

# Rolf Knieper

## Zurichtung nationaler Politik durch internationales Recht?

DIE BEREITSCHAFTSKREDITABKOMMEN DES INTERNATIONALEN WÄHRUNGSFONDS\*

### *1. Einleitung*

Unter den Organisationen der Vereinten Nationen wächst dem Internationalen Währungsfonds in Washington D. C. zunehmend eine Sonderstellung zu: er beeinflusst und steuert in zunächst einzelvertraglichen und zunehmend Rechtsnormenstandard gewinnenden Formen die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsnationen. Der Einfluß greift direkt: der Respekt vor nationalstaatlicher Souveränität beschränkt sich auf die Beachtung diplomatischer Verkehrsformen, inhaltlich unterwerfen sich die Partnerstaaten einheitlichen, politischen Bedingungen; diese sind aus einer homogenen Wirtschaftsphilosophie entwickelt, die ihre wesentlichen Impulse vom Chicago-Liberalismus und -Monetarismus empfängt und sich im Gewande unpolitisch-technokratischer Sachkompetenz präsentiert. Mit diesem akzeptierten Selbstverständnis setzt der IWF seine Bedingungen in Südafrika wie in Tansania, in Brasilien wie in Peru, in der Türkei wie in Israel, in Indonesien wie in Pakistan. Dem Begreifen der Welt als Markt, auf dem abstrakt, gleichförmig Waren getauscht werden und sonst gar nichts, entspricht das abstrahierende Ignorieren einer Nord-Süd-Problematik, so daß Ghana und Frankreich, Portugal, Italien und Großbritannien mit eben denselben Bedingungen überzogen werden. Auch der Volksrepublik China, die sich im Moment um Beitritt zum IWF bemüht, werden keine neuartigen wirtschaftspolitischen Bedingungen auferlegt werden.

Wie immer täuscht das Bild vom unpolitischen Charakter der »technokratischen Rationalität«. Bereits die Länderbehandlung folgt nicht dem glatten Prinzip der Blindheit gegenüber der innenpolitischen Situation: Militärdiktaturen wie Süd-Korea oder Brasilien gelten als vorbildlich, die Kooperation mit Chile ist erst seit dem Sturz der Volksfront ganz zufriedenstellend, noch im Mai 1979 erhielt Somoza Nicaragua einen Kredit, um »das Wirtschaftsprogramm der Regierung zu unterstützen«, die Vereinigten Staaten passen sich Bedingungen nicht an, die etwa in Großbritannien für selbstverständlich zumutbar gehalten werden. Auch der Inhalt der IWF-Richtlinien kann wirtschaftspolitische Parteilichkeit nicht verleugnen: Erhöhung des Steueraufkommens, Abbau der Staatsverschuldung, Verteuerung von Sozialleistungen bei ihrer gleichzeitigen Verringerung, konkreter: die Aufhebung – wo in sozialreformerischer Absicht durchgesetzt – freier medizinischer Versorgung, einer Preisbindung für Grundnahrungsmittel Brot oder Reis, eines Schulumilchprogramms für arme Kinder bilden feste Programmpunkte eben dieser monetaristisch-liberalen IWF-Philosophie, die allerdings in ihrer konkreten Brutalität nicht fixiert werden und auch nicht fixiert werden müssen: die zwangsläufigen

\* Für Günther Busch zum 50. Geburtstag.

Material zu diesem Aufsatz habe ich während eines Forschungssemesters gesammelt, das ich dank der finanziellen Unterstützung durch die Universität Bremen in Washington D. C./USA verbringen konnte. Für kritische Diskussionen danke ich besonders U. Mückenberger.

1 IMF Survey May 21, 1979, S. 152.

Ausführungen von abstrakten IWF-Programmen bleibt den nationalen Regierungen vorbehalten. Wie umfassend politisch die IWF-Programme aber sind, belegen nationale Unruhen, die sich häufig nach dem Abflug einer IWF-Mission entwickeln – Peru, Portugal, die Türkei sind jüngere Beispiele – und die nicht selten zu Regierungsumstürzen führen. Nicht ohne einen gewissen Beweger-Stolz berichtete mir ein Mitarbeiter des IWF, daß die Errichtung der Militärdiktatur in Ghana unmittelbare Folge einer IWF-Mission gewesen sei: eine demokratisch-parlamentarische Regierung sei nicht in der Lage gewesen, die Rigorosität der geforderten Maßnahmen durchzusetzen.

Diese Entwicklung kontrastiert eigentümlich zu dem Zusammenbruch der ursprünglichen Konzeption eines Internationalen Währungsfonds, die – nach den Erfahrungen mit der Wirtschafts- und Währungs Krise der 30er Jahre – darauf angelegt war, Währungspolitik aus dem nationalstaatlichen Konkurrenzkampf zu lösen und durch den Aufbau einer Weltwährungsbehörde zu internationalisieren: Mit der 2. Novellierung der IWF-Statuten, die 1978 in Kraft getreten ist<sup>12</sup>, wurde diese Konzeption auch juristisch zerstört und Währungspolitik re-nationalisiert – eine Situation, die dem inzwischen erreichten Grad der Weltmarktverflechtung kaum entspricht:

Das bestehende Vakuum füllt weitgehend ein privater Kapitalmarkt aus, der von international agierenden Banken kontrolliert wird. Diese entgehen ihrerseits jeder staatlichen oder internationalen Kontrolle und stellen auf diese Weise lediglich ein prekäres, ständig durch Konkurrenz bedrohtes Gleichgewicht her, das bereits durch minimale Krisen – wie etwa den Herstatt-Zusammenbruch – weltweit aus den Fugen zu geraten droht. Regionale Ersatzkonstruktionen wie die 1977 in Kraft getretene Europäische Währungsunion (EWU) versuchen, auf die Labilität der Situation zu reagieren, ohne sie ausräumen zu können<sup>13</sup> und auch die Beistandskreditabkommen des IWF verdanken sich der zunehmenden Integration des Weltmarktes. Sie stellen quasi unvollkommene Äquivalente zur ursprünglichen Konzeption einer internationalen Währungspolitik dar. Der IWF konzentriert seine Mittel und Kapazität weitgehend darauf, jeweils nationale Austeritätsprogramme durchzusetzen oder doch zu unterstützen. Damit stellt sich in gewisser Weise eine internationale Harmonisierung von Wirtschaftspolitiken her. Die in Art. I der IWF-Statuten genannten Ziele – ausgeglichenes Wachstum des Welthandels, hoher Beschäftigungsgrad, steigende Massen-Realeinkommen, Entwicklung der Produktionskraft, Stabilität der Währungen – sind durch Austeritätspolitik jedoch kaum gefördert worden. Vielmehr sind Massen-Arbeitslosigkeit, Verelendung und Inflation häufige Folgen von Austeritätspolitik, wobei bisher jeder Nachweis dafür fehlt, daß solche negativen Folgen lediglich als Preis für einen langfristigen Wirtschaftsaufschwung zu entrichten seien: keines der unter IWF-Programmen operierenden Länder läßt sich als Beispiel dafür zitieren, daß nach einer Phase von »Reinigungs«-Austerität die Beschäftigung und das Massen-Realeinkommen auf der Grundlage des Programms gestiegen sei<sup>14</sup>. Im IWF selbst sind diese Konsequenzen nicht unbekannt: sie

<sup>12</sup> Die englischen und deutschen Fassungen des IWF-Übereinkommens sind abgedruckt in BGBl. II (1952), S. 637 (Erstfassung) und BGBl. II (1978) S. 13 ff. (Fassung nach der 2. Novellierung, die am 1. 4. 1978 in Kraft getreten ist).

<sup>13</sup> Vgl. dazu ausführlich meine Arbeiten: *Multinationales Unternehmen und Nationalstaat im Konflikt?* – Am Beispiel des Internationalen Währungssystems. In: Däubler/Wohlmuth (Hrsg.), *Transnationale Konzerne und Weltwirtschaftsordnung*, 1978, S. 80 ff.; *Der Währungsfonds strotzt vor Impotenz*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 22. 3. 1978.

<sup>14</sup> Vgl. etwa die »keynesianisch« argumentierende Fallstudie von E. Eshag und R. Thorp, *Economic and Social Consequences of Orthodox Economic Policies in Argentina in the Post-War Years*, in: *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Vol. 27, No. 1, Febr. 1965, S. 1 ff.

werden insgesamt – also unter Einschluß der Inflation – als notwendig betrachtet, was die Anfangsphase angeht, während die auch langfristig ausbleibenden Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation mit dem eher lapidaren Hinweis erklärt werden, daß die Programme auf kurze bis mittlere Frist angelegt seien und bisher noch kein Land den Atem für eine langfristige Fortführung gehabt habe<sup>4</sup>.

Das Mittel, dessen sich der IWF zur Durchsetzung seiner wirtschaftspolitischen Vorstellungen in Mitgliedsländern bedient, werden ›stand-by-arrangements‹ (Beistandskreditabkommen) genannt: hinter diesem Begriff verbirgt sich – untechnisch gesprochen<sup>5</sup> – die Einräumung einer Kredit-Linie, die ausgenutzt werden kann, sofern das Land bestimmte Bedingungen einhält, welche in einem gesonderten Dokument, dem ›letter of intent‹ (Absichtserklärung) festgelegt sind. Die Erklärung ist in die Form eines Briefes gekleidet, welcher lediglich vom Finanzminister oder Zentralbankpräsidenten des kreditnehmenden Landes unterschrieben wird, obwohl er die ausgehandelten Bedingungen enthält.

Der folgende Beitrag dient der Darstellung des regelmäßigen Inhalts (II) und der juristischen Qualifizierung (III) solcher Abkommen sowie einer anschließenden Kritik, die juristische, politische und ökonomische Elemente vereint (IV). Die Präsentation erfolgt auf der Grundlage von Modell-Abkommen und -absichtserklärungen, wie sie in der Arbeit von J. Gold entwickelt worden sind<sup>6</sup>, einer Sammlung von Abkommen, die über einen Zeitraum von etwa zehn Jahren abgeschlossen worden sind, und zwar mit so verschieden strukturierten Ländern wie Großbritannien, Neu-Seeland, Argentinien, Peru und Italien, sowie endlich einer Reihe von Diskussionen, die ich mit Angestellten des IWF geführt habe. Nach meinen bisherigen Erkenntnissen reicht eine solche Materialsammlung zur Analyse aus: Obwohl ein Angestellter des IWF ausdrücklich davor gewarnt hat, die Beistandskreditabkommen unter den Gesichtspunkten von Uniformisierung und Generalisierung zu analysieren, da auf diese Weise spezifische Konstellationen außer acht bleiben müßten, wie etwa die exakte Problemdiagnose des Defizits des öffentlichen Sektors (die Verschuldung der Sozialversicherung oder der öffentlichen Unternehmen oder des ›Infrastrukturbereichs‹), wie etwa die Etabliertheit der Beziehungen des Mitgliedes zum IWF, wie etwa die Tranchenteile, innerhalb derer das Stand-by-Arrangement verhandelt werde, oder wie etwa die Besonderheit eines Defizit-Landes im Hinblick auf seine faktische Währungskonvertibilität, trotz dieser Warnung – so versichert ein anderer Angestellter – hat der IWF, wo immer er hinkommt, das gleiche Rezept für die Probleme eines Landes anzubieten. Tatsächlich fördert eine Synopse der mir zugänglichen Absichtserklärungen den Eindruck der Uniformität bei außerordentlicher Unterschiedenheit der beteiligten Länder. In jedem untersuchten Abkommen steht im Vordergrund, die Komplexität der wirtschaftlichen Probleme eines Landes zum Zwecke der Uniformierbarkeit zu reduzieren auf ein Zahlungsbilanzungleichgewicht, wobei es schon als Konzession erscheint, verschiedene Begründungen für diese Situation zuzulassen – also etwa Rückschritte in der Produktivitätsentwicklung, soziale Unruhen, die Verschlechterung der terms of

ebenfalls: T. Hayter, *Aid as Imperialism*, 1970; C. Payer, *The Debt Trap: The International Monetary Fund and the Third World*, 1974. G. Leithäuser, *Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die eingeschränkte Souveränität nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik in seinem Einflußbereich*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3/1978, S. 290 ff.

<sup>4</sup> Als schriftliche Äußerung in diesem Zusammenhang: A. S. Gerakis, *Recession in the Initial Phase of a Stabilization Program: The Experience of Finland*, IMF Staff Papers Vol. XI, No. 1, Nov. 1964, S. 434.

<sup>5</sup> Technisch gewährt der IWF keine Kredite, sondern die Benutzbarkeit der Fonds-Mittel kommt dadurch zustande, daß ein Land mit der eigenen Währung fremde Währungen kauft und als ›Rückzahlung‹ die eigene Währung später wieder kauft.

<sup>6</sup> *The Stand-by Arrangements of the International Monetary Fund*, 1970.

trade oder unweatherbedingte Mißernten. Der Schlichtheit der Problemdiagnose entspricht die Zielbestimmung: es geht darum, die Zahlungsbilanzsituation zu verbessern und das Mittel, dieses Ziel zu erreichen, soll in einer Verlagerung von inländischer – öffentlicher wie privater – Nachfrage auf Exportbemühungen liegen. Damit ist zum Programm erhoben, was am freien Welthandel kritisiert wird: daß nämlich das Bestreben nach günstigen Handelsbilanzen diesem Handel sein Gepräge gebe und nicht – wie es in der Rechtfertigungstheorie heißt – die Ausnutzung relativer Produktionsvorteile<sup>7</sup>.

## II. Der Inhalt von Beistandskreditabkommen

Den ersten offiziellen, zu einem Beistandskreditabkommen führenden Schritt unternimmt nicht der IWF, sondern das kredit-suchende Mitgliedsland. Zu einem solchen Schritt wird ein Land genötigt, wenn es – aus welchen Gründen auch immer – auf Importe nicht verzichten kann und keine Möglichkeit hat, die Importe zu finanzieren, wobei die Art der Finanzierung prinzipiell gleichgültig ist<sup>8</sup>: Sie kann durch Ansammlung von Währungsreserven erfolgen, die ihre Grundlage im Export hat, in Einkünften aus Investitionen im Ausland, die also durch national bestimmte Wirtschaftstätigkeit »verdient« sind. Die Währungsreserven können ebenfalls angesammelt sein als Ergebnis von Kapitalimport, soweit dessen Ergebnisse sich durch Gewinntransfer nicht umkehren. Es kann sich ferner um Finanzierung in engerem Sinne handeln, nämlich um Kredite auf dem internationalen Kapitalmarkt, um Staatskredite oder auch um Schenkungen. Endlich kann ein Land seine Importüberschüsse durch Vermehrung der nationalen Währung finanzieren und ist dann auf Währungsreserven weniger angewiesen, wenn nur die nationale Währung auf dem Weltmarkt als Geld akzeptiert wird. Der prominenteste Fall dieser Art der Finanzierung sind die USA, deren Zahlungsbilanz beinahe seit der Entstehung des IWF im Defizit ist, ohne daß in diesem Land bisher Finanzierungsschwierigkeiten entstanden wären.

Erst wenn andere Arten der Importfinanzierung scheitern und wenn das Land sich dennoch entschließt, nicht aus dem Weltmarkt-Zusammenhang auszuscheren in eine Politik nationaler Selbst-Genügsamkeit, muß es die Einflußnahme auf nationale Wirtschaftspolitik hinnehmen, die mit einem Beistandskreditabkommen notwendig verbunden ist, um sich auf diese Weise eine neue Finanzierungsquelle zu eröffnen. Dabei ist die Höhe dieser Kreditlinie eher gering. Sie schwankt zwischen wenigen Millionen US-Dollar (z. B. 1,5 Mill. \$ an Bolivien im Jahre 1959, 25 Mill. \$ an Süd-Korea im Jahre 1969, 75 Mill. \$ an Peru im Jahre 1968)<sup>9</sup> und knapp 1,5 Milliarden Sonderziehungsrechten (z. B. 1,29 Milliarden SZR an Großbritannien im Jahre 1978)<sup>10</sup>, geringen Beträgen also im Verhältnis zum Volumen der internationalen Finanzmärkte, das sich 1977 auf etwa 700 Milliarden US-Dollar belief<sup>11</sup>. Es liegt auf der Hand, daß die Kreditlinie nicht das Problem der Verschuldung eines Landes lösen soll; der Zweck ist vielmehr, Kreditwürdigkeit für den privaten Kapitalmarkt

7 Vgl. nur etwa J. M. Keynes, *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinsens und des Geldes*, 1936, S. 322 f.

8 Vgl. Fred L. Block, *The Origins of International Economic Disorder*, 1977, S. 1 ff, 203 ff.

9 Vgl. die ausführliche Tabelle bei Gold, S. 203 ff.

10 Dies ist der höchste je gezogene Betrag; vgl. Jahresbericht des IWF 1978, S. 92; 1 SZR entsprach 1978 etwa 1,13 US-\$.

11 Im Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank werden die Auslandsforderungen der Geschäftsbanken der 11 höchst entwickelten Länder mit 650 Milliarden US-\$. angegeben: Geschäftsbericht für das Jahr 1977, S. 55.

wiederherzustellen. Verschiedentlich wird die Hoffnung ausgesprochen, daß die Gewährung eines Beistandskredits durch den IWF von den internationalen Geschäftsbanken als Signal für die »Solidität« nationaler Wirtschaftspolitik aufgefaßt werde<sup>12</sup>.

Ein Überblick über die solche »Solidität« verbürgende Abkommen läßt zwei Kernbedingungen erkennen, an welche die Gewährung der Kreditlinie geknüpft ist. Zum einen wird die Höchstgrenze der inländischen Kreditausweitung quantitativ eindeutig festgelegt. Dabei wird regelmäßig unterschieden zwischen der Kreditnachfrage des öffentlichen Sektors einerseits, die teilweise in absoluten Zahlen, teilweise in Steigerungsraten begrenzt wird und die einen zusätzlichen restriktiven Einfluß auf die Geldmenge dadurch ausüben soll, daß ihre Befriedigung über den Kapitalmarkt und nicht über Zentralbankkredite nachzusuchen zugesichert wird, und dem Kreditangebot des privaten Banksektors an private Haushalte und Unternehmen andererseits, das ebenfalls quantitativ begrenzt wird, wobei nicht selten bestimmte Sektoren ausdrücklich genannt werden, etwa der private Wohnungsbau, bestimmte wichtige Produktionsteile oder landwirtschaftliche Sektoren.

Zum zweiten wird die Zusicherung verlangt, den Devisenverkehr zu liberalisieren, d. h. bestehende Restriktionen nicht zu verschärfen, Konvertibilität für langlaufende Zahlungen und möglichst auch für den Kapitalverkehr herzustellen, Handelsbeschränkungen nicht zu verschärfen bzw. zu liberalisieren und häufig auch, den Kapitalverkehr zu liberalisieren<sup>13</sup>.

Um diese Kernbedingungen ranken sich weitere Bedingungen, die jedoch nicht immer als quantitativ bemessene, harte Durchführungsminima (sog. performance clauses) charakterisiert sind und bisweilen den Charakter allgemeiner politischer Absichtserklärungen haben. Diese Unterschiedlichkeit der Ausgestaltung findet sich bei den Zusicherungen über die einzuschlagende Einkommenspolitik wie über die Einnahmepolitik der öffentlichen Hand. Während etwa in dem 1967er Abkommen mit Neu-Seeland zur Einkommenