

## **Eine 7-Punkte Agenda zur Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF)**

von Richard Gerster

Argentinien versinkt im wirtschaftlichen und politischen Chaos; der Mittelstand verarmt. In der Asienkrise 1997/98 sackte das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung in Thailand von US\$ 2'800 (1997) auf US\$ 1'960 (1999) ab; Arbeitslosigkeit und Armut nahmen dramatisch zu. Ein ähnliches Bild zeigte sich 1995 in Mexiko. Misswirtschaft der dortigen Regierungen? Auch, aber nicht nur. Im Zuge der Globalisierung erfolgte eine Öffnung der Volkswirtschaften im Finanzsektor, welche diese spekulativen Attacken aussetzt. Vor allem aber führt sie zu einer Wirtschaftspolitik im Dienste ausländischer Investoren und Gläubiger und zu Lasten der Binnenwirtschaft.

Das Finanzkapital dominiert mit etwa 500 Billionen Dollar Volumen pro Jahr die Weltwirtschaft mehr denn je. Im Gefolge der Globalisierung der Finanzmärkte wird auch der Kapitalverkehr mit den Entwicklungsländern liberalisiert. Mit der Öffnung im Finanzbereich steigen die Gefahren einer Destabilisierung. Schwächere Volkswirtschaften sind besonders verletzlich. Vorteile einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs für das Wirtschaftswachstum in ärmeren Entwicklungsländern sind nicht belegt. Hingegen verringert die freie Mobilität des Kapitals die Möglichkeiten der Regierung, das Kapital zu besteuern, verlagert die Steuerbelastung somit auf die Arbeitskräfte oder der „Service Public“ staatlicher Leistungen muss eingeschränkt werden.

Promotoren der Öffnung im Finanzsektor und im Gefolge davon von wirtschaftspolitischen Interventionen zugunsten der ausländischen Gläubiger sind die interessierten Finanzkreise selber. Deren Regierungen prägen die Politik im Internationalen Währungsfonds (IWF) als multilaterale Schaltstelle. Statt Spekulanten und Investoren Verluste einfahren zu lassen, wird der IWF für eine Politik instrumentalisiert, welche ausländische Gläubiger möglichst schadlos hält („Bail-out“) – zu Lasten des lokalen Mittelstandes und der ärmeren Bevölkerungsgruppen in Argentinien, Thailand, Mexiko, etc. Im Unterschied zur Dorffeuerwehr, welche uneigennützig Brände bekämpft, wird der IWF in seinem Handeln von den wirtschaftlich starken Mitgliedsländern (USA, Japan, Deutschland, etc.) dominiert. Der Reformbedarf in der internationalen Finanzarchitektur ist unübersehbar. Sieben Schritte stehen im Vordergrund, um den IWF auf das Gemeinwohl auszurichten.

### **Pluralismus anstreben**

Seit dem Ende des kalten Krieges verfügt der IWF über eine eigentliche Monopolstellung in der Diagnose wirtschaftspolitischer Probleme und der Verschreibung entsprechender Therapien. Verstetigtes Wirtschaftswachstum, Ausgleich des Staatshaushalts, niedrige Inflationsraten und ein langfristig finanzierbares Gleichgewicht in der Aussenwirtschaft zählen zu den zentralen Zielen. Der Weg dazu ist mit neoliberalen Grundsätzen gepflastert: Privatisierung, Deregulierung, Öffnung der Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland. Abweichen von der Orthodoxie scheut der IWF wie der Teufel das Weihwasser. Die monopolistische Definitionsmacht des IWF muss jeder Wettbewerbsbehörde das Grausen lehren.

Die Erfolgsgeschichten Südostasiens sollten den Gralshütern der Wirtschaftspolitik in Washington in Erinnerung rufen, dass es mehr als nur ein richtiges Rezept gibt. Denn Korea, Taiwan, Indonesien und andere Länder sind mit einem eigenständigen Mix von Markt und Staat konkurrenzfähig geworden, der in den Lehrbüchern der orthodoxen Ökonomie nicht nachzulesen ist. Die Einsicht in einen wirtschaftspolitischen Pluralismus verbietet es, die Kreditauflagen doktrinär zu diktieren. Im Dialog erarbeitete Kreditauflagen haben dank grösserer Identifikation der Regierung auch höhere Erfolgschancen. Pluralismus ist so ein Beitrag zur Effizienz eines reformierten IWF.

### **Stimmrechtsreform einleiten**

Jedem Mitgliedsland des IWF stehen 250 Basisstimmen zu. Dazu kommen Stimmen, welche sich nach der Beteiligungshöhe („Quote“) am IWF-Grundkapital richten. Mit jeder Kapitalaufstockung gewann bisher das quotenabhängige Stimmrecht an Bedeutung. Gleichzeitig wurde das demokratische Element im IWF-Stimmrecht, die Basisstimmen, bis zur Bedeutungslosigkeit marginalisiert. So sichern sich die Gläubigerstaaten ihre dominante Stellung über die wirtschaftlich schwächeren Länder. Akzeptanz und Legitimität der IWF-Entscheidung werden damit untergraben.

