpfung vollkommen abzuwenden.

In Bezug auf die Frage nach den Einflussfaktoren, stoßen diese Vorschläge auf ein Problem. Das Grundanliegen des Meltzer-Berichts liegt in der Festlegung obligatorischer Vorbedingungen für die Erteilung von IWF-Krediten. Der Bericht versucht anhand dieser Vorbedingungen, das Moral Hazard Problem zu lösen. Zunächst erscheinen die im Bericht skizzierten Maßnahmen als äußerst effizient für die Überwindung des Moral Hazard Problems

³⁶ Vgl. G7(1999): Report of G7 Finance Ministers on the Köln Debt Initiative to the Köln Economic Summit. <http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm061899.htm>

³⁷ Peter Volz, Highly Incomplete Program construction? Die HIPC-Initiative und die G7, in: Sieglinde Gsthöhl (Hrsg.) Global Governance und die G8. Gipfelimpulse für Weltwirtschaft und Weltpolitik, Berlin 2002, S. 173.

³⁸ Horst Köhler, Die Herausforderungen der Globalisierung und die Rolle des IWF, 2003. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/051503g.htm>

sowie des 'Zustimmungsproblems' der kreditaufnehmenden Mitgliedsländer, zumal in Krisensituationen befindliche Mitgliedsländer im Einklang mit dem Grundstandard IWF-Kredite aufnehmen können.

Gleichwohl bleibt fraglich, ob der IWF diese Vorbedingungen ebenso streng auf jene Länder anwendet, die für die mächtigen Mitglieder politisch von Bedeutung sind, wie auf die weniger bedeutenden. Immerhin scheint der IWF erfahrungsgemäß keine Schwierigkeiten zu haben, die einschlägigen Regelungen gegenüber 'unwichtigen' Ländern durchzusetzen. Gleichzeitig wird Ländern, die den mächtigen Ländern – besonders den USA – wichtig sind, IWF-Kredit auf der Basis weicher Konditionalität gewährt. Es ist daher nicht ersichtlich, dass das Problem des Moral Hazard Problem und das Problem der Zustimmung der kreditnehmenden Mitgliedsländer mit den erarbeiteten Vorbedingungen gelöst werden kann.

Ein wichtiger Grundzug des CFR-Berichts ist der Versuch, die Finanzkrise unter Einbezug der privaten Finanzinstitutionen zu lösen. Doch lehrt die die Erfahrung, dass diese privaten Finanzinstitutionen ihre Regierung, bzw. ihr Parlament dahingehend beeinflussen, dass der IWF jenen Mitgliedsländern Kredit gewährt, denen zuvor vor allem von US-amerikanischen Geschäftsbanken Kredite eingeräumt worden waren, welche nun - etwa nach einer Krise - nicht mehr vom Schuldner ohne weiteres getilgt werden können. Das Hauptziel der privaten Finanzinstitutionen bleibt die Erzielung von Profit. Sie interessieren sich daher primär für die Rückzahlung ihrer Kredite und für aus dem Umschuldungsprozess zu erzielenden Gewinn. Im Sinne ihrer Ziele fordern die Finanzinstitute deshalb vom IWF eine bankenfreundliche Konditionalität.

6.4.2. Grenzen der Reaktion des IWF

Mit dem Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld und Finanzpolitik, der Gründung des Independent Evaluation Office (IEO), der Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten zu den

IWF-Dokumenten sowie mit dem Konzept des Ownership reagiert der IWF auf erhobene Kritik. Insbesondere die Schaffung des Independent Evaluation Office (IEO) wird dabei innerhalb der einschlägigen wissenschaftlichen Diskussion als positiv betrachtet.

Hingegen übersieht der Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik die Substanz des Problems hinsichtlich der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF. Das Problem liegt hierbei in der Entscheidungserfindung des IWF in Bezug auf die Kreditvergabe. So muss der IWF etwa deutlich erklären, aus welchen Gründen die Konditionalität auf einige Länder härter angewandt wird als auf andere. Auf diese Frage antwortet der Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld und Finanzpolitik nicht. Mit dieser Maßnahme versucht also der IWF zwar, seinen Mitgliedsländern gegenüber Transparenz durchzusetzen, doch bleibt die Entscheidungsfindung des IWF hinsichtlich der Kreditvergabe nach wie vor undurchsichtig.

Nach der Asienkrise versuchte der IWF, die Zugangsmöglichkeiten zu den IWF-Dokumenten zu erweitern. Es verbleiben jedoch anscheinend unvermeidliche Grenzen der Transparenz. So sind zum Beispiel, trotz einschlägiger Bemühungen des IWF, die Kriterien für die Bestrafung von Mitgliedsländern bei deren Nichteinhaltung der Vereinbarungen immer noch unklar.

Die wichtigste Veränderung hinsichtlich der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF nach den Asienkrisen ist die Einführung des Konzepts des „Ownership“. Mit diesem Konzept versucht der IWF, das Problem der zur Konditionalität nötigen Zustimmung der kreditnehmenden Mitgliedsländer zu lösen. Dieser Versuch beruht dabei auf der Gewissheit der IWF-Verantwortlichen, dass die Zustimmung der kreditnehmenden Mitgliedsländer am Ende zu einer Optimierung der Ergebnisse der vom IWF gestützten Programme führen wird. Zur Steigerung der Zustimmungsrates versucht der IWF dabei, bereits im Verlauf des Vorbereitungsprozesses der IWF-Programme – neben den Positionen der betroffenen Regierungen – auch die Meinungen der einzelnen Ministerien, der Gewerkschaften,

Industrievertreter sowie der lokalen Nichtregierungsorganisationen³⁹ in den kreditnehmenden Mitgliedsländern einzuholen und zu reflektieren⁴⁰.

Aber es ist nicht so einfach, die unterschiedlichen Interessen von verschiedenen Akteuren innerhalb eines Landes in Übereinstimmung zu bringen. Bis heute konzentrieren sich die wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF auf finanzpolitische Sparmaßnahmen, Privatisierung und Marktliberalisierung. Diese Konditionalität stößt dabei auf heftige Interessenkonflikte innerhalb eines jeweiligen Landes. Dies bedeutet letztlich, dass durch das Ownership-Konzept des IWF der Inhalt der wirtschaftspolitischen Auflagen nicht berücksichtigt wird.

