

## Der Internationale Währungsfonds – eine institutionelle Fehlkonstruktion?

Kritikresistenz der Institution.....	1
Kompetenzdefizit und/oder Legitimitätsdefizit? .....	6
Ansätze für eine institutionelle Reform .....	9
Kompetenz in der Weltwährungsordnung: Orientierungshilfe durch die mehrspurige Demokratie.....	11
Systemkonformere Reformoptionen .....	14

### *Kritikresistenz der Institution*

Wenn es Institutionen gibt, die auf permanente Kritik abonniert sind, dann gehört der Internationale Währungsfonds zweifellos dazu. Das Ausmaß der Kritik am IWF ist mindestens teilweise noch immer als Reflex auf die außerordentlich hohen Erwartungen zu erklären, die diese Institution durch den ihr gestellten Auftrag selbst mitbegründet hat. So ist dem IWF häufig der moralische Vorwurf gemacht worden, in Krisenfällen auf Regierungen unterstützungsbedürftiger Länder illegitimen Druck auszuüben und deren Bevölkerung vermeidbaren Zumutungen auszusetzen. Er sah sich häufig auch dem naheliegenden Vorwurf ausgesetzt, in seiner Hilfsbereitschaft parteiisch zu sein und damit letztlich Interessenpolitik zugunsten einflussreicher Mitgliedsländer zu betreiben.

Eine Institution, der eine so breit angelegte, globale Hilfs- bzw. Interventionsbereitschaft aufgetragen ist, kann sich solcher Kritik natürlich nie ganz entziehen. Wenn der IWF Kredit gibt, dann tut er dies zu günstigeren als den marktüblichen Konditionen, und insofern ist seine Hilfe zumindest teilweise immer ein Geschenk. Eine Institution aber, die das Schenken zur Aufgabe hat, verschenkt aus Sicht der einen selten genug, aus Sicht der anderen meistens zu viel, und sie tut es niemals wirklich gerecht. Insofern hat die andauernde Kritik an der Politik des IWF durchaus etwas Unabwendbares.

Gerade in jüngerer Zeit ist der IWF aber auch einer Kritik ausgesetzt, die weit über dieses Unabwendbare hinausgeht. Wurde dem IWF früher vor allem vorgeworfen, in Krisenfällen zu wenig Not gelindert, sieht er sich nun auch mit dem Vorwurf konfrontiert, selbst erhebliche Not erzeugt oder zumindest

---

fahrlässig verschuldet zu haben. Und waren die Kritiker des IWF früher hauptsächlich bei der politischen Linken zu finden, ist Kritik danach zunehmend auch und gerade von konservativen Ökonomen lauter geworden. Diese sehen den IWF als Verkörperung eines längst überholten Glaubens an die Interventionsrationalität großer Institutionen, dazu angetan, zwar gut gemeinte, aber zu oft auch irreführende und damit letztlich destabilisierende Signale im Marktgeschehen zu setzen. So erscheint der IWF zunehmend als ein janusköpfiges Wesen, dessen wahres Gesicht - bzw. dessen wahrer politischer und ökonomischer Nutzen - erst noch zu bestimmen sein wird. Gewiss scheint vorerst nur, dass er zu einem der institutionellen Dinosaurier der Weltpolitik herangewachsen ist, einer Weltbehörde mit mehr als 12000 Mitarbeitern, einer zum Teil diffusen Vielfalt von Zuständigkeiten, eingebettet in ein von außen schwer durchschaubares System politischer Entscheidungsfindung, zugleich Spielball und eigenständiger Akteur der Weltpolitik, Helfer, der wirklich hilft, der aber in manchen Fällen auch Hilfe scheinbar grund- und rücksichtslos versagt.

Der IWF hat das gute halbe Jahrhundert seit seiner Gründung in fast unveränderter institutioneller Ausgestaltung überlebt. In dieser Zeit haben sich natürlich die politischen Problemstellungen - und teilweise auch die herrschenden Wertvorstellungen - im Zuständigkeitsbereich des IWF zum Teil dramatisch gewandelt. Insofern kann es auf die Frage nach dem wahren Nutzen des IWF keine langfristig gültige Antwort geben. Die Antwort hängt u.a. davon ab, welchen Stellenwert die dem IWF ursprünglich gestellten Aufgaben in der heutigen Politik noch haben. Angesichts des raschen Wandels der globalen Wirtschaft könnte indes schon das Alter des IWF ein alarmierendes Indiz sein, nämlich für eine schwindende Aktualität seiner Zielsetzungen oder zumindest seines politischen Instrumentariums und damit für eine schwindende Problemlösungsfähigkeit.

Große Institutionen wie der IWF leben im Allgemeinen viel länger als die ihnen gestellte Aufgabe. Sie suchen - und finden oft - einen neuen oder deutlich veränderten Daseinszweck, wenn die Zeit über ihre vormalige Zweckbestimmung hinweggegangen ist. Dem liegt nicht nur ein legitimes Interesse der Institution als solcher zugrunde, d.h. der in ihr arbeitenden und von ihr lebenden Menschen. Wenn alte Institutionen sich neuer Aufgaben annehmen, dann geschieht dies nicht selten, weil für diese neuen Aufgaben nicht rechtzeitig andere, geeignetere Institutionen geschaffen wurden. Insofern kann ein gewisser systematischer "Überhang" an frei gewordenen institutionellen

---

Kapazitäten durchaus dem Risiko vorbeugen, dass neu aufkommende öffentliche Aufgaben allzu lange unversorgt bleiben. Insofern könnte es durchaus sinnvoll sein, auch eine Einrichtung wie den IWF als institutionelle Problemlösungsreserve vorzuhalten, selbst wenn er in einer stark gewandelten Problem- und Aufgabenlandschaft in mancher Hinsicht nicht mehr zeitgemäß erscheint.