Stellen wir uns den schweizerischen Ständerat vor, zusammengesetzt nach den Spielregeln von IWF und Weltbank, also nach Finanzkraft der Träger. Statt dass jeder Kanton zwei Mitglieder stellen darf, werden die 46 Sitze nach Massgabe des kantonalen Anteils am Ertrag der Bundessteuern zugeteilt. Die vier städtischen Kantone ZH, BE, GE, VD und der Halbkanton BS haben eine Mehrheit von 25 Stimmen. Auf die übrigen 21 Kantone und Halbkantone entfallen 21 Sitze. Die Wirtschaftsmetropole Zürich belegt allein 11 Sitze. Im IWF und der Weltbank können die USA mit ihren 17 Stimmenprozenten alle wichtigen Entscheidungen blockieren, welche mit einer Mehrheit von 85 Prozent der Stimmen gefällt werden müssen. In einem plutokratischen Ständerat hätte Zürich diese Macht.

(Graphik einbauen, ist als PDF beigefügt oder kann von meiner Homepage herabgeladen werden)

Mit einer gezielten Stimmrechtsreform kann Abhilfe geschaffen werden. Die Quoten sind über 20 mal höher im Vergleich zum Gründungsjahr 1947. Dementsprechend sollten auch die Basisstimmen von 250 pro Land auf mindestens das Zwanzigfache, 5000 pro Mitglied, erhöht werden. Die 50 Staaten Afrikas haben einen Stimmenanteil von nur rund 7 Prozent aller Stimmrechte. Diese Reform würde ihren Anteil wenigstens auf 15 Prozent verdoppeln. Weitergehende Massnahmen sind denkbar.

### **Transparenz und Evaluation ausbauen**

Wenn jeweils fundamentale Ungleichgewichte in einzelnen Volkswirtschaften zu Krisen führen, fragt man sich, ob die Ökonomen des IWF vor deren Ausbruch geschlafen haben. Klare Warnungen sind nur selten belegbar. Das Hauptproblem liegt darin, dass der IWF trotz Verbesserungen nach wie vor ungenügend transparent ist. Mit anderen Worten: Im Einzelnen ist gar nicht nachprüfbar, wie der IWF die Volkswirtschaften von Argentinien oder Thailand vor der Krise beurteilt hat. Diese

Verschwiegenheit leistet auch dem verbreiteten Missbrauch Vorschub, dass Schuldnerregierungen ihre eigene Verantwortung für unpopuläre Massnahmen auf den IWF abschieben.

Ein erfreulicher Schritt in die richtige Richtung ist die Einrichtung einer unabhängigen Evaluationsabteilung im IWF im vergangenen Jahr. Während die Weltbank schon seit Jahren eine direkt dem Exekutivrat unterstellte, ausgebaute Evaluationsabteilung hat und zusätzlich externe Prüfungen in Auftrag gibt, liess sich der IWF bisher nicht in die Karten blicken und veröffentlichte die wenigen externen Gutachten (z.B. zur Mexiko-Krise) nicht. Die Schweiz hat sich seit Jahren mit Forderungen nach mehr Transparenz und unabhängigen Evaluationen im IWF profiliert. Nun wird es von grosser Bedeutung sein, dass wirklich unabhängige Politik- und Programmprüfungen zu Kernfragen erfolgen.

### **Konkursverfahren einrichten**

Wie viele weitere Mega-Krisen kann der IWF noch finanzieren? Immer mehr und immer grössere Kredite zu mobilisieren, ist kein Rezept für das 21. Jahrhundert. Mit dem Einsatz von Steuergeldern werden nicht nur Volkswirtschaften vor dem Bankrott bewahrt, sondern auch drohende Verluste unvorsichtiger Investoren verhindert. Das ist unerwünscht. Denn all diese Kredite müssen zurückbezahlt werden. Die Zeche dafür bezahlt letztlich das Volk.

So wie ein Privatkonkurs die Chance eines Neubeginns beinhaltet und die Lasten auf alle Beteiligten verteilt, sollte auch ein ordentliches Insolvenzverfahren für souveräne Schuldner eingerichtet werden. Das US-Recht kennt ein Konkursrecht für öffentliche Körperschaften. Dieses schreibt ausdrücklich z.B. bei Wassertarifen deren Zumutbarkeit für die betroffene Bevölkerung fest. Demgegenüber bleibt heute das Existenzminimum der Armen bei den IWF-konformen Sanierungen in Afrika, Asien und Lateinamerika keineswegs tabuisiert. Ein Konkursverfahren für zahlungsunfähige Staaten wäre ein klares Signal an die Spekulanten und Investoren, dass sie inskünftig die Folgen von Fehlentscheiden selber ausbaden müssen.

Vor kurzem hat der IWF diese Forderung aufgenommen und die Einrichtung eines Mechanismus zur Neuaushandlung staatlicher Schulden (SDRM) vorgeschlagen. An der Frühjahrstagung 2003 wird dazu ein Bericht vorgelegt. Die Tabuisierung des Grundbedarfs der Bevölkerung und deren aktive Mitsprache sind in den vorliegenden Entwürfen jedoch nicht verankert.

### **Mobilität kurzfristiger Kapitalien bremsen**

Manche Krisen der letzten Jahre waren in ihrer Schärfe Kinder kurzfristiger Kapitalien. Wenn inländische und internationale „Investoren“ Milliarden von Dollar innerhalb von Stunden verschieben, kann das auch gefestigtere Volkswirtschaften erschüttern. Chile kennt diese Probleme nicht, weil es bereits den Zufluss kurzfristiger Gelder mit steuerlichen Massnahmen entmutigt und so in Grenzen hält. Auf internationaler Ebene hat Nobelpreisträger James Tobin schon vor einiger Zeit den Vorschlag gemacht, grenzüberschreitende Kapitalbewegungen mit einer bescheidenen Steuer zu belasten. Wenn jede Transaktion erfasst wird, wird

automatisch spekulatives, kurzfristiges Kapital stärker besteuert als längerfristige Anlagen. Der IWF ist das beste Forum, um diese Lenkungsabgabe global voranzutreiben, so die Mobilität des kurzfristigen Kapitals zu bremsen und damit den Schaden künftiger Krisen präventiv zu begrenzen. Die Schweiz hat dieser Handlungsmöglichkeit bisher die kalte Schulter gezeigt und wollte sich nicht einmal dafür einsetzen, den Vorschlag in seinen Konsequenzen auszuloten.

### **Sozialverträglichkeit gewährleisten**

Die IWF-Reformprogramme der 90er Jahre nehmen mehr auf soziale Belange Rücksicht als jene im Jahrzehnt zuvor. Zum Beispiel machte sich der IWF in Uganda für eine Senkung der Militärausgaben zugunsten des Sozialsektors stark, weil er Waffen als unproduktiv und das Gesundheitswesen als produktiv einstuft. Oder im Steuerwesen arbeitet er in Mozambique mit dem Ziel mit, dass inskünftig die einheimische Oberschicht nicht mehr geschont wird. Trotz vielen Verbesserungen sollte die Abschätzung der sozialen Folgen von wirtschaftspolitischen Massnahmen bei der Gestaltung der IWF-Programme noch höher gewichtet werden, damit versteckte soziale Konflikte im Gefolge der Sanierungsprogramme nicht offen ausbrechen. Zudem könnte der IWF bei überschuldeten, aber reformfreudigen armen Ländern sich mit einem Verzicht auf Rückzahlungen an deren Entschuldung beteiligen.

### **Auf Nachhaltige Entwicklung ausrichten**

Das Mandat des IWF ist in Art. I der Statuten vom 27.12.45 festgeschrieben und seither unverändert geblieben. Zielsetzungen sind unter anderem die „Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels“ sowie die „Stabilität der Währungen“. Eine Anpassung dieser Ziele an die Welt des 21. Jahrhunderts tut not. Vor allem gilt es, über 10 Jahre nach dem Erdgipfel in Rio endlich den Auftrag der Nachhaltigen Entwicklung endlich im IWF-Mandat zu verankern.

Dabei geht es nicht darum, aus dem IWF eine Entwicklungs- oder Umweltinstitution zu machen. Vielmehr ist es am IWF, in seinem ureigenen Kompetenzbereich der Währungspolitik Rahmenbedingungen zu fördern, welche Nachhaltige Entwicklung ermöglichen statt sie behindern. Zum Beispiel kommt im Wirtschaftswachstum des Musterschülers Ghana nicht zum Ausdruck, dass das Land von der Substanz zehrt, indem es seine Wälder abholzt und die Goldminen plündert. Erst eine neue volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erlaubt, dieses Wirtschaftswachstum als Selbstbetrug zu entlarven.

Der IWF beeinflusst mit seinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen das Leben von Hunderten von Millionen Menschen. In einer immer mehr globalisierten Welt sind multilaterale Institutionen wie der IWF unverzichtbare Akteure. Denn wenn die Nationalstaaten an Bedeutung verlieren, können nur auf multilateraler Ebene Rahmenbedingungen gestaltet werden, welche die Chancengleichheit für schwächere Menschen und Staaten verbessern.

Dr. Richard Gerster hat an der Universität St.Gallen Wirtschaftswissenschaften studiert. Er ist seit Jahren entwicklungspolitisch und publizistisch tätig, früher für private Hilfswerke, seit 1998 als Inhaber einer auf Entwicklungsfragen spezialisierten Beratungsfirma (siehe [www.gersterconsulting.ch](http://www.gersterconsulting.ch)). Bekannt ist sein stark illustriertes Werk „Globalisierung und Gerechtigkeit“, hep-Verlag, Bern 2001.