6.5. Die Flexible Kreditlinie als die Reaktion des IWF und der G20 auf die Finanzkrise nach dem Jahr 2008

6.5.1. Die Reaktion des IWF

Als Reaktion auf die Vertiefung der globalen wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach dem Jahr 2008 versucht das Exekutivdirektorium des IWF, seither eine Reihe von Reformen in Bezug auf die Kreditvergabepolitik durchzuführen. Angesichts dieser wirtschaftlichen Schwierigkeiten droht vielen der aufstrebenden Märkte und die Entwicklungsländer, dass sich ihr Spielraum für eine politische Handhabung der ökonomischen Krise noch weiter, als ohnehin bereits, einschränkt. Unter diesen Umständen könnten rechtzeitige IWF-Kredite die wirtschaftlichen und sozialen Kosten für externe Schocks abschwächen, und so in einigen Fällen die Krisen verhindern.

³⁹ Jan Aart Scholte (1998): The IMF Meets Civil Society, Finance and Development Vol. 35, No.3

⁴⁰Vgl. IMF (2001): Conditionality in Fund-Supported Programs.Policy Issues, Prepared by the Policy Development and Review Department, (In consultation with other departments) Approved by Jack Boorman, S. 42. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>

Aus diesem Grund betont der geschäftsführende Direktor, Dominique Strauss-Kahn, dass mehr Flexibilität in der Kreditvergabe des IWF zusammen mit rationalisierter Konditionalität dem IWF helfen werden, eine wirksame Reaktion auf die verschiedenen Bedürfnisse aller Mitgliedsländer, vor allem der aufstrebenden Märkte und Entwicklungsländer, zu antworten. In diesem Zusammenhang verkündete der IWF am 24. März 2009 die Flexible Kreditlinie (Flexible Credit Line, FCL).

Die Einführung der Flexiblen Kreditlinie ist die wichtigste Maßnahme zur Reform der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF. Die Flexible Kreditlinie ist ein Ersatz für eine Stärkung der Kurzfristigen Liquiditätsfazilität (Short-Term Lending Facility, SLF). Zugangsberechtigt zur Kurzfristigen Liquiditätsfazilität sind in diesem Zusammenhang jene Schwellenländer, die sich bisher problemlos an den Finanzmärkten finanzieren konnten und eine nachhaltige Wirtschafts- und Finanzsektorpolitik nachweisen können. Auf diese Weise versucht der IWF, nun mit dem Instrument der Flexiblen Kreditlinie, Ländern mit guten wirtschaftlichen Fundamentaldaten⁴¹ vorsorglich den Zugang zu umfangreichen Kredit zu ermöglichen.

Das Zugangsrecht ist eines des wesentlichen Merkmals, das die Flexible Kreditlinie von der konventionellen Fazilität des IWF unterscheidet. Dieses Zugangsrecht soll Investoren signalisieren, dass aufstrebende Länder mit guten wirtschaftlichen Fundamentaldaten einen fast uneingeschränkten Zugang zu Krediten haben. Dies dürfte die Bedenken der Investoren hinsichtlich einer Liquiditätskrise der aufstrebenden Länder zerstreuen, das

⁴¹ The relevant criteria for the purposes of assessing qualification for an FCL arrangement include: (i) a sustainable external position; (ii) a capital account position dominated by private flows; (iii) a track record of steady sovereign access to international capital markets at favorable terms; (iv) a reserve position that is relatively comfortable when the FCL is requested on a precautionary basis; (v) sound public finances, including a sustainable public debt position; (vi) low and stable inflation, in the context of a sound monetary and exchange rate policy framework; (vii) the absence of bank solvency problems that pose an immediate threat of a systemic banking crisis; (viii) effective financial sector supervision; and (ix) data transparency and integrity. In: IMF (2009): IMF Overhauls Lending Framework, Press Release No. 09/85 March 24, 2009, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr0985.htm>

Kontrahentenrisiko wieder mehr in den Fokus rücken und damit die Bereitschaft zur Investition oder Kreditvergabe erhöhen⁴². Das andere wesentliche Merkmal dieser neuen Fazilität besteht im Verzicht auf wirtschaftspolitische Auflagen. Sobald ein Land sich qualifiziert, wird Konditionalität nur noch dann angewandt, wenn das Land einen zwölfmonatigen Zugang zu dieser Kreditlinie wünscht.

Mit dieser neuen Fazilität versucht der IWF somit, die wirtschaftspolitischen Auflagen flexibler anzuwenden. Darüber hinaus beabsichtigt der IWF durch die Kreditvergabe, seine Rolle in Bezug auf die Überwindung der Krise und auch bereits hinsichtlich einer Vorbeugung der Krise zu verstärken. Zu diesem Versuch des IWF, die konditionale Kreditvergabepolitik zu reformieren, trugen auch die auf der am 02. April 2009 in London abgehaltenen G20-Konferenz gefassten Beschlüsse bei.

6.5.2. Die Reaktion der G20⁴³

Angesichts der Weltwirtschaftskrise richteten die USA am 15. November 2008 eine G20 - Notfallbesprechung in Washington DC zum ersten Mal auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs aus. Durch diese Besprechung wurden eine Reihe gemeinsamer Grundsätze

⁴² Deutsche Bank Research (2009): Anstieg der IWF-Mittel wird Risiko einer systemischen Krise der Emerging Markets stark reduzieren. S. 1, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000241039.pdf

⁴³ Die Schaffung der G20 war eine Antwort sowohl auf die Finanzkrisen in den späten 1990ern Jahren als auch auf eine wachsende Anerkennung der Tatsache, dass die wichtigsten aufstrebenden Märkte nicht ausreichend Berücksichtigung in der globalen ökonomischen Diskussion und Governance fanden. Die G20, die als Forum für die Kooperation und Konsultation in Fragen des internationalen Finanzsystems dienen soll, wurde formell bei der Besprechung der Finanzminister der G7 in Washington, DC am 26. September 1999 gegründet. Die erste Sitzung fand vom 15-16 Dezember 1999 in Berlin statt. An den Treffen der G20 nehmen die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G7 und 12 anderer Länder⁴³ sowie die EU-Präsidentschaft (falls nicht ein G7 Mitglied), der Präsident der Europäischen Zentralbank, der geschäftsführende Direktor des IWF, der Vorsitzende des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses (IMFC), der Präsident der Weltbank und der Vorsitzende des Development Committees von der Weltbank und dem IWF teil.

für die Reform der regulierenden und institutionellen Regime der einzelnen, weltweiten, finanziellen Sektoren sowie ein umfassender Aktionsplan vereinbart.