Institutionen, deren ursprünglicher Daseinszweck auf der politischen Agenda in den Hintergrund tritt, verlieren in dieser Phase ihrer Existenz allerdings oft auch an politischer Berechenbarkeit. Sie neigen verständlicherweise dazu, Handlungsbedarf zu übertreiben, zu erzeugen oder gar zu erfinden, um einen drohenden oder schon realen Bedeutungsverlust zu kompensieren bzw. zu verschleiern. Solches Verhalten lässt sich an zahlreichen historischen Fallbeispielen feststellen. In jüngerer Zeit waren vermeidbare Kriege wie diejenigen im Kosovo und im Irak herausragende Beispiele dafür, in welchem Maß die durch einen Wandel der politischen Problemlandschaft verursachte Identitätskrise großer Institutionen, in diesem Fall der NATO und sich als militärische Großmächte gerierender Einzelstaaten, zu einem politischen Großrisiko werden kann. Hätte beispielsweise die NATO ihre ursprüngliche, im Ost-West-Konflikt begründete Aufgabe nicht als Institution überlebt, wäre sie also einer neu gegründeten, von vornherein auf die veränderten außen- und sicherheitspolitischen Gegebenheiten zugeschnittenen Institution gewichen, dann wäre schon ein Ausbruch des damaligen Kosovo-Krieges viel weniger wahrscheinlich gewesen. Analog hierzu ist auch für den IWF die Versuchung stark gewachsen, auf neue Problemstellungen mit alten, allein aus seiner Geschichte, nicht aber aus einer zeitgemäßen Problemanalyse resultierenden Reflexen zu reagieren.

Dass große Institutionen eine derart hohe Überlebensfähigkeit aufweisen, lässt die Frage nach ihrer Existenzberechtigung auf den ersten Blick reichlich praxisfern erscheinen. Wenn sie zudem auf den Anpassungsdruck eines sich wandelnden politischen Umfelds mit inneren Anpassungsleistungen reagieren, sind sie nicht nur realpolitisch schwer angreifbar, sondern sie lenken damit auch von der theoretischen Suche nach alternativen, grundlegend veränderten institutionellen Arrangements ab. Je größer eine Institution und je stärker sie ihrerseits mit anderen Institutionen verflochten ist, desto schwerer ist noch ein politischer Entscheidungsprozess vorstellbar, der auf die Abschaffung einer solchen Institution hinausliefe. Da die Verflechtung nirgendwo so stark ist wie bei internationalen Institutionen, weisen diese im Allgemeinen eine besonders hohe Resistenz gegen aufkommende Zweifel an ihrer Problem-

---

lösungsfähigkeit - und damit an ihrer Existenzberechtigung - auf. Gerade die großen verflochtenen, gegen Infragestellung von innen und außen am stärksten immunisierten Institutionen sind aber auch diejenigen, die in solcher scheinbaren Selbstgewissheit ein besonders hohes politisches Risiko darstellen. Solche Institutionen sind nicht nur besonders immunisiert gegen ein eventuelles Abhandenkommen ihrer eigentlichen Aufgabe. Sie zeigen auch dann eine erstaunliche Überlebenskraft, wenn ihnen von vornherein eine unerfüllbare oder sie überfordernde Aufgabe zugewiesen wurde, wenn sie also als institutionelle Fehlgeburten zur Welt gekommen sind.

Der IWF hat sich im zurückliegenden halben Jahrhundert zu einer der großen krisen- und kritikresistenten Institutionen internationaler Politik entwickelt. Gegründet wurde er mit einer ursprünglich recht klaren Aufgabenstellung. Er wurde zu dem auf den ersten Blick sicher unverfänglichen Zweck ins Leben gerufen, den internationalen Geld- und Kapitalverkehr durch Kooperation und Konsultation zu ordnen und dabei ein "gleichgewichtiges Wachstum des internationalen Handels" zu fördern. Schon in seiner Satzung wurden dem IWF aber auch weit ambitioniertere Aufgaben auferlegt, nämlich u.a. zu hoher Beschäftigung, steigenden Realeinkommen und wachsender Produktivität beizutragen, die Wechselkurse und die internationalen Kapitalströme stabil zu halten und dabei den Bürgern der Mitgliedstaaten sowie den international tätigen Wirtschaftsakteuren wirtschaftliches "Vertrauen" zu geben. Zur Wahrung des Vertrauens sollte der IWF vor allem durch Bereitstellung von Krediten beitragen, die den Mitgliedstaaten - so ausdrücklich im Statut - wohlstandsmindernde Stabilisierungsmaßnahmen im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten ersparen.

Die Formulierung dieser ambitionierten Zielsetzungen entsprach der damals verbreiteten optimistischen Überzeugung, dass eine Institution wie der IWF mit ihren Mitteln tatsächlich einer derartigen Vielfalt politischer Zielsetzungen zuverlässig dienen könne. Man glaubte, ein IWF würde größere internationale Währungs- und Wirtschaftskrisen verhindern und insbesondere armen Nationen eine stetige Wohlstandsentwicklung ermöglichen können. Man vertraute auch darauf, allein durch die Interventionsbereitschaft des IWF Vertrauenskrisen einzelner Währungen weitgehend vorbeugen und insoweit destabilisierenden Finanzspekulationen den Boden entziehen zu können.

Die bisherige Wirkungsgeschichte des IWF wird natürlich aus politischer wie auch aus wissenschaftlicher Sicht sehr unterschiedlich bewertet. Sie lässt sich

