

Der folgende Text ist ein Auszug aus der WEED-Broschüre:

„Die Umverteilungsmaschine: Finanzmärkte und Verschuldung - Schuldenreport 2003 - Fakten - Analysen – Alternativen
65 S., Preis: EUR 7 (zzgl. Versand)

Bestelladresse: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Torstrasse 154

10115 Berlin

Tel 030 2758 2163

Fax 030- 2759 6928

e-mail: weed@weed-online.org

IWF - reformieren oder abschaffen?

Ann-Kathrin Schneider/Peter Wahl

Jede Umgestaltung des internationalen Finanzsystems hat auch eine institutionelle Dimension, d.h. es geht um die Frage: was geschieht mit den bestehenden multilateralen Finanzinstitutionen, insbes. mit IWF und Weltbank? Sollen sie umgestaltet werden, und wenn ja in welche Richtung? Oder sollen andere, bestehende Institutionen ihre Aufgaben oder Teilfunktionen übernehmen? Sollen gänzlich neue Institutionen geschaffen werden? Oder ist eine ersatzlose Abschaffung ein gangbarer Weg?

11.1. Kontroverse quer zu den traditionellen politischen Lagern

Gegenwärtigen fallen die Antworten auf diese Fragen unterschiedlich aus. Die Diskussion dazu wird kontrovers geführt. Dabei verlaufen die Fronten durchaus quer zu den traditionellen politischen Lagern. So gibt es nicht nur in der globalisierungskritischen Bewegung Strömungen, die vor allem den IWF für nicht reformierbar halten und für seine Abschaffung plädieren. Auch im konservativen Lager, vor allem der USA, gibt es solche Stimmen. Die von der US-Regierung eingesetzte „International Financial Institutions Advisory Commission“ veröffentlichte im Jahr 2000 den sogenannten Meltzer-Report, ¹eine vernichtende Kritik an Weltbank und IWF.

Der Report bestätigte die Kritik, die seit Jahren in unzähligen Analysen aus der Zivilgesellschaft geübt wurde². Hinter der diplomatischen Sprache des Meltzer-Reports versteckt sich eine Auflistung von Versäumnissen und Misserfolgen, die kaum ein gutes Haar an den beiden Institutionen lässt. Zwar wird in dem Report nicht einfach die Abschaffung der Bretton Woods-Institutionen (BWI) gefordert, aber eine drastische Einschränkung ihres Mandats.

Hinter der Kritik Meltzers stehen zwei Positionen, die teils getrennt, teils kombiniert vertreten werden:

¹ International Financial Institutions Advisory Commission 2002: *Report*, Washington, DC: US Congress.

² Siehe zum Beispiel: Rich, Bruce 1994: *Mortgaging the Earth*, Boston. Oder: Cavanagh, J., Marcos, A., Wysham, D. 1994: *Kein Grund zum Feiern: 50 Jahre Weltbank und IWF*, Hamburg.

- a. *die unilateralistische Position*: demnach sind multilaterale Institutionen eine Einschränkung der Souveränität und der Handlungsspielräume für die USA. Demgegenüber könnten die USA ihre Interessen ohne Einbindung in multilaterale Strukturen, die leicht zum „Klotz am Bein“ werden können, besser realisieren. Aus dieser Quelle speiste sich auch die konservative Opposition in den USA gegen eine WTO-Mitgliedschaft der USA. Mit der Bush-Administration ist der Unilateralismus der USA auf allen Politikfeldern³ ausgesprochen gestärkt worden.
- b. *die marktradikale Position*: als zwischenstaatliche Organisationen greifen IWF und Weltbank politisch in das Marktgeschehen ein. Von einem konsequent marktwirtschaftlichen Standpunkt aus sind staatliche Interventionen jedoch schädlich. Es sollte der unsichtbaren Hand des Marktes überlassen bleiben, die Weltwirtschaft zu regulieren. Insbesondere die Praxis des „bail out“, d.h. die sog. Rettungspakete des IWF bei Krisen sind bei den Marktradikalen auf heftige Kritik gestoßen, da sie das Marktrisiko durch nachträgliche Staatsintervention ausschalten und damit das Problem des „moral hazard“ (Vertrauen auf den Staat im Krisenfall statt marktgerechtes Verhalten) verschärfen. In dieser Sicht sind die BWI historische Relikte aus der staatsinterventionistischen Ära nach dem Zweiten Weltkrieg.

Auch in anderen politischen Lagern ist das Thema kontrovers. So hat sich z.B. der schweizerische Sozialdemokrat Jean Ziegler, Vorsitzender der UN-Kommission für Ernährungssicherheit, mehrfach für die Abschaffung des IWF ausgesprochen, u.a. bei der Sommerschule von ATTAC Deutschland im Juli 2002.

Dem stehen Positionen gegenüber, die für eine weitgehende Transformation des Mandats und für tiefgreifende innere Veränderungen von IWF und Weltbank plädieren, häufig in Kombination mit der Verlagerung von Aufgaben in andere Institutionen. Dabei gibt es zahlreiche Nuancen und unterschiedlich weit reichende Vorschläge. Walden Bello z.B., Sprecher der Süd-NGO „Focus on the Global South“, spricht sich entgegen einem verbreiteten Irrtum keineswegs dafür aus, die BWI ganz abzuschaffen sondern „entweder a) ihr Mandat zu reduzieren (im Englischen Original *decommission*, P. W.); b) sie zu „kastrieren“ (*neuter*, P. W.), d.h., den IWF in eine reine Forschungsinstitution zu überführen, die die Wechselkurse globaler Kapitalströme überwacht; oder c) ihre Macht radikal zu beschränken und sie zu einer anderen Kategorie von Akteuren zu transformieren, die mit anderen koexistieren und von anderen internationalen Organisationen, Vereinbarungen und regionalen Gruppierungen kontrolliert werden. Diese Strategie würde die Stärkung verschiedener Akteure und Institutionen umfassen, wie die UNCTAD, multilaterale Regierungsvereinbarungen, die Internationale Arbeitsorganisation, ebenso wie sich entwickelnde Wirtschaftsblöcke wie der Mercosur in Lateinamerika, SAARC in Südasien, SADCC im Südlichen Afrika und eine wiederbelebte ASEAN in Südostasien.⁴ Ähnliche Positionen werden seit längerem von WEED vertreten⁵.

11.2. IWF und Weltbank - keine eigenständigen Akteure

Zunächst ist festzustellen, dass die BWI in der Vergangenheit durchaus bereits gründlich reformiert wurden. Im Kontext der Nachkriegsfinanzordnung mit ihren fes-

³ So vor allem in der Militär- und Sicherheitspolitik, aber auch in der Umwelt- und Klimapolitik (Ablehnung des Kyoto-Protokolls), gegenüber der UNO etc.

⁴ Bello, Walden 2002: Deglobalization, S. 116 ff.

⁵ Falk, Rainer: Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF), WEED: 2001.

ten Wechselkursen hatte der IWF eine andere Funktion als heute. Die Weltbank hatte ursprünglich nur die Aufgabe, zum Wiederaufbau des kriegszerstörten Europa beizutragen, was noch heute am offiziellen Namen der Bank abzulesen ist (International Bank for Reconstruction and Development). Als die Bank sich dann von Europa abwandte und sich verstärkt den Entwicklungsfragen in Asien, Afrika und Lateinamerika widmete, tat sie dies zunächst auf der Grundlage, des damals dominierenden Entwicklungsparadigmas, nämlich dem Konzept der staatszentrierten, nachholenden Modernisierung. Wirtschaftstheoretisch lagen die Wurzeln des Entwicklungsdenkens hauptsächlich im Keynesianismus.

Mit dem Ende der festen Wechselkurse und dem Paradigmenwechsel hin zum Neoliberalismus Ende der 70er Jahre haben sich beide Institutionen aber stark gewandelt. Das Mandat des IWF erweiterte sich und die Schuldenkrise 1982 ff. ermöglichte dem Fonds in die Rolle einer globalen Leitinstitution aufzusteigen, die über Kreditvergabe und Strukturanpassungspolitik die Entwicklungsländer in den neoliberalen Globalisierungsprozess mehr oder minder zwangsweise integrierte. Der Weltbank wurde in diesem Ansatz die zweitrangige Rolle eines Ausführungsorgans zugewiesen, sowie, im Sinne eines „internationalen Sozialamts“, gegenüber den besonders verwundbaren Volkswirtschaften der ärmsten Länder die brutalsten Effekte der Strukturanpassung eher schlecht als recht abzufedern.

Wenn die BWI sich in der Vergangenheit also beträchtlich verändert haben, warum sollte dies nicht auch in Zukunft möglich sein können? Allerdings sind dafür die Rahmenbedingungen, unter denen Veränderungen möglich werden, in Rechnung zu stellen. Dafür muss man den Blick über IWF und Weltbank hinaus richten.

Was nämlich in der Diskussion meist zu kurz kommt, ist die Tatsache, dass die BWI nur bedingt eigenständige Akteure sind. Als zwischenstaatliche Organisationen wird ihr Kurs letztlich nach wie vor von Mitgliedsstaaten bestimmt. Allerdings nicht, wie es Bank- und Fondsfunktionäre immer wieder gerne formulieren, von **den** Mitgliedern schlechthin. Die Mitgliedschaft der BWI besteht nämlich nicht aus gleichberechtigten und partnerschaftlich kooperierenden Staaten, sondern ist hierarchisch. Dies wird schon in den formalen Strukturen deutlich. Die Stimmverhältnisse sind nicht einmal, wie in der UNO, nach dem Prinzip „Ein Land - Eine Stimme“ geregelt, sondern nach der Logik von „One Dollar - One Vote“. D.h. die Stimmrechte richten sich nach der Kapitaleinlage, die wiederum von der wirtschaftlichen Stärke eines Landes abhängt. So liegt zum Beispiel über die Hälfte der Stimmrechte in den Händen der Industrieländer, während der formelle Einfluss der Entwicklungsländer in den Entscheidungsgremien äußerst gering ist. Im Exekutivdirektorium gibt es zum Beispiel nur zwei Direktoren, die den gesamten afrikanischen Kontinent vertreten.

Aber auch unter den Industrieländern gibt es wiederum eine Hierarchie. So verfügen die USA mit etwas über 17% über den mit Abstand größten Stimmenblock, gefolgt von Japan und Deutschland mit jeweils ca. 5,5%. Danach folgen Frankreich und Großbritannien mit 5%. China hat 3%, Indien 2%.

Dabei sind die 17% der USA nicht einfach nur *quantitativ* etwa drei Mal so hoch wie des Zweiten und Dritten, sondern haben auch ein *qualitatives* Gewicht: die 17% sind nämlich zugleich eine Sperrminorität, mit der Satzungsänderungen blockiert werden können, denn Satzungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von 85%.

Zu diesen formalen Machtstrukturen kommen noch die sog. „informellen Mechanismen der Macht“, wie die Besetzung von Schlüsselpositionen (Sekretariat oder der

des Chefökonom), die Rekrutierungsverfahren des Personals,⁶ oder die triviale Tatsache, dass die Institutionen in Washington sitzen und damit natürlich vom gesellschaftspolitischen und intellektuellen Klima der US-Hauptstadt beeinflusst sind.

Aus all dem ergibt sich, dass der bereits in Kapitel 1 zitierten Einschätzung des konservativen US-Politologen Brzezinski nicht zu widersprechen ist: „Offiziell vertreten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank globale Interessen und tragen weltweit Verantwortung. In Wirklichkeit werden sie jedoch von den USA dominiert, die sie mit der Konferenz von Bretton Woods im Jahre 1944 aus der Taufe hoben.“ (Brzezinski 1999:49).

Insofern ist es irreführend, wenn die BWI als *multilaterale* Institutionen bezeichnet werden, wenn man unter Multilateralismus partnerschaftliche Kooperation versteht, die zu einem fairen Ausgleich unterschiedlicher Interessen führen soll. Der Multilateralismus der BWI ist ein *hegemonialer Multilateralismus*, bzw. ein verkappter Unilateralismus.

11.3. Die Voraussetzungen für Reform oder Abschaffung

Wie die Geschichte von IWF und Weltbank zeigt, sind weitgehende Veränderungen also durchaus möglich. Sie haben unter Führung der USA bereits stattgefunden, auch wenn in einer Richtung, die konträr zu den Interessen emanzipatorischer Politik steht. Wenn emanzipatorische Veränderungen möglich werden sollen, ist Voraussetzung dafür „nur“, dass die formalen und informellen Machtstrukturen verändert werden, vorne weg, dass der hegemoniale Akteur, die USA, eine andere Politik verfolgt. Jeder Ansatz, ob er nun auf Abschaffung oder Reform der BWI orientiert, hat sich dieser Grundtatsache zu stellen. Wenn die USA jede substantielle Reform blockieren, wie dies in den neunziger Jahren der Fall war, sind Reformen illusionär. Das gilt aber erst recht für die Vorstellung, IWF und Weltbank abschaffen zu wollen. Wenn die USA jedoch selbst den Kurs verfolgen, IWF und/oder Weltbank abzuschaffen, sei es unter dem Einfluss der o.g. konservativen Kräfte, sei es unter dem des emanzipatorischen Lagers, dann ist dies eine realistische Option. Gleiches gilt für substantielle Reformen.

11.4. Was wäre wünschenswert?

Die Zukunft der BWI wird nicht nur unter der Perspektive machtpolitischer Machbarkeit diskutiert. Es stellt sich auch die Frage, was wünschenswert wäre, wenn denn die politischen Kräfteverhältnisse emanzipatorischen Kräften entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen würden.

Dazu ist es sinnvoll, sich die Hauptfunktionen anzusehen, die die BWI ausüben:

- die Produktion des gesellschaftspolitischen/entwicklungspolitischen Leitbilds (gegenwärtig das neoliberale Paradigma),
- die ordnungspolitische Disziplinierungsfunktion, d.h. die praktische Durchsetzung des herrschenden Leitbilds,
- die weltwirtschaftliche Koordinierungs- und Regulierungsfunktion,

⁶ So ist die Dominanz von Absolventen einiger sog. Elitehochschulen (Harvard, Princeton, Yale etc.) unübersehbar. Hier wiederum sind es Ökonomen, die den Löwenanteil stellen, während andere Sozialwissenschaften völlig unterrepräsentiert sind. Da zudem an den genannten Universitäten – sie sind selbst alle Privatunternehmen – die neoliberale Theorie hegemonial ist und als „die Wahrheit“ vermittelt wird, kann es nicht verwundern, wenn eine intellektuelle Monokultur entsteht.

- die Finanzierungsfunktion.

In der Realität sind diese Momente natürlich untrennbar miteinander verwoben. Insbesondere ergeben sich aus der gesellschaftspolitischen Grundorientierung die konkreten Ausprägungen der Regulierungs- und Finanzierungsfunktionen.

Für eine Alternative ergibt sich daraus, dass:

- a. das neoliberale Leitbild, insbesondere sein Monopolanspruch, abgebaut wird; stattdessen sind von internationalen Finanzinstitutionen der Zukunft plurale Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepte zu akzeptieren, die von den einzelnen Ländern in partizipativen Verfahren selbst entwickelt werden; diesen werden dann von den internationalen Institutionen wissenschaftliche Ressourcen für die konkrete Ausgestaltung ihres Entwicklungsweges zu Verfügung gestellt.
- b. Die Instrumente zur machtpolitischen Durchsetzung der neoliberalen Politik werden aufgegeben, insbesondere die orthodoxe Strukturanpassung. An die Stelle der Durchsetzung des neoliberalen Leitbildes soll aber nicht einfach die machtpolitische Durchsetzung eines alternativen Leitbildes treten. Vielmehr kommt es darauf an, überhaupt keine Leitbilder mehr zentralistisch, machtpolitisch und mit globalem Geltungsanspruch durchzusetzen, sondern Vielfalt zu akzeptieren.
- c. Zur Absicherung einer solchen Wende, brauchen internationale Finanzorganisationen intern demokratische Strukturen. Das bedeutet vor allem, dass den Entwicklungsländern, in denen 83% der Weltbevölkerung leben, entsprechender Einfluss eingeräumt wird. Dabei sind nicht nur die Regierungen, sondern auch die Zivilgesellschaft zu beteiligen. Teil einer demokratischen Governance-Struktur wären auch Entflechtung, Dezentralisierung und Regionalisierung, sowie die Einbindung in eine übergreifende politische Struktur demokratischer Governance. Wahrscheinlich wäre letztere die – gründlich zu demokratisierende - UNO.
- d. Die weltwirtschaftliche Koordinationsfunktionen sind zu stärken. In dem Maße wie die Märkte durch eine Abkehr vom neoliberalen Leitbild wieder stärker politischer Regulierung unterworfen werden, steigt die Notwendigkeit von internationaler Kooperation. Solange unterschiedliche Währungen bestehen, ist vor allem die Regulierung der Währungsprobleme – primär im Interesse der Entwicklungsländer – ein wichtige Aufgabe. Auch die Krisenprävention – Verhinderung von Liquiditätsproblemen - und die Krisenbekämpfung sind Aufgaben einer internationalen Finanzorganisation.
- e. Auch der Finanzierungsfunktion würde bei einem Paradigmenwechsel weiterhin große oder sogar gesteigerte Bedeutung zukommen. Allerdings wäre sie an dem neuen Leitbild der Pluralität auszurichten und ihr Missbrauch zur machtpolitischen Durchsetzung von Partikularinteressen zu verhindern.

All dies bedeutet, dass ein ersatzloser Wegfall der BWI kein gangbarer Weg ist. Gerade in einer solidarischen Weltwirtschaftsordnung, wird die Notwendigkeit von internationaler Koordination und Zusammenarbeit zunehmen. Dazu sind auch institutionelle Arrangements notwendig. Ob diese dann noch IWF und Weltbank sein werden oder so heißen, ist derzeit dabei ziemlich unerheblich.

11.5. Kräfteverhältnisse verändern, statt Identitätspolitik zu treiben

Angesichts all dessen erscheint die Kontroverse „IWF/Weltbank abschaffen oder reformieren“ doch als recht unproduktive Hochstilisierung oberflächlicher Entgegensetzungen. Wenn man sich auf eine differenzierte Betrachtung der Materie einlässt, stellt sich heraus, dass die Diskussion um die Zukunft der BWI nicht dazu taugt, daran grundsätzliche politische Identitäten nach dem Motto: hier „Radikale“, dort „Gemäßigte“ festzumachen. „Niedriger hängen“ sollte daher die Devise sein.

Stattdessen sollte man sich darauf konzentrieren, die bestehenden Kräfteverhältnisse zugunsten emanzipatorischer Politik zu verschieben. Denn solange die politischen Kräfteverhältnisse sich nicht verändern, vor allem so lange die USA mit ihren unilateralen Interessen maßgeblich den Kurs der BWI bestimmen, sind beide Optionen, Reformen ebenso wie Abschaffung, aussichtslos.

Bestandteil einer solchen Strategie zur Veränderung der Kräfteverhältnisse ist die ständige Kritik und öffentliche Delegitimierung der neoliberalen Politik von IWF und Weltbank. Bestandteil dessen sind die Protestaktionen bei IWF und Weltbanktagungen, aber auch der Widerstand gegen konkrete Einzelprojekte.

Zur Strategie der Delegitimierung kann es freilich auch gehören, die BWI mit Reformvorschlägen unter Druck zu setzen. Eigentliche Zielgruppe sind dabei nicht die Institutionen selbst – die in der Regel von so etwas ziemlich unbeeindruckt bleiben - sondern die Öffentlichkeit, der die Reformunfähigkeit der BWI damit demonstriert wird. Erst wenn Gegenwind aus den Medien und von den Straßen kommt, werden sie Kritik ernst nehmen.