

## Stabilität und Legitimität des Internationalen Währungsfonds

Namensbeitrag von Herrn Prof. Dr. Weber in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 30.09.2009

Das internationale Finanzsystem hat sich in jüngster Zeit stabilisiert. Hieran hatten auf der nationalen Ebene außergewöhnliche staatliche Maßnahmen einschließlich umfangreicher geld- und fiskalpolitischer Stützungsaktionen einen entscheidenden Anteil. Auf der globalen Ebene hat der Internationale Währungsfonds (IWF) im Rahmen seiner Überwachungs- und Kreditvergaberolle wichtige Beiträge zur Stabilisierung geliefert. Seine Kreditzusagen sind mit einem Volumen von derzeit rd. 160 Mrd. US-\$ fast doppelt so hoch wie die Kreditanspruchnahme während der Asienkrise Mitte der neunziger Jahre.

Den Bedenken hinsichtlich einer ausreichenden finanziellen Ausstattung des IWF haben die G20 im April 2009 durch die massive Aufstockung der Finanzmittel Rechnung getragen. So werden die Mittel, die dem IWF im Rahmen bilateraler Kreditlinien und der sog. Neuen Kreditvereinbarung (NKV) zur Verfügung stehen, von 50 auf 550 Mrd. US-\$ zunehmen. Zur Aufstockung der globalen Währungsreserven hat der IWF zudem bis Anfang September neue Sonderziehungsrechte (SZR) an seine Mitgliedsländer zugeteilt, so dass der globale SZR-Bestand von 33 Mrd. US-Dollar auf 316 Mrd. US-Dollar zunimmt. Problematisch an der SZR-Zuteilung ist vor allem, dass „per Federstrich“ Liquidität dauerhaft bereitgestellt wird, und zwar ohne Bindung an jegliche Auflagen (Konditionalität).

Die vom IWF ergriffenen Maßnahmen müssen vor dem Hintergrund einer außergewöhnlichen Krisensituation gesehen werden. Daher muss auch der IWF, analog zu der geplanten Rückführung nationaler öffentlicher Rettungsmaßnahmen, Strategien entwickeln, die einen angemessenen Ausstieg aus den eigenen krisenbezogenen Politiken und deren Finanzierung durch die Währungsreserven der Mitgliedsländer vorsehen. Eine „exit strategy“ für den IWF ist notwendig, um nachhaltige Stabilität zu sichern, falsche Anreize („moral hazard“) zu vermeiden und gesunde Haftungsstrukturen zu schaffen.

Eine „exit-strategy“ des IWF sollte u. a. folgendes berücksichtigen:

Neben einer Überprüfung nach zwei Jahren, ob die zugeteilten SZR ganz oder teilweise wieder eingezogen werden sollten - wie dies gemäß den IWF-Statuten möglich ist -, sollte eine „exit-strategy“ vor allem sicherstellen, dass der IWF eine quotenbasierte Institution bleibt. Den Quoten, d.h. den von den Mitgliedsländern dem IWF dauerhaft bereitgestellten Währungsreserven, kommen wichtige Funktionen für die Ausgestaltung des IWF als „Fonds“

zu, denn über die Quoten werden die Stimmrechte der Mitgliedsländer, die Höhe ihrer Einzahlungsverpflichtungen in den „Fonds“ und das individuelle Volumen der SZR-Zuteilung festgelegt. Außerdem bestimmen sie grundsätzlich den Umfang, in dem die Mitgliedsländer finanzielle Hilfen des IWF in Anspruch nehmen können. Das derzeitige Quotenvolumen beläuft sich auf insgesamt 344 Mrd. US-Dollar; davon sind noch rd. 100 Mrd. US-Dollar für Kredite an Krisenländer verfügbar.

Die zentrale Rolle der Quoten ist nach der massiven Aufstockung der Kreditmittel an den IWF nicht mehr gegeben. Die Finanzierung des IWF über Kreditmittel wird fast das Doppelte der regulären Finanzierung über Quoten, betragen. Das traditionelle Verhältnis zwischen Quoten- und Kreditmitteln wird damit auf den Kopf gestellt. Um eine angemessene Balance zwischen regulärer Quoten- und temporärer Kreditfinanzierung wiederherzustellen, sollten die Quoten im Einklang mit dem dauerhaften Liquiditätsbedarf des IWF erhöht werden und im Gegenzug die bereitgestellten NKV-Mittel nach Abschluss der Quotenerhöhung verringert und ausschließlich als Notfallreserve vorgehalten werden.

Die notwendige Stärkung des IWF als quotenbasierte Institution ist auch für die Legitimität des IWF wichtig. Der IWF wird als Rat- und Kreditgeber akzeptiert, sofern sich die Mitgliedsländer fair vertreten sehen. Die faire Vertretung betrifft dabei die Verteilung der Quoten und Stimmrechte im IWF sowie die Repräsentanz in seinen Entscheidungsgremien. Die Anpassung der Quoten und Stimmrechte an die veränderten wirtschaftlichen Gewichte in der Welt war das zentrale Element der Reform vom April 2008. Hiervon profitieren insbesondere dynamische Schwellenländer wie China, Korea, Mexiko und die Türkei. Bedauerlicherweise ist die Quotenreform jedoch noch nicht in Kraft getreten, weil viele Länder – darunter auch wichtige G20-Länder – sie noch nicht umgesetzt haben.

Einige Schwellen- und Entwicklungsländer sowie manche Industrieländer werden aber auch nach Inkrafttreten der Quotenreform vom April 2008 einen deutlich geringeren Quoten- und Stimmrechtsanteil haben, als ihnen nach ihrem weltwirtschaftlichen Gewicht zukommt. Die G20 haben daher bei ihrem Treffen in Pittsburgh vereinbart, die Quotenanteile für dynamische Schwellen- und Entwicklungsländer um mindestens fünf Prozentpunkte zu Lasten überrepräsentierter Länder zu erhöhen. Manche Vorschläge gehen jedoch noch erheblich weiter. So wird etwa eine deutliche Reduzierung der Repräsentanz der EU-Länder im IWF-Exekutivdirektorium zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer gefordert - die allerdings bereits die Hälfte der Sitze inne haben.

Eine derartige Forderung ist angesichts des weiterhin großen wirtschaftlichen Gewichts der EU-Länder in der Welt und der geltenden IWF-Regelungen unangemessen. Eine einseitige

Reduzierung der von EU-Ländern gestellten Direktoren wäre daher mit dem Prinzip der Gleichbehandlung aller IWF-Mitglieder nicht vereinbar. Ein derartiger Schritt würde das zwingend erforderliche enge Entsprechungsverhältnis von finanziellen Verpflichtungen und Repräsentanz aufheben. Auf die Einhaltung dieses Verhältnisses haben die EU-Staats- und Regierungschefs im Juni gedrängt. Auch künftig müssen Deutschland und die EU-Länder ebenso fair und gerecht behandelt werden wie andere IWF-Mitgliedsländer.

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise wird von der IWF-Leitung, aber auch von einigen G20 Mitgliedern zum Anlass genommen, das Mandat des IWF auszuweiten. So ist beabsichtigt, auch Budgetdefizite mit Zentralbankmitteln, die dem IWF zur Verfügung stehen, direkt zu finanzieren; dies entspricht einer monetären Finanzierung, die in Europa aus guten Gründen verboten ist. Ferner soll dem IWF auch eine Rolle als globaler Versicherer oder Garantiegeber zur Abdeckung finanzieller und wirtschaftlicher Risiken seiner Mitgliedsländer zugewiesen werden. Eine derartige Ausweitung des IWF-Mandats hätte ein fundamental anderes Geschäftsmodell für den IWF zur Folge und trägt das Risiko einer Überforderung des IWF.

Beispielsweise hätte eine Versicherung gegen die Unwägbarkeiten volatiler Kapitalströme weitreichende Konsequenzen für die Anreiz- und Haftungsstrukturen von Schuldern und Investoren sowie für die globale Finanzstabilität. Das Risiko, für Verluste mit eigenen Mitteln zu haften, ist ein zentrales Charakteristikum der Marktwirtschaft; es hält Investoren und Schuldner zu einem vorsichtigen Umgang mit Finanzmitteln an. Dagegen stiegen bei einer pauschalen Übernahme des Verlustrisikos durch den IWF die Risiken für die finanzielle Integrität des Fonds, für die dahinter stehende Finanzierung durch Währungsreserven und damit letztlich für die IWF-Anteilseigner.