---

durchaus plausibel als Erfolgsgeschichte beschreiben, wenn man die reale Entwicklung an dem düsteren Szenario permanent krisenerschütterter internationaler Geld- und Kapitalmärkte misst, das den Gründern des IWF als reale Bedrohung vor Augen gestanden haben mag. Sie lässt sich aber ebenso als Geschichte einer langen Abfolge ganz oder teilweise gescheiterter Interventionen deuten, die den mit der Satzung des IWF verknüpften Hoffnungen nicht annähernd gerecht wurden. Gerade in der jüngeren Vergangenheit gab es spektakuläre Fälle von Kriseninterventionen des IWF, die sich im Nachhinein selbst bei bestem Willen nicht mehr als Erfolge deuten ließen. So hat der IWF im Umgang u.a. mit jüngeren Währungskrisen einzelner Staaten nicht nur die ihm per Satzung aufgetragenen Ziele offensichtlich verfehlt, diesen Krisen also weder wirksam vorgebeugt noch sie erkennbar entschärft. Er hat sie vielmehr auf Grund einer verfehlten Problemdiagnose mit den von ihm ergriffenen bzw. verordneten Maßnahmen erheblich verschlimmert. Insofern ist auch die Frage zunehmend aktueller geworden, welcher politische Nutzen der Institution IWF in einer stark veränderten Weltwirtschaft noch beizumessen ist. Nimmt er eine immer noch aktuelle Aufgabe weiterhin erfolgreich war? Schafft er es, sich und seine Aufgaben in einer sich wandelnden Problemlandschaft erfolgreich neu zu definieren? Oder wird er sich früher oder später endgültig als eine - womöglich von Beginn an - zum Scheitern verurteilte institutionelle Fehlkonstruktion erweisen?

Es wäre natürlich abwegig, dem IWF pauschal ein generelles Versagen bei der Krisenprävention und Krisenbewältigung vorzuwerfen. Der Beweis, dass das Weltwährungssystem im zurückliegenden halben Jahrhundert ohne den IWF nicht schlechter oder möglicherweise sogar besser funktioniert hätte, ist nicht zu erbringen. Im Nachhinein ist sogar die Behauptung, Besseres sei in der Praxis nicht erreichbar gewesen, mit theoretischen Argumenten kaum widerlegbar. Man müsste aber an die Politik des IWF gerade in jüngeren Krisenfällen einen extrem niedrigen, den satzungsgemäßen Zielen grundlegend widersprechenden Maßstab anlegen, wollte man ihm trotz allem noch einen klaren währungspolitischen Erfolg attestieren. Ein bedenkenloses Sich-Abfinden mit einem so bescheidenen Maßstab wäre teilweise sicher ein realpolitisches Abrücken von allzu ambitionierten Zielen, aber es wäre zugleich auch ein voreiliger, womöglich leichtfertiger Akt politischer Resignation. Wenn mehr vom IWF wirklich nicht zu erwarten ist, dann sollte nicht nur die Frage nach seiner Daseinsberechtigung neu und offen gestellt werden. Dann besteht

---

zumindest auch die moralische Notwendigkeit, nach leistungsfähigeren Institutionen und währungspolitischen Instrumenten Ausschau zu halten.

*Kompetenzdefizit und/oder Legitimitätsdefizit?*

Mag es über die Qualität der *Krisenintervention* des IWF begründete Meinungsunterschiede geben, gibt es für eine erfolgreiche *Krisenprävention* noch weniger Indizien. Die Tatsache, dass Währungskrisen bisher so unvollkommen vorgebeugt wurde, wird indes auf sehr unterschiedliche Weise gedeutet. Die einen schreiben es in erster Linie den zunehmend unberechenbaren, mindestens teilweise aus irrationalen Gründen schwankenden Zukunftserwartungen der Akteure auf den globalisierten internationalen Finanzmärkten zu. Sie sehen das Problem im explodierenden Volumen spekulativer internationaler Finanztransaktionen, deren wachsende Anfälligkeit für kollektive Stimmungsumschwünge eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik zunehmend erschweren. Diese Sichtweise mischt sich häufig mit einer Kritik am Phänomen der Globalisierung als solcher, wobei der IWF zum Sündenbock für ein Phänomen gemacht wird, das er selbst so wenig verursacht hat, wie er es aufhalten oder verhindern oder auch nur in seinen Auswirkungen nennenswert abmildern könnte.

Das wachsende Volumen spekulativer Finanztransaktionen macht die Aufgabe der Krisenprävention und -intervention für eine Institution wie den IWF sicher nicht leichter. Insofern gäbe es tatsächlich gute Gründe, die spekulativen Finanztransaktionen, wie schon vor langem von James Tobin vorgeschlagen wurde, mit einer Steuer zu belegen und sie damit zu einem gewissen Grade einzudämmen. Eine solche Steuer könnte zumindest dazu beitragen, die Fluchtgeschwindigkeit des Finanzkapitals im Krisenfall zu verringern und damit die Chancen zur rechtzeitigen Krisenprävention zu erhöhen. Dennoch ist das Konzept einer Spekulationssteuer letztlich insofern wenig durchdacht, als es dem Kapital nicht nur den übereilten Rückzug bei - scheinbarer oder realer - Krisengefahr erschweren würde. Es würde das Kapital auch auf dem Hinweg zu eben jenen Verwendungen aufhalten, in denen es auch aus politischer Sicht am dringendsten gebraucht wird. Wenig durchdacht ist in diesem Zusammenhang darüber hinaus die Frage, wer über das Aufkommen aus einer solchen Spekulationssteuer verfügen sollte. Die demokratisch legitimierte und fachlich kompetente Instanz, von der zu erwarten wäre, dass sie solches Steueraufkommen einer ebenso moralisch fundierten wie ökonomisch effizienten Verwendung zuführen würde, müsste erst noch erfunden werden.

---

Die Auflagen, an die der IWF seine Hilfe im Fall von Währungskrisen bindet, sind für die betroffenen Staaten kurzfristig oft schwer erfüllbar. Die geforderten Maßnahmen der Krisenbewältigung treffen breite Kreise der Bevölkerung, die sich von den eigentlichen Ursachen der Krise am wenigsten ein Bild machen können. Für sie sind das eigentliche Übel, nämlich ein Vertrauensverlust in die Politik und daher in die Währung eines Landes und die dagegen vom IWF verordnete bittere Medizin, in ihren Auswirkungen zumindest zeitweise schwer unterscheidbar. Die Medizin erscheint oft als die übergangslose Fortsetzung, wenn nicht Verschlimmerung des ursprünglichen Übels, mit der Folge, dass neben eigennützigen Spekulanten der IWF zumindest als Mitverursacher dieses Übels namhaft gemacht wird. Dabei werden dem IWF nicht nur politische Fehlleistungen angelastet, sondern es wird nicht selten auch seine moralische Integrität in Frage gestellt. Es überrascht nicht, wenn aus dieser Sicht, vor allem also von Kritikern der traditionellen politischen Linken, nach einer wirksameren "demokratischen Kontrolle" der internationalen Finanzmärkte im Allgemeinen und des IWF im Besonderen gerufen wird. Dies ist immerhin ein - wenn auch äußerst vager - Ansatz zu einer institutionellen Kritik am IWF, die über eine Umgestaltung seiner Entscheidungsverfahren letztlich auf eine bessere Politik abzielt.

Die Kritik der Linken ist in erster Linie eine moralische Kritik, die stellvertretend für die betroffenen Bürger in den von Währungskrisen betroffenen Staaten vorgetragen wird. Aus konservativer Sicht haben die fragwürdigen Ergebnisse seiner Politik den IWF indes zunehmend für den ganz anderen Vorwurf anfällig gemacht, sich in seinen Zielsetzungen, und zwar auch und gerade den moralischen, zu übernehmen. Der IWF, so diese Linie der Kritik, habe zu oft und zu lange versucht, sich den Marktmechanismen entgegenzustellen, indem er z.B. das Bemühen um die Wahrung marktwidrig fixierter Wechselkurse unterstützt habe. Er habe sich dabei u.a. voreilige Urteile über das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial wie auch die Leistungsfähigkeit des politischen Systems einzelner Staaten angemaßt. Er habe zudem der Versuchung nicht widerstanden, Hilfsmaßnahmen von politischen Sympathien oder der Zugehörigkeit zu politischen Allianzen abhängig zu machen, deren Mitglieder im IWF ein hohes Stimmgewicht haben. Er habe im Übrigen mit seiner vielfach voraussehbaren Bereitschaft, in eventuellen Währungskrisen mit großzügigen Krediten zu helfen, Regierungen und Notenbanken mancher Staaten zumindest mittelbar zu einer leichtfertigen Finanz- und Geldpolitik verleitet. Er habe damit sowohl das süße Gift der Verschuldung wie die bittere

---

Medizin der Konsolidierung - sei es aus Selbstüberschätzung oder aus sachfremden Motiven - häufig im falschen Maß und zum falschen Zeitpunkt verabreicht.

Aus diesen Unzulänglichkeiten und Fehlern wird von konservativen Kritikern die Konsequenz gezogen, dem IWF mehr politische Bescheidenheit aufzuerlegen, als es seiner Satzung entspricht. Dies führt im Weiteren zu der Forderung nach einer schlanker konzipierten, weit weniger interventionsfreudigen internationalen Währungsinstitution, als es der IWF in seiner bisherigen Form noch ist. Es wäre eine Institution, die einerseits weniger Krisenbewältigung verspricht, die aber andererseits selbst ein geringeres Stabilitätsrisiko darstellt als der IWF in seiner bisherigen Form.

Ein IWF, der sich bescheidenere Ziele setzt und dementsprechend weniger zu entscheiden hat, würde weniger Fehler machen. Dieser Ansatz, Fehler durch Untätigkeit zu vermeiden, ist zwar trivial, aber er ist angesichts der jüngeren Erfolgs- bzw. Misserfolgsgeschichte des IWF doch auch ökonomisch und politisch zunehmend plausibel geworden. Er stellt andererseits natürlich auch ein unerhört bequemes Ausweichen vor der Herausforderung dar, aus den Fehlern des IWF konstruktivere Schlüsse zu ziehen. Auch ein schlanker gewordener IWF oder eine mögliche Nachfolgeorganisation würde mit ähnlichen Anforderungen konfrontiert sein wie der bisherige. Er würde, wenn auch mit bescheidenerem Anspruch, von Fall zu Fall Krisenmanagement betreiben müssen, zumindest solange nicht die größte Unvernunft nationaler Regierungen und Zentralbanken in der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik ausgerottet ist. Auch ein Rückzug in eine weniger ambitionierte Politik des IWF dürfte daher kein Vorwand sein, sich eine nähere Analyse der Irrtumsanfälligkeit dieser Institution zu ersparen.

Charakteristisch war für den IWF in der Vergangenheit sein geringes Maß an fachlicher Flexibilität. Im IWF wurden und werden wirtschaftswissenschaftliche Überzeugungen konserviert, die in einer sich dramatisch wandelnden Weltwirtschaft weniger denn je universelle Gültigkeit beanspruchen konnten. Konserviert wurden damit auch währungspolitische Reflexe, denen die gewandelten Realitäten offensichtlich enteilt sind. Es war einer der folgenschweren Irrtümer des IWF, dass er die Andersartigkeit mancher jüngerer Währungskrisen im Vergleich zu vorherigen nicht erkannt und auf diese Krisen daher mit unzeitgemäßen Maßnahmenbündeln reagiert hat.

---

Befangen in alten Dogmen, fixiert insbesondere auf abstrakte makroökonomische Modellvorstellungen, war der IWF unfähig, den besonderen ökonomischen, politischen und sozialen Kontext von Wirtschafts- und Währungskrisen korrekt zu analysieren und darauf abgestimmte neue Maßnahmenpakete zu entwickeln. Insofern die von IWF angewandeten theoretischen Modellvorstellungen unter wissenschaftlichen Ökonomen noch allgemein verbreitet sind, ist das Versagen des IWF natürlich auch ein allgemeineres Wissenschaftsversagen. Es ist aber insofern auch ein IWF-spezifisches Problem, als dieser, da er in seiner bisherigen Verfassung innovativ denkenden Wirtschaftswissenschaftlern kein hinreichend attraktives Arbeitsfeld bietet, mit wissenschaftlicher Kompetenz eher unterdurchschnittlich ausgestattet ist.

Einer der Gründe hierfür dürfte darin liegen, dass die Entscheidungsprozesse innerhalb des IWF nicht nur für Außenstehende, sondern auch für die wissenschaftlichen IWF-Mitarbeiter höchst undurchsichtig sind. Die Entscheidungsfindungen des IWF sind von komplizierten politischen Abhängigkeiten geprägt. Für externe Beobachter verlieren sie sich in einer dunstigen Grauzone zwischen unabhängigem Expertentum, abhängigem Beamtentum und politischer Einmischung der Mitgliedstaaten. Letzten Endes sind es die Finanzminister - und damit die Regierungen und Regierungsparteien - vor allem der entwickelten Industriestaaten, die über die prinzipielle Ausrichtung des IWF auch in seinen Kriseninterventionen bestimmen. Sie bestimmen damit indirekt auch darüber, ob der IWF in seinen Entscheidungen wissenschaftlich zeitgemäß und ob er als Arbeitsfeld für zeitgemäße Wissenschaftler attraktiv ist. Ein Werturteil über den IWF ist daher zu einem gewissen Grade immer auch ein Werturteil über die Regierungen seiner einflussreichsten Mitgliedstaaten, über deren fachliche Kompetenz mithin und über deren demokratische Legitimation.

#### *Ansätze für eine institutionelle Reform*

Eine Kritik, die nicht nur auf die fachliche Inkompetenz des IWF gerichtet ist, sondern auch auf das übergeordnete Problem der institutionalisierten Entscheidungsverfahren, muss letzten Endes in Konzepten für eine institutionelle Erneuerung münden. Nur so kann aus der Kritik die Hoffnung erwachsen, dass institutionelle Reformen irgendwann bessere Entscheidungen im Zuständigkeitsbereich eines IWF wahrscheinlicher machen.

Der IWF in seiner gegenwärtigen Organisationsform ist ein Fall institutionalisierter Inkompetenz. Seine Politik ist Ausfluss teils offenkundiger, teils ver-

deckter Interessen nationaler Regierungen, auch wenn deren Interessen sich nicht mit den satzungsgemäßen Zielsetzungen des IWF decken. Der IWF ist insofern gesteuert von Institutionen, die ihre eigenen Interessen verleugnen müssten, wollten sie sich vorbehaltlos an diesen kodifizierten Zielen orientieren. Insofern liegt mit der Unterordnung des IWF unter den Einfluss nationaler Regierungen ein klassischer Fall institutionalisierter Fehlanreize vor.

Nimmt man diese Diagnose ernst, dann wird es zu einem Gebot politischer Verantwortung, nicht nur die institutionelle Ausgestaltung des IWF grundlegend in Frage zu stellen, sondern auch nach alternativen Organisationsformen zu suchen, die weniger institutionalisierte Fehlanreize mit sich bringen und nicht fachlicher Inkompetenz Vorschub leisten würden. Dann muss versucht werden, neue Institutionen zu entwerfen, in denen der verfügbare fachliche Sachverstand besser genutzt würde und in denen die Entscheidungsträger weniger von sachfremden Motiven beherrscht wären. Erst wenn solche Modelle entwickelt wären, könnte auch eine schlüssige Antwort auf die Frage gegeben werden, ob die Zukunftsperspektive des IWF bzw. einer Nachfolgeorganisation allein in der Beschränkung ihrer Aufgaben liegt oder ob eine solche Organisation sich in erneuerter Form nicht doch auch ehrgeizigeren Zielen gewachsen zeigen könnte.

Ein dem bestehenden IWF überlegenes Institutionenmodell ließe sich natürlich um so leichter entwerfen, je enger man sich hierbei an - möglicherweise in anderen Politikbereichen bewährten - Vorbildern orientieren könnte. Vorbilder wiederum könnten nur solche Institutionen sein, die in der Mobilisierung von Kompetenz, in der Anreizstruktur der Entscheidungsträger und auch in der demokratischen Legitimation dem IWF mindestens teilweise nachweislich überlegen sind. Es geht somit vor allem um die Frage, wie Expertenherrschaft und demokratische Kontrolle auf zeitgemäße Weise in einer neuartigen internationalen Institution zu verbinden seien.

An Institutionen, die hierfür als Vorbilder taugen würden, fehlt es. Vielmehr liegt eine systematische Inkompetenz nicht nur beim IWF, sondern auch bei anderen Institutionen vor, die in der Währungspolitik eine wichtige Rolle spielen, nämlich bei Regierungen und Finanzministerien im Allgemeinen und denjenigen der USA im Besonderen. Insofern mündet eine Analyse des Versagens des IWF auf institutioneller Ebene zumindest implizit in die Diagnose eines allgemeinen Staatsversagens in diesem Politikbereich.

---

*Kompetenz in der Weltwährungsordnung: Orientierungshilfe durch die mehrspurige Demokratie*

Wenn es für eine Institution wie den IWF akuten Interventionsbedarf gab, dann lag die tiefere Ursache hierfür immer in einem Versagen nationaler Politik, im Versagen also von nationalen Regierungen. Auch Krisen, die sich in Spekulationswellen auf den internationalen Finanzmärkten manifestieren, sind letztlich immer auf Vertrauenskrisen zurückzuführen, deren Ursprung in verschiedenartigen Versäumnissen nationaler Regierungen zu suchen ist. Solche krisenauslösenden Spekulationswellen sind in aller Regel Korrekturen vorangegangener kollektiver Fehleinschätzungen, allzu optimistischer Erwartungen also, denen in aller Regel mit weitsichtigerer nationaler Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik in den betroffenen Ländern hätte vorgebeugt werden können. Spekulative Über- und Untertreibungen auf den internationalen Finanzmärkten sind insofern immer ein Reflex darauf, dass Politik den Märkten falsche Signale gesetzt bzw. korrigierende Signale zu setzen versäumt hat. Diese Versäumnisse sind in erster Linie natürlich in der Politik der unmittelbar von Krisen betroffenen Staaten zu suchen. Insofern wäre in einer Welt, in der nationale Regierungen und Zentralbanken ausnahmslos weise handelten, eine Institution wie der IWF seiner eigentlichen Aufgabe weitestgehend beraubt. Andererseits ist, wenn der IWF in der währungspolitischen Krisenbewältigung scheitert, dies immer die Fortsetzung eines vorangegangenen Scheiterns einzelner Regierungen.

Wenn die Stabilität bzw. Krisenanfälligkeit der internationalen Finanzmärkte von der Kompetenz der nationalen Regierungen abhängt, dann gilt auch, dass von einem IWF nur insofern eine nachhaltig positive Wirkung auf diese Märkte ausgehen kann, als er in seinem Politikbereich nationalen Regierungen systematisch überlegen ist. Eine elementare Voraussetzung hierfür wiederum wäre, dass der Anreiz, verfügbares Wissen in kompetente Politik für die Bürger einzusetzen, im IWF besser institutionalisiert ist als in Regierungen. Nur unter solcher Voraussetzung wäre einem IWF zuzutrauen, nicht nur gelegentliche Stabilisierungserfolge in einzelnen Krisenfällen zu erzielen, sondern die Funktionsfähigkeit des globalen Währungssystems insgesamt und dauerhaft zu verbessern.

Wie aber schon eine oberflächliche Betrachtung der Institutionsform des IWF zeigt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass der IWF in diesem Sinne erfolgreicher agiert, als es im Durchschnitt die einzelnen Regierungen tun, eher gering. Der

wichtigste Grund hierfür ist die enge institutionelle Verflechtung zwischen dem IWF und den nationalen Regierungen. Der IWF ist in seinen Entscheidungsverfahren nicht daraufhin angelegt, sich fachlich oder interessenpolitisch von der Willensbildung nationaler Regierungen - und insbesondere nationaler Finanzminister - abzuheben. Aufgrund seiner politischen Abhängigkeit ist der IWF einzelnen nationalen Regierungen sogar institutionell noch unterlegen, da er auch in der fachlichen Reorientierung, so etwa einer grundlegenden Anpassung seiner Entscheidungen an den Wandel währungspolitischer Problem- und Aufgabenstellungen, der Mehrheit der Regierungen nur mit Zeitabstand folgen, aber nie vorausziehen kann. Dieses institutionalisierte Nachhinken unterliegt zudem beim IWF noch weniger als die Entscheidungsprozesse nationaler Regierungen einer demokratischen Überwachung, einem unmittelbaren Rechtfertigungszwang also gegenüber den Bürgern. Insofern ist dem IWF gegenüber nationalen Regierungen sowohl ein institutionalisierter Kompetenzabfall als auch ein institutionalisierter Legitimitätsabfall zu unterstellen.

Dass sich in der Politik des IWF letztlich die Qualität bzw. Unzulänglichkeit der politischen Entscheidungsprozesse der Mitgliederstaaten spiegelt, fordert natürlich die Frage heraus, was diese Entscheidungsprozesse überhaupt leisten können. Ist nicht von den - mehrheitlich immerhin der Form nach demokratischen - Einzelstaaten zu erwarten, dass sie letztlich doch die notwendige fachliche Kompetenz und die notwendige Orientierung am Bürgerinteresse in die Entscheidungsprozesse des IWF einbringen? Oder sind diese innerstaatlichen Entscheidungsprozesse ihrerseits so fehlerhaft angelegt, dass nationale und internationale Politik - auch und gerade die Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Währungspolitik - legitime Erwartungen systematisch enttäuschen muss?

Bei dieser Fragestellung wächst die Analyse einer Institution wie des IWF zwangsläufig mit der institutionellen Analyse bestehender Staatswesen zusammen. Die Frage nach der Problemlösungsfähigkeit des IWF führt somit zurück zu der Frage nach der Problemlösungsfähigkeit nationaler Regierungen - und damit letztlich zu einer institutionellen Analyse der bestehenden Demokratie. Nur wenn die institutionellen Strukturen schon in der bestehenden Demokratie dafür sorgen, dass Expertenwissen im möglichen Maß genutzt wird und zugleich Expertenentscheidungen dem Bürgerinteresse nachhaltig verpflichtet bleiben, kann von dort aus auch genügend politische

---

Kompetenz und Legitimität auf währungspolitische Entscheidungen in einer Institution wie dem IWF abstrahlen.

Der bestehenden Demokratie lassen sich systematische Kompetenz- und Legitimitätsdefizite dann und nur dann anlasten, wenn man sie an einer zumindest theoretisch besseren Alternative messen kann. Als eine solche Alternative - und damit als Qualitätsmaßstab - bietet sich das Modell der mehrspurigen Demokratie an. An diesem Modell gemessen, erweisen sich die Entscheidungsverfahren der bestehenden Demokratie als fehlerhaft, weil darin weder fachliche Kompetenz noch demokratische Kontrolle konsequent genug institutionalisiert sind. Damit werden die offenkundige Leistungsschwäche und daher auch ein systematisches Scheitern demokratischer Politik als Folge falsch angelegter Entscheidungsverfahren erklärbar. Diese Leistungsschwäche der Politik wiederum lässt sich zurückführen auf eine systematische Überforderung, die, ausgehend von den nationalen Regierungen, zwangsläufig auch systematisch in Institutionen wie den IWF hineinwirkt.

Die Abhängigkeit internationaler Institution von nationalen Regierungen ist natürlich zu einem gewissen Grade unauflösbar. Insofern wäre vom IWF oder einer vergleichbaren Institution eine wesentlich bessere Politik nicht zu erwarten, solange nicht die Mitgliedstaaten selbst sich institutionell grundlegend reformiert, z.B. also in Richtung auf eine mehrspurige Demokratie entwickelt hätten. In einer mehrspurigen Demokratie bestünde eines der grundlegenden Reformmerkmale darin, dass die Zuständigkeit für die Geld- und Währungspolitik hierauf spezialisierten unabhängigen Instanzen mit jeweils eigenständiger demokratischer Legitimation übertragen wäre. Herausgelöst aus dem überfordernden Zuständigkeits- und Interessengeflecht des herkömmlichen allzuständigen Universalstaates, könnten diese unabhängigen Instanzen eine höhere spezialisierte Kompetenz entwickeln - und diese Kompetenz dann auch in eine Institution wie den IWF hineinwirken lassen -, als es von herkömmlichen Regierungen erwartet werden kann. Es wären nicht mehr Finanzminister herkömmlicher Regierungen bzw. deren ernannte Vertreter, sondern es wären politisch eigenständige Instanzen für Geld- und Währungspolitik, die dann in den Entscheidungsgremien eines IWF Stimmrecht hätten. In einem solchen institutionellen Arrangement wäre nicht nur die fachliche Kompetenz für diesen Politikbereich verlässlich institutionalisiert, sondern zugleich das Risiko stark verringert, dass politische Entscheidungen von sachfremden Motive geprägt werden.

---

*Systemkonformere Reformoptionen*

Es wäre natürlich mehr als desillusionierend, die Hoffnungen auf eine bessere internationale Währungsinstitution an die Realisierung eines scheinbar utopischen Staatsmodells wie der mehrspurigen Demokratie zu knüpfen. Zumindest theoretisch wären natürlich auch institutionelle Reformen vorstellbar, die einen IWF oder dessen Nachfolgeorganisation auch in der Welt der bestehenden Staatsmodelle leistungsfähiger machen könnten.

Vorrangiges Ziel einer solchen naheliegenden Reform müsste es sein, eine internationale Währungsinstitution wie den IWF vor der institutionalisierten Inkompetenz herkömmlicher Einzelstaaten abzuschirmen. Dies könnte am einfachsten dadurch erreicht werden, dass einer solchen Institution ein weit höheres Maß an politischer Unabhängigkeit zugestanden wird, als es beim IWF bisher der Fall ist. Als Vorbild für eine solche Unabhängigkeit könnten nationale Zentralbanken dienen, die sich ihrerseits als gelungene Institutionalisierungen unabhängiger Fachkompetenz bewährt haben. Ein internationaler Währungsrat, der über eine ähnliche Entscheidungsautonomie verfügen würde wie die meisten nationalen Zentralbanken, hätte zumindest größeres Potenzial als der bestehende IWF, sich als verlässliche politische Weltwährungsautorität zu etablieren. Je konsequenter die politische Unabhängigkeit eines solchen Weltwährungsrates institutionalisiert wäre, desto weniger wäre noch zu befürchten, dass dieser sich in seiner Politik von sachfremden Interessen leiten ließe, d.h. neben der Währungsstabilität stillschweigend auch andere politische Ziele verfolgen würde. Diese politische Unabhängigkeit könnte nicht zuletzt dadurch untermauert werden, dass nicht mehr Regierungen als Mitglieder der internationalen Währungsinstitution fungieren, sondern ausschließlich unabhängige Notenbanken. Nur diese würden dann noch über ein Stimmrecht bei der personellen Besetzung eines Weltwährungsrates verfügen. Dies wäre ein vielversprechender Ausgangspunkt einer institutionellen Reform, die nicht der vorherigen Realisierung einer neuen Staatsform wie der mehrspurigen Demokratie bedürfte.

In einem sehr weit gefassten Sinne wäre damit auch das Problem der demokratischen Legitimation einer Weltwährungsinstitution entschärft. Insoweit nämlich die Politik einer derart reformierten Institution fachlich kompetenter und zugleich ihrem eigentlichen Auftrag konsequenter verpflichtet bliebe, wäre das Risiko verringert, dass diese Politik legitime Bürgerinteressen verletzt. Dennoch würde eine in solcher Weise institutionalisierte politische

Unabhängigkeit natürlich die formale Distanz zur demokratischen Willensbildung in den Mitgliedstaaten erhöhen. Diese Distanz wäre zwar einerseits gewollt, da die politische Willensbildung in den Einzelstaaten erst die Übel verursacht, die eine internationale Währungsinstitution heilen hilft. Andererseits sollte aber zumindest dafür gesorgt sein, dass auch ein politisch unabhängiger Weltwährungsrat zumindest für Transparenz seiner Willensbildung und seiner Entscheidungsprozesse sorgt. Solche Transparenz wiederum setzt einen institutionalisierter Zwang voraus, sich auf einen allgemein verständlichen Diskurs mit der fachlich interessierten politischen Öffentlichkeit einzulassen.

Ein Institutionenmodell, das in diesem Zusammenhang eine Lösungsweg weisen könnte, ist das für die mehrspurige Demokratie vorgeschlagene semiprofessionelle Fachparlament, dessen Mitglieder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Analog hierzu könnte auch einem unabhängigen Weltwährungsrat ein nach dem Zufallsprinzip zusammengesetztes semiprofessionelles Entscheidungsgremium zugeordnet werden, das in wichtigen währungspolitischen Fragen mit qualifizierter Mehrheit ein Vetorecht ausüben könnte. Es müsste dann lediglich ein auf diese Anwendung zugeschnittenes Zufallsverfahren geschaffen werden, in dem der Kandidatenkreis auf Personen mit währungspolitischem Vorwissen beschränkt bliebe.

Die Kombination eines politisch unabhängigen Weltwährungsrates mit einer zugehörigen demokratischen, in einem speziellen Zufallsverfahren ausgewählten Kontrollinstanz wäre eine zukunftsweisende institutionelle Alternative zum bestehenden IWF. Es wäre die Institutionalisierung einer neuartigen Balance von Expertentum und demokratischer Kontrolle in Fragen des Weltwährungssystems. Es wäre ein neuer Weg, fachliche Kompetenz und demokratische Offenheit auf diesem komplexen Politikfeld zu verbinden und damit die dem bestehenden System innewohnenden Risiken des fachlichen Dilettantismus und politischen Populismus wesentlich zu verringern.

Eine so konstruierte Institution hätte es in vielerlei Hinsicht leichter als der IWF, sich fachlich und ideologisch zu erneuern und daher zeitgemäße Problemdiagnosen und Lösungskonzepte zu entwickeln. Sie wäre insbesondere nicht darauf angewiesen, eine Vielzahl von Regierungen von eventuellen neuen Analysemethoden und neuen politischen Handlungsmaximen, von einer Anpassung also an gewandelte Problemstellungen oder theoretische Einsichten zu überzeugen, um auf zeitgemäße Weise handlungsfähig zu

bleiben. Damit wären zumindest die Chancen auf Anwendung auch solchen neueren Wissens verbessert, das die Regierenden der meisten Einzelstaaten noch nicht verinnerlicht haben.

Eine solchermaßen reformierte Institution könnte und müsste, wenn sie einmal geschaffen wäre, natürlich auch ihre Aufgaben und Ziele neu überdenken. Sie müsste sich ein eigenständiges, zeitgemäßes Urteil darüber bilden, wie weit sie die politischen und ökonomischen Prozesse, in die sie eingreift, wirklich durchschaut, wo also die Grenzen ihrer Interventionsrationalität liegen. Sie könnte und müsste auch neu und unbefangen darüber nachdenken, welche währungspolitischen Instrumente sie wirklich beherrscht und dementsprechend bedenkenlos einsetzen kann. Sie müsste sich ein jeweils zeitgemäßes Urteil darüber bilden, welche den Empfängerstaaten auferlegten Maßnahmen unter welchen Umständen wirklich stabilisierend wirken, ob und wann also z.B. ihre Kreditgewährung von Maßnahmen wie Fixierung oder Freigabe der Wechselkurse, Geldverknappung, Ausgabenkürzungen oder ordnungspolitischen Reformen abhängig gemacht werden sollte.

Wenn die Staatengemeinschaft sich darauf einigte, einen solchen unabhängigen, den Einzelstaaten an Kompetenz überlegenen Weltwährungsrat einzurichten, dann wäre es natürlich nur konsequent, einer solchen Institution auch weiterreichende Entscheidungsbefugnisse zuzugestehen als etwa dem IWF. Ein solcher Weltwährungsrat sollte zum Beispiel eigenständig darüber entscheiden können, ob und mit welchen Mitteln das Risiko destabilisierender Spekulationswellen auf den globalen Finanzmärkten eingedämmt werden sollte, mit etwaigen, noch zu erfindenden Alternativen also zu einer so genannten Spekulationssteuer. Dem damit verbundenen Souveränitätsverlust der beteiligten Einzelstaaten stünde der zu erwartende hohe fachliche Kompetenzgewinn gegenüber, die Differenz also zwischen der kollektiven währungspolitischen Rationalität der Einzelstaaten und der zu erwartenden höheren Rationalität eines politisch unabhängigen Weltwährungsrates.

Natürlich könnte und würde auch ein unabhängiger Weltwährungsrat irren. Seine Irrtümer würden aber von anderer Art sein, und sie würden mit geringerer Wahrscheinlichkeit eintreten die vergangenen Fehlleistungen eines IWF. Natürlich wäre es auch ungewiss, ob ein solcher Weltwährungsrat die Grenzen seines eigenen Wissens und damit seiner währungspolitischen Interventionsrationalität immer erkennen und sich in seiner Politik innerhalb dieser Grenzen bewegen würde, auch wenn die Chancen dafür vergleichsweise

---

günstig stünden. Deswegen sollte einer solchen Institution, um auch sie vor den Gefahren der Selbstüberschätzung zu bewahren, von vornherein nur ein sehr beschränktes Instrumentarium an Hand gegeben werden.

Eine sinnvolle Beschränkung dieses Instrumentariums wäre es, währungs politische Interventionen auf die Vergabe von Kreditbürgschaften einzugrenzen. Ein Weltwährungsrat, dem nur dieses eine Instrument zur Verfügung stünde, wäre schon dadurch gezwungen, sich in seiner Politik weitestgehend auf die Aufgabe währungspolitischer Stabilisierung zu konzentrieren. Er wäre damit auch konsequenter als im bestehenden System von Ansprüchen befreit, in verdeckter Form zwischenstaatliche Umverteilung zu betreiben - und damit auch weitgehend befreit von dem möglichen Verdacht, in der Gewährung von Hilfsmaßnahmen parteiisch zu sein. Soweit die Staatengemeinschaft über die Gewährung von Bürgschaften hinaus zwischenstaatliche Umverteilung betreiben wollte, wäre hierfür ein vollständig separater institutioneller Rahmen zu schaffen.

Die Kompetenz- und damit einhergehende Identitätskrise des IWF ist, wie diese Überlegungen zeigen, kein singuläres und vor allem kein spezifisch währungspolitisches Phänomen. Sie ist vielmehr Teilaspekt eines allgemeinen, globalen Kompetenz- und Identitätsproblems bestehender politischer Institutionen, demokratischer gleichermaßen wie nichtdemokratischer. Der IWF ist den meisten anderen bestehenden politischen Institutionen zumindest darin vergleichbar, dass er bestehendes Wissen nicht optimal nutzt, neue Probleme daher oft mit alten Mitteln zu lösen versucht und dass er starke Anreize schafft, die ihm obliegenden Entscheidungen an sachfremden Interessen auszurichten. Der bestehende IWF ist zudem als etablierter Bestandteil eines fest gefügten internationalen Institutionengeflechts gegen solcherlei Kritik weitgehend immun. Er ist es um so mehr, als er in seiner institutionellen Ausgestaltung unmittelbar im institutionellen Denken seiner Mitgliedstaaten wurzelt. Insofern ist eine grundlegende institutionelle Reform des IWF in der hier skizzierten Form sicher nicht vorstellbar, solange nicht die Einzelstaaten selbst ihre politischen Entscheidungsverfahren grundlegend gewandelt haben. Der bestehende IWF bietet aber immerhin sehr plastisches Anschauungsmaterial für die theoretische Tauglichkeits- bzw. Untauglichkeitsanalyse politischer Institutionen. Zumindest in dieser Hinsicht dürfte von ihm in Zukunft noch einiges zu erwarten sein.