Am 02. April 2009 trafen die Staats- und Regierungschefs der G20 in London zusammen, um die Durchführung der Prinzipien und Entscheidungen zu überprüfen, auf die sie sich bei ihrer Besprechung in Washington DC am 15. November 2008 geeinigt hatten. In Bezug auf die Ergebnisse der G20-Konferenz am 02.04.2009 werden folgende Punkte als positiv bewertet⁴⁴: Die Aufwertung des Financial Stability Forum (FSF) zum Financial Stability Board (FSB) mit einem breiteren Mandat, die Verpflichtung zu strengerer Regulierung der Finanzmärkte einschließlich des aggressiven Vorgehens gegen Steueroasen, die Kontrolle über Hedgefonds und die Schaffung von Grundsätzen für die Festlegung von Managergehältern in Hinblick auf eine adäquate Berücksichtigung von Risiken sowie das Versprechen, der schleichenden Zunahme des Protektionismus Einhalt zu gebieten und damit den Welthandel wieder zu beleben.

Außer diesen Beschlüssen vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der G20 bei der Konferenz in London die Reform der internationalen Finanzinstitutionen, besonders des IWF. Nach diesem Übereinkommen werden die Aufträge, der Umfang und das die? Governance reformiert, um Änderungen in der Weltwirtschaft, die neuen Herausforderungen der Globalisierung und die Stimme und das Gewicht der aufstrebenden Länder oder Entwicklungsländer ausreichend mit zu berücksichtigen. zu reflektieren.

In Bezug auf die konditionale Kreditvergabe des IWF kann das Übereinkommen der G20 in folgende zwei Punkte zusammengefasst werden. Erstens: die Staats- und Regierungschefs der G20 einigen sich auf eine deutliche bessere finanzielle Ausstattung des IWF. Nach der Einigung erhöht sich die Kreditkapazität des IWF auf 500 Mrd. US-\$, zusätzlich wird eine

⁴⁴ Vgl. Jeffrey Sachs (2009): G-20 Accomplishments Beyond Expectation In: The Huffingtonpost 02.04.2009. http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/g20-accomplishments-beyon_b_182417.html

neue Allokation von Soderziehungsrechten in Höhe von 250 Mrd. US-\$ eingerichtet. Durch diese Entscheidung der G20 wird die Rolle des IWF als Kreditvergabeinstitution für krisenbetroffene Länder verstärkt. Zweitens: angesichts der Finanzkrise ist es zwingend notwendig, dass das Kapital zur globalen wirtschaftlichen Erholung sowie zum Vertrauensaufbau weiter in die aufstrebenden Märkte und Entwicklungsländer fließt. Die Ressourcen des IWF können dabei wirksam und flexibel eingesetzt werden, um Wachstum zu unterstützen. In dieser Hinsicht begrüßen die G20 die Reform des IWF. Nach dem Kommuniqué, das am Ende der G20-Gipfel London mitgeteilt wurde, sollen die Flexible Kreditlinie und die Konditionalität dem IWF sicherstellen, dass durch die neue konditionale Kreditvergabe des IWF auf die dem Finanzierungsbedarf der Mitgliedsländer eigentlich zugrunde liegenden Ursachen adäquater, als bislang, reagiert werden kann⁴⁵.

6.5.3. Die Grenzen und Möglichkeiten dieser Reform

Angesichts der weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten bekräftigt der Beschluss der G20 über die Steigerung der IWF-Ressourcen besonders die Rolle des IWF auf den internationalen Finanzmärkten. Doch zeigt die Erfahrung, dass der IWF während der Schuldenkrisen zu Anfang der 80er Jahre oder auch während der Asienkrisen am Ende der 90er Jahre, über mehr Ressourcen zur konditionalen Kreditvergabe verfügte, als dies vor diesen Krisen der Fall war. Trotz dieser damals höheren Verfügungsmenge des IWF verstärkte sich in diesen Fällen jeweils die Kritik an der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF.

Diese Kritik muss bedeuten, dass die Steigerung der IWF-Ressourcen nicht zwangsläufig zur Steigerung der Wirkungskraft der konditionalen Kreditvergabepolitik führt. Ausreichende Ressourcen des IWF sind zunächst sicherlich eine notwendige Bedingung dafür, ein staatliches Moratorium und die Verbreitung einer Krise zu verhindern. Doch liegt das

⁴⁵ G20 (2009): Global plan for recovery and reform: the Communiqué from the London Summit, <http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/summit-communication/>

weitergehende Problem darin, wie und unter welcher Konditionalität diese Ressourcen angewendet werden.

In diesem Zusammenhang wird der Versuch des IWF, die konditionale Kreditvergabepolitik zu reformieren, als positiv bewertet. Durch die Reform werden die an den IWF-Kredit geknüpften wirtschaftspolitischen Auflagen flexibler angewendet. Darüber hinaus führt die Reform zur Umwandlung der Rolle des IWF. Durch sie kann der IWF nicht nur eine Rolle als Kreditvergabeinstitution zur Bewältigung der Wirtschaftskrise, sondern auch als Institution zur Krisenprävention ausüben. Darüber hinaus übt der IWF nun seinen Einfluss auf die internationalen Finanzmärkte stärker aus.

Allerdings zeigt wiederum die Erfahrung, dass die Praxis der Konditionalität trotz der neuen Richtlinien für verbindliche wirtschaftspolitische Auflagen – also Konditionalität - von den diesbezüglichen Entscheidungen des Exekutivdirektoriums abweicht. So verabschiedete etwa das Exekutivdirektorium des IWF im Jahr 2002 als Reaktion auf die heftige Kritik an der konditionalen Kreditvergabepolitik den „Guideline on Conditionalität“ des IWF. Nichtsdestotrotz wird – einer Studie des Independent Evaluation Office (IEO)⁴⁶ zufolge – eine beträchtliche Anzahl der strukturellen Konditionalität als zu detailliert und oft aufdringlich empfunden. Zudem untergraben die wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF das inländische Ownership

Diese Abweichung ist auf die außenpolitischen und außenwirtschaftspolitischen Zielsetzungen der mächtigen Mitgliedsländer des IWF, den Einfluss der IWF-Bürokratie sowie den Einfluss der privaten Finanzinstitutionen zurückzuführen. Es kann schlicht nicht ausgeschlossen werden, dass diese Faktoren ihren Einfluss auf die neue Reform des IWF ausüben. Somit wird der Erfolg einer neuen konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF auch davon abhängen, inwieweit und auf welche Weise diese Faktoren kontrolliert werden können.

⁴⁶ Vgl. IEO (2007): Structural Conditionality in IMF-Supported Programs, IMF, http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/01032008/SC_main_report.pdf

7. Zusammenfassung

Mit der Entwicklung der Demokratie, besonders der Erweiterung des Wahlrechts nach dem Ersten Weltkrieg, wurde die Währungspolitik eines Landes durch innenpolitische Faktoren beeinflusst. Innenpolitische Faktoren übten somit auch ihren Einfluss auf die Regierungsvertreter hinsichtlich ihrer Ausgestaltung der internationalen, währungspolitischen Zusammenarbeit aus. Die Erfahrung der Großen Depression in den 1930er Jahren und die Londoner Weltwirtschaftskonferenz von 1933 waren ein gutes Beispiel dafür.

Nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verstärkte diese Erfahrung die Einsicht in die Notwendigkeit einer internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Gründung des IWF war eine Reaktion auf diese Notwendigkeit. Nach seiner Gründung versuchte der IWF, das internationale Währungs- und Finanzsystem zu gewährleisten und zu stabilisieren. Die Kreditvergabe des IWF stellte eine wichtige Maßnahme im Rahmen dieses Vorhabens dar.

Als der IWF gegründet wurde, zielte dessen Kreditvergabe auf jene seiner Mitgliedsländer, die sich in temporären Zahlungsbilanzungleichgewichten befanden. Die an die Kreditvergabe des IWF geknüpften Auflagen fanden in den Originalartikeln des IWF hierbei keine Erwähnung. Einige Zeit nach der Gründung des IWF änderte sich sodann seine Kreditvergabepolitik. Der IWF-Kredit zielt in Form eines langfristigen Kredits nicht nur auf die IWF-originären, monetären Ziele, sondern auch auf die Bekämpfung der Unterentwicklung vieler Mitgliedsländer. Seit der Einführung der Konditionalität im Jahr 1952 waren Anzahl und Art der wirtschaftspolitischen Auflagen in ständigem Anstieg und ständiger Veränderung begriffen.

Nach der Finanzkrise in den 90er Jahren, besonders nach den Asienkrisen, erreichte die Kritik an dieser konditionalen Kreditvergabepolitik ihren Höhepunkt. Diese Kritik kann dahingehend zusammengefasst werden, dass die Erweiterung der langfristigen IWF-Kredite sowie umfangreiche, strenge wirtschaftspolitische Auflagen falsch waren. Diese Kritik mündete im Weiteren in Lösungsvorschläge, deren zufolge die Kreditvergabe sich auf akute Krisensituationen beschränken und auch die Konditionalität zu einem geringeren Grad angewendet werden sollte. Allerdings berücksichtigen diese Reformvorschläge nicht den grundlegenden Anlass für die Veränderung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF. Dies führt zur Grenze der Reformvorschläge.

Diese Grenze schließt unter anderem etwa die neuen Richtlinien für Konditionalität des IWF mit ein. Auf die Kritik an der konditionalen Kreditvergabepolitik reagierte der IWF im Jahr 2002 mit neuen Richtlinien für Konditionalität. Der Kernpunkt dieser Reaktion des IWF liegt im Konzept des Ownership. Ownership bedeutet Mitverantwortung jener Mitgliedsländer, die einen IWF - Kredit aufnehmen, für die IWF-unterstützten Programme. Doch veränderte sich trotz dieser Reaktion des IWF die konkrete Umsetzung seiner konditionalen Kreditvergabepolitik nicht.

In dieser Arbeit werden die Ursachen für die Veränderung der konditionalen Kreditvergabepolitik des IWF analysiert. Nach dieser Analyse wird diese Veränderung auf die mächtigen Staaten, die kreditnehmenden Mitgliedsländer, die Bürokratie des IWF und die internationale private Finanzinstitutionen zurückgeführt. Aus Gründen ihrer politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Interessen versuchen diese Akteure, Einfluss auf die konditionale Kreditvergabepolitik des IWF auszuüben. Dies kann auch erklären, warum die Reaktion des IWF scheitert.

Die konditionale Kreditvergabepolitik wurde durch den Zusammenstoß der verschiedenen Interessen und die Kooperation zwischen diesen entwickelt. Im Vollzug ihrer eigenen Außenpolitik hindern die USA den IWF daran, dass dieser bei den von den USA bevorzugten

Ländern harte Konditionalität durchsetzt. Wenn in einem anderen Fall ein krisenbetroffenes Land eine große Kreditmenge von US-amerikanischen Banken aufnimmt, setzten die USA ihren Einfluss im Interesse ihrer inländischen Banken dergestalt ein, dass der IWF den Kredit an diese krisenbetroffen Länder zur Verhinderung des Verzugs gewährt.

Die Bürokratie des IWF verfügt über ein bestimmtes Maß an Autonomie. Dadurch ist sie in der Lage, einen gewissen Einfluss auf die Form der wirtschaftspolitischen Auflagen auszuüben, gleichwohl dieser Einfluss durch das Interesse der mächtigen Staaten beschränkt wird. Die privaten Finanzinstitutionen schließlich bringen ihre Präferenz für Profit durch den Umschuldungsprozess deutlich zum Ausdruck. Durch diesen Prozess üben die privaten Finanzinstitutionen ebenfalls Einfluss auf die Konditionalität des IWF aus. Ebenso finden auch die Interessen der privaten Finanzinstitutionen hierbei durch die außenpolitischen Ziele der mächtigen Staaten ihre Beschränkung.

Diese Ergebnisse der vorliegenden Analyse führen zum eindeutigen Schluss, dass es ohne eine wirksame, gestaltende Kontrolle dieser Interessen unmöglich sein wird, die konditionale Kreditvergabepolitik zu reformieren. Der Kernpunkt einer anstehenden Reform liegt daher in der Art und Weise, wie diese Akteure unter Kontrolle zu bringen sein werden.

Literaturverzeichnis

A. Claire Cutler, Virginia Haufler und Tony Porter (Hrsg.) (1999): *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press.

Abbas Mirakhor und Lqbal Zaidi (2006): *Rethinking the Governance of the International Monetary Fund*, IMF Working Paper No. 273

Adam Przeworski und James Raymond Vreeland (2000): "The Effect of IMF Programs on Economic Growth." In: *The Journal of Development Economics* 62, S. 385-421.

Aggarwal (1987): *International debt threat: Bargaining among creditors and debtors in the 1980s*. Berkely: Institute for International Studies, University of California

Alan Darzen (1999): *Political contagion in Currency Crises*, NBER Working Paper No. 7211

Alessandro Giustiniani und Roger Kronenberg (2005): *Financial Sector Conditionality: Is Tougher Better?* IMF Working Paper Nor. 230

Allan Drazen (2002): *Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach*, IMF Staff Papers, Vol. 49, Speical Issue

Anna J. Schwartz (1989): "International Debts: What's Fact and What's Fiction." In; *Economic Inquiry*, Vol. 27, No.1

Anna J. Schwartz (1998): "Time to Terminate the ESF and the IMF", *Cato Institute Foreign Policy Briefing* 48

Anne O. Krueger (1993): *Economic Policies at Cross-Purposes. The United States and Developing Countries*, The Brookings Institutions Washington D.C

Ariel Buira (2000): "The Governance of the International Monetary Fund," In: Inge Kaul (Hrsg.): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press
<http://www.g24.org/imfgover.pdf>

Ariel Buira (2003): An Analysis of IMF Conditionality, G-24 Discussion Paper No. 22

Asli Demirgüç-Kunt und Harry Huizinga (1991): "Official Credits to Developing Countries. Implicit Transfers to the Banks," The World Bank Working Papers 0592 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1991/02/01/000009265_3960930152506/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Axel Dreher (2003): Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Axel Dreher und Jan-Egbert Sturm (2006): Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly? KOF Working Papers No. 137. ETH Zürich http://www.kof.ethz.ch/publications/science/pdf/wp_137.pdf

Axel Dreher und Nathan M. Jensen (2007): "Independent Actor or Agent? An empirical Analysis of the Impact of U.S Interests on International Monetary Fund Conditions" In; Journal of Law and Economics, Vol. 50, Issue 1, S. 105-124

Axel Dreher und Roland Vaubel (2004): "The Causes and Consequences of IMF Conditionality," In: Emerging Markets Finance and Trade, Volume 40, No. 3, S. 26-54 <http://129.3.20.41/eps/if/papers/0309/0309004.pdf>

Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm und James Raymond Vreeland (2006): Does Membership on the UN Security Council Influence IMF Decisions? Evidence from Panel Data, KOF Working Papers No. 151, ETH Zürich http://www.kof.ethz.ch/publications/science/pdf/wp_151.pdf

Barry Eichengreen (1987): Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System, NBER Working Paper No. 2193

Barry Eichengreen (1996): Globalizing Capital. A History of the International Monetary System, Princeton University Press

Barry Eichengreen (2007): „A Blueprint for IMF Reform: More than just a Lender“, In: International Finance, Vol. 10, Issue 2, S. 153-175

Barry Eichengreen (2008): „Verschlafene Regulatoren hielten die Banker nicht im Zaum“ Gespräch mit Frankfurter Allgemeine 14. November. 2008. <http://www.faz.net/s/Rub48D1CBFB8D984684AF5F46CE28AC585D/Doc~E7C813084DEE9448F8A67E531730A55C8~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

Barry Eichengreen und Marc Uzan (1993): “The 1933 World Economic Conference as an Instance of Failed International Cooperation”, In; Peter B. Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy, International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press

Beth A. Simmons (1994): *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy during the Interwar Years*, Princeton University Press,

Benjamin J. Cohen (1987): “A Brief History of International Monetary Relations”, In: Jeffrey A. Frieden und David A. Lake, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. New York.

Beth A. Simmons (2000): “The Legalization of International Monetary Affairs”, In: *International Organization* 54, 3, S. 573-602

C. David Finch (1989): *The IMF: The Record and the Prospect, Essays in International Finance No. 175*, Department of Economics Princeton University

Carlo Cottarelli (2005): *Efficiency and Legitimacy: Trade-Offs in IMF governance*, IMF Working Paper No. 107.

Charles Lipson (1985): “Bankers’ Dilemmas: Private cooperation in rescheduling sovereign debts”, In: *World Politics* 38

Charles W. Calomiris (1998): “The IMF’s Imprudent Role as Lender of Last Resort”, *Cato Journal*, Vol. 17, No. 3

Charles W. Calomiris (2000): *When Will Economics Guide IMF and World Bank Reforms?* *Cato Journal*, Vol. 20, No. 1

Charles W. Calomiris und Allan H. Meltzer. (1999): *Fixing the IMF*, http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_56/ai_55015114/pg_2?tag=content;coll

Christian Wagner (2005): From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interaction, Institutions, and Images in India's South Asia Policy, Working Paper No. 26, South Asia Institute, University of Heidelberg,

Christiane Lemke (2008): Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. 2. Auflage, München.

Clyde H. Farnsworth (1987): „\$327 million loan set for Egypt by IMF,” New York Times, May 16, 1987, <http://www.nytimes.com/1987/05/16/business/397587.html>

Council on Foreign Relations (1999): Safeguarding Prosperity in a Global Financial System – The Future International Financial Architecture. http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Safeguarding_Prosperty.pdf

Daniel D. Bradlow (2006): The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform. Vorbereitetes Papier für die Sitzung des Technischen Ausschusses G 24, Singapur, September. www.g24.org/brad0906.pdf

David A. Baldwin (2002): “Power and International Relations”, In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (Hrsg.), Handbook of International Relations, S. 177-191.

David D. Driscoll (1998): Was ist der Internationale Währungsfonds? Abteilung Öffentlichkeitsarbeit Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C., S. 10. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ger/whatg.pdf>

David Dollar und Jakob Svensson (2000): “What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?” In: The Economic Journal, Vol. 110, Issue 466, S. 894-917

David Leblang (2003): “To Devalue or Defend? The political Economy of Exchange Rate Policy”. In: International Studies Quarterly. Vol. 47, Issue 4, S. 533-560.

Detlef Nolte (2006): Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte, GIGA Working Papers, No. 29

Emil G. Spitzer (1969): Stand-By Arrangements: Purposes and Form, In; J. Keith Horsefield, Ibid. Vol. II.

Eric Helleiner (1994): States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s. Cornell University Press

Erica R. Gould (2006): Money Talks: The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers. Stanford University Press.

Erica R. Gould (2006), "Delegating IMF conditionality: understanding variations in control and conformity.." in; Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney (Hrsg.) Delegation and Agency in international organizations, Cambridge University Press

Ethan B. Kapstein (1994): Governing the Global Economy. International Finance and the State. Harvard University Press

G. John Ikenberry (1993): "The Political Origins of Bretton Woods", In: Michael D. Bordo, Barry Eichengreen (Hrsg.), A Retrospective on the Bretton Woods System. Lessons for International Monetary Reform. The University of Chicago Press.

G7(1999): Report of G7 Finance Ministers on the Köln Debt Initiative to the Köln Economic Summit. <http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm061899.htm>

George Shultz (1995): Economics in Action: Ideas, Institutions, Politics, in; American Economic Review, Vol. 85, No.2

Giancarlo Corsetti, Bernardo Guimarães und Nouriel Roubini, (2003): "International lending of last resort and moral hazard. A model of IMF's catalytic finance", NBER Working Paper 10125.

Gottfried-Karl Kindermann(Hrsg.) (1977): Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung. München

Graham Bird (2001): "IMF Programmes: Is There a Conditionality Laffer Curve?" In: World Economics 2,. S. 29-49.

Graham Bird und Dane Rowlands (2001): IMF lending: How is it Affected by Economic, Political and Institutional Factor? In: Journal of Policy Reform 4.

Graham Bird und Danne Rowlands (2000): "The Catalyzing Role of Policy-based lending by the IMF and the World Bank: Fact or Fiction? , Journal of International Development 12

Graham Bird und Paul Mosley, Should the IMF discontinue its long-term lending role in developing countries? In: Gustav Ranis, James Raymond Vreeland und Stephen Kosack (Hrsg.) (2006), Globalization and the Nation State. The impact of the IMF and the World Bank. London ,New York,

Hannah Arendt (2008): Macht und Gewalt. 18. Auflage, München/Zürich

Hans J. Morgenthau (1963): Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh,

Harold James (1996): International Monetary Cooperation Since Bretton Woods, International Monetary Fund und Oxford University Press

Horst Köhler (2003): Die Herausforderungen der Globalisierung und die Rolle des IWF, Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin, am 15. Mai 2003, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/051503g.htm>

IEO (2002): „Report of the IEO on Prolonged Use of IMF Resources”

IEO (2002): Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources,

IEO (2003): "The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil".

IEO (2003): Fiscal Adjustment in IMF-Supported Program.

IEO (2003): The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil,

IEO (2004):, The IMF and Argentina, 1991-2001

IFIAC (2000): Report of International Financial Institutions Advisory Commission, <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>

Ilyana Kuziemko und Eric Werker (2006): How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. in; Journal of Political Economy, Vol. 114, No. 5, 2006, S.

IMF (1999): Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles, <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf>

IMF (2000): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, September 24. <http://www.imf.org/external/np/cm/2000/092400.htm>

IMF (2001): Conditionality in Fund-Supported Programs. Policy Issues, Prepared by the Policy Development and Review Department, (In consultation with other departments) Approved by Jack Boorman, S. 42. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>

IMF (2001): Structural Conditionality In: Fund-Supported Programs, Prepared by the Policy Development and Review Department, <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>

IMF (2002): Fund Policy on Lending into Arrears to Private Creditors – Further Consideration of the Good Faith Criterion. Prepared by the International Capital Markets, Policy Development and Review and Legal Departments, http://www.emta.org/ndevelop/imf_073002.pdf

IMF (2002): Guidelines on Conditionality, <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>

IMF (2002): Guidelines on Conditionality, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments, approved by Timothy F. Geithner and François Gianviti, September 25, <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>

IMF (2002): Jahresbericht 2002

IMF and World Bank (2001): Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality, prepared by PDR (IMF) and OPCS and PREM (World Bank), approved by Jock Boorman (PDR) and Joanne Salop (OPCS), August 23. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/082301.pdf>

IMF Staff (2008): "Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy", In: Issues Brief, Issue 01/08, April, IMF.
<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/pdf/040108.pdf>

IMF(2000): Jahresbericht 2000

Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IEO) (2008): Governance of the IMF . An Evaluation

IWF (2001): Jahresbericht 2001

J. Keith Horsefeld (1969): The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation ,Vol. I: Chronicle, International Monetary Fund

J. Keith Horsefield (1969): The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Vol. III: Documents, International Monetary Fund

J. Lawrence Broz und Michael Brewster Hawes (2004): U.S. Domestic Politics and International Monetary Fund Policy, 2004. In;
http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/broz_hawes_isnie.pdf

J. Lawrence Broz und Michael Brewster Hawes (2006): "US domestic politics and International Monetary Fund policy", In; Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michael J. Tierney(Hrsg.) Delegation and Agency in international organizations, Cambridge University Press S. 77-106.

Jacques J. Polak (1991): The Changing Nature of IMF Conditionality. OECD Development Centre Working Paper No. 41.

James Bjork (1999): "The Uses of Conditionality: Poland and the IMF", In; East European Quarterly, XXIX, No. 1

James M. Boughton (2001): Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979-1989, IMF

James M. Boughton (2002): "Why White, Not Keynes?. Inventing the Postwar International Monetary System", IMF Working Paper, Nr. 52
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0252.pdf>

James Raymond Vreeland (2003): *The IMF and Economic Development*, Cambridge University Press.

James Raymond Vreeland (2003): Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases, in; *International Political Review*, Vol. 24, No. 3, S. 321-343

James Raymond Vreeland (2004): *The International and Domestic Politics of IMF Programs*, Der Artikel für "the Reinventing Bretton Woods Committee and World Economic Forum conference on The Fund's Role in Emerging markets: Reassessing the Adequacy of its Resources and Lending Facilities." Amsterdam, November 18-19, 2004.
<http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/vreeland.pdf>

Jeffrey Friedn und Lisa Martin (2002): *International Political Economy: Global and Domestic Interaction*, in: Ira Katznelson and Helen Milner (Hg.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York, S. 118-146.

Jeffry A. Frieden (1991): Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance, in: *International Organization* 45, 4, S. 425-451.

Jens Van Scherpenberg (2002): „Transatlantische Differenzen über die Reform der internationalen Finanzinstitutionen“, In: Friedhelm Hengsbach, Judith Behnen, Bernhard Emunds (Hrsg.), *Der IWF - Entwicklungshelfer oder Löschzugführer?*, Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung (Hg. Oswald von Nell-Breuning Institut der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen) Nr. 36, Frankfurt am Mein. September

John J. Mearsheimer (2001): *The Tragedy of great power politics*, New York

John j. Mearsheimer(1994): "the False Promise of International Institutions" In; *International Security*, 1994/1995 Vol. 19, No. 3, S. 5-49 <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>

Joseph Gold (1979): Conditionality, Pamphlet Series No. 31, International Monetary Fund

Joseph Gold (1988): Mexico and the development of the Practice of the International Monetary Fund, *World Development*, 16(10), pp. 1127-1142

Joseph Kahn (2000): „The I.M.F. Will Revamp Its Lending,” *New York Times*, September 16, 2000.
<http://www.nytimes.com/2000/09/16/business/the-imf-will-revamp-its-lending.html?sec=&spon=&pagewanted=all>

Joseph S. Nye, Jr. (2004): *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York,

Joseph Stiglitz (2002): *Globalization and its discontents*, Penguin Books

Joseph Stiglitz (2003): “Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability”, In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 16, No. 1, S. 111-139.

Karen L. Remmer (1986): “The Politics of Economic Stabilization. IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984”, In: *Comparative Politics*, S. 7, 21.

Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven*, Bonn 1985

Kendall W. Stiles (1991): *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*. Boulder

Kenneth N. Waltz (1979): *Theory of International Politics*, Boston.

Kenneth W. Dam (1982): *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*. The University of Chicago Press.

Lawrence Summers (2000): From the Office of Public Affairs, Treasury Secretary Lawrence H. Summers Remarks to the IMF Advisory Committee, December 18, 2000
<http://www.treas.gov/press/releases/ls1081.htm>

Leo Van Houtven (2002): *Governance of the IMF. Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*. International Monetary Fund.

Lisa L. Martin (2006): Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality. In: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, und Michael J. Tierney (Hrsg.) Delegation and Agency in international organizations, Cambridge University Press

Louis W. Pauly(1996): "The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund", In: Essay in International Finance No. 201, Princeton University.

Manuel Guitián (1981): Fund conditionality: Evolution of Principles and practices. International Monetary Fund

Margaret G. de Vries J. Keith Horsefield (Hrsg.) (1969): The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation, Vol. II: Analysis, International Monetary Fund Washington, D.C

Margaret Garritsen de Vries (1986): The IMF in a Changing World 1945-85. International Monetary Fund

Martin Feldstein (1998): Refocusing the IMF, in; Foreign Affairs, Vol. 77, No.2, March/April

Masood Ahmed, Timothy Lane und Marianne Schulze-Ghattas (2001): Refocusing IMF Conditionality. In: Finance & Development, Vol. 38, No. 4, Dezember <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/ahmed.htm>

Max Weber. Wirtschaft und Gesellschaft

Meltzer, A.H. (1998): What´s wrong with the IMF? What would be better?, prepared for: Asia: An Analysis of Financial Crisis, Federal Reserve Bank of Chicago, October 8-10, 1998, www.gsia.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/what_would_be_better_than_the_imf.pdf

Meltzer, A.H. (2000): Statement of Allan H. Meltzer on the Report of the International Financial Institution Advisory Commission, Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, March 9, 2000, <http://www.gsia.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/Statement-of-Allan-H.doc.>,

Meltzer, A.H./Sachs, J.D. (2000): Reforming the IMF and the World Bank, American Enterprise Institute for Public Policy Research, April 2000, www.aei.org/oti/oti11568.htm

Menzie D. Chinn, Michael P. Dooley, Sona Shrestha (1999): "Latin America and East Asia in the context of an Insurance Model of Currency Crises", NBER Working Paper 7091,

Mervyn King (2006): Reform of the International Monetary Fund. 2006. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2006/speech267.pdf>

Michael Barnett und Martha Finnemore (1999): The politics, power, and pathologies of international organizations. In: International Organization 53. Issue 4, S. 699-732.

Michael Barnett und Martha Finnemore (2004): Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Cornell University Press.

Michael D. Bordeu und Harold James (2000): The International Monetary Fund: Its Present Role in Historical Perspective. NBER Working Paper 7724

Michael Mussa (2002): "Reflections on Moral Hazard and Private Sector Involvement in the Resolution of Emerging Market Financial Crises.", Dargelegter Artikel an der Bank of England Konferenz über "the Role of the Official and Private Sectors in Resolving International Financial Crises" am 23-24. Juli 2002.

Michael North,(1995): Von Aktie bis Zoll. Ein historisches Lexikon des Geldes, München

Miles Kahler (1990): „The United States and the International Monetary Fund: Declining Influence or Declining Interest?“, In: Margaret P. Karns und Karen A. Mingst (Hrsg.), The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence, Boston, S. 91-114.

Miles Kahler (1990): The United States and the International Monetary Fund: Declining Influence or Declining Interest?, S. 104. In: Margaret P. Karns und Karen A. Mingst. The United States and Multilateral Institutions, Boston, S. 91-114.

Miles Kahler (2006): Internal Governance and IMF Performance, In: Edwin M. Truman(Hrsg.), Reforming the IMF for the 21st Century, Institute for international economics, Special Report 19

Mohsin S. Khan und Sunil Sharma (2001): IMF Conditionality and Country Ownership of Programs, IMF Working Paper 142

Morris Goldstein (2000): IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?. Revision of paper presented at NBER Conference on “Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies” 19-21 October

Murilo Portugal (2005): Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries IMF Decision-Making. G24 Technical Group Meeting March 17-18, 2005, www.g24.org/Portugal.pdf

Ngairé Woods (1999): “Good Governance in International Organisations”, In: Global Governance Vol. 5, No. 1.

Ngairé Woods (2006): The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers. Cornell University Press

Nouriel Roubini und Brad Setser (2004): Bailouts or Bail-ins ? Responding to Financial Crises in Emerging Economies. Institute for International Economics, Washington, DC,

Ofer Eldar (2006): Reform of IMF Conditionality - A Proposal for Self-Imposed Conditionality, in; New York University Law and Economics Working Papers, Paper 39, New York University School of Law.

Ofer Eldar (2006): Reform of IMF Conditionality - A Proposal for Self-Imposed Conditionality, in; New York University Law and Economics Working Papers, Paper 39, New York University School of Law.

Oliver Jeanne, Jonathan D. Ostry, und Jeromin Zettelmeyer(2008): A Theory of International Crisis Lending and IMF Conditionality. IMF Working Paper No.236

Olivier Jeanne und Jeromin Zettelmeyer (2001): “International Bailouts, Moral Hazard, und Conditionality”, CESifo Working Paper No. 563.

Overseas Development Council (ODC) (2000): The Future Role of the IMF in Development, Washington DC,. <http://falcon.arts.cornell.edu/kmm368/imfrpt.pdf>

Paul Blustein (2001): The Chastening. Inside the Crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF. New York

Paul Masson und Michael Mussa (1997): *The Role of the IMF. Financing and Its Interactions with Adjustment and Surveillance*, IMF Pamphlet Series 50, IMF

Paul Mosley, Jane Harrigan und John Toye (1995): *Aid and Power: The World Bank and Policy-based lending*

Peter Evans und Martha Finnemore,(2001): "Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund" G-24 Discussion Paper Series No.15.

Peter Gourevitch (2002): *Domestic Politics and International Relations*, In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, S. 309-328.

Peter Volz (2002): *Highly Incomplete Program construction? Die HIPC-Initiative und die G7*, in: Sieglinde Gstöhl (Hrsg.) *Global Governance und die G8. Gipfelimpulse für Weltwirtschaft und Weltpolitik*, Berlin S. 173.

Rainer Baumann, Volker Rittberger, Wolfgang Wagner (2000): *Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, In: *Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung* Nor. 30. <http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/volltexte/2000/144/pdf/tap30.pdf>

Randall W. Stone (2002): *Lending credibility: The international monetary fund and the post-communist transition*. Princeton, NJ: Princeton University Press

Randall W. Stone (2008): "The Scope of IMF Conditionality", In: *International Organization* 62, Issue 4, S. 589-620

Raymond F. Mikesell (1994): "The Bretton Woods Debates: A Memoir", *Essays in International Finance* No. 192. Princeton University.

Reinhard Rode (2002): *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*. Münster

Richard N. Gardner (1969): *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*

Rober J. Barro (2000): "If We Can't Abolish the IMF, let's at Least make Big Changes", *Business Week*, April 10.

Robert Axelrod und Robert O. Keohane (1985), *Achieving Cooperation under anarchy: Strategies and Institutions*, in: *World Politics*, Vol. 38, No. 1, S. 226-254.

Robert D. Putnam (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", In: *International Organization*, Vol. 42, 3 S. 427-460.

Robert Gilpin (1981): *War and Change in World Politics*, Cambridge.

Robert Gilpin (1984): „The richness of the tradition of political realism”, In: *International Organization*, 38, 2, Spring,

Robert Gilpin (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.

Robert Hockett (2002): "From Macro to Micro to "Mission-Creep": Defending the IMF's Emerging Concern with the Infrastructural Prerequisites to Global Financial Stability, in; *Cornell Law School Research*, No. 06-038

Robert O. Keohane und Joseph S. Nye (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston/Toronto

Roland Vaubel (1983): *The Moral Hazard of IMF Lending*, In; *World Economy* 6, No. 3

Roland Vaubel (1986): "A public choice approach to international organization", In; *Public Choice* 51, S. 45

Roland Vaubel (1986): „A Public Choice Approach to international Organization”, In: *Public Choice*, 51, S. 39-57.

Roland Vaubel (1991): "The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice Analysis", In: Roland Vaubel und thomas D. Willett (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder, San Francisco, Oxford. S.204-244.

Roland Vaubel (1996): *Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence*. In; *World Economy* 19

Roland Vaubel (2003): Principal-Agent-Probleme in internationalen Organisationen, HWWA Discussion Paper 219, Hamburg Institute of International Economics.

Roland Vaubel, Axel Dreher und Uğurlu Soylu (2007): “Staff Growth in International Organizations: A principal-Agent Problem? An Empirical Analysis” In; Public Choice, Vol. 133, No. 3-4

Sarah Babb und Ariel Buira (2005): Mission Creep, Mission Push and discretion: The Case of IMF Conditionality, In: Ariel Buira (Hrsg.), The IMF and the World Bank at Sixty, London

Sidney Dell (1981): On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality, Essays in International Finance No. 144, Princeton University

Stanley Fisher (1997): „Applied Economics in Action: IMF Programs”, In: American Economic Review 87, NO. 2., S. Public Choice, 51, S. 23-27.

Stephan Haggard (1988): “The institutional foundations of hegemony: explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934”, In: International Organization 42, 1, S.91-119.

Stephen Moore (1998): „The Growing Case Against the International monetary Fund“, Issue Brief des Institute for Policy Innovation
[http://www.ipi.org/IPI/IPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/05E274C1EE351E92862567EB00180E08/\\$File/IBIMF.pdf?OpenElement](http://www.ipi.org/IPI/IPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/05E274C1EE351E92862567EB00180E08/$File/IBIMF.pdf?OpenElement)

Stephen V.O. Clarke(1967): Central Bank Cooperation 1924-31, Federal Reserve Bank of New York 1967. <http://fraser.stlouisfed.org/docs/meltzer/clacen 67.pdf>

Steven Radelt (2003): Challenging foreign aid: A policymaker’s guide to the millennium challenge account. Washington, D.C., Center for Development

Strom C. Thacker (1999): “The High Politics of IMF Lending”, In; World Politics 52, No. 1, S. 38-75

Suanne Lohmann und Sharyn O’Halloran (1994): “divided government and U.S. trade policy: theory and evidence”, In: International Organization 48, 4, S. 595-632.

Suren Movsisyan (2008): "Decision Making by Consensus in International Organizations as a Form of Negotiation" In; 21-st CENTURY , No. 1, (3), 2008 S. 78, http://www.noravank.am/file/article/337_en.pdf

Terry M. Moe (1991): Politics and the theory of organization. In: Journal of Law, Economics and Organisation 7, S. 106-29,

Thomas Oatley (2002): Commercial Banks and the International Monetary Fund: An Empirical Analysis. <http://www.unc.edu/~toatley/cb-imf.pdf>

Thomas Oatley (2002): Commercial Banks and the International Monetary Fund: An Empirical Analysis, In:<http://www.unc.edu/~toatley/cb-imf.pdf>

Thomas Oatley und Jason Yackee (2004): "American Interests and IMF Lending." In; International Politics 41, No.3, 2004, S. 415-429.

Thomas Risse (2002): "Transnational Actors and World Politics", In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A Simmons (Hrsg.), Handbook of International Relations, S. 255-274.

Timothy Lane und Steven Phillips (2000): "Does IMF Financing Result in Moral Hazard?", IMF Working Paper No. 168.

Tony Kollick (1995): IMF Programmes in Developing Countries. Design and impact, London und New York

Ulrich Beck (1993): Was ist Globalisierung?, Frankfurt am Main

US Department of State (2000): Report to Congress on Voting Practices in the United Nations, <http://www.state.gov/documents/organization/1972.pdf>

Vernon W. Ruttan (1996): United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid. The Johns Hopkins University Press

Völker Rittberger und Bernhard Zangl (2003): Internationale Organisationen – Politik und Geschichte. Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse, 3., Aufl. Opladen

W.M.Scammell (1965): The working of the gold standard, in: Barry Eichengreen (Hrsg.), The Gold standard. In Theory and History, New York 1985

William Bernhard und David Leblang (2002): "Political Parties and Monetary Commitments", In: International Organization, 56. 4, S. 803-830.

Anhang

Lebenslauf

Der Lebenslauf ist in der Online-Version
aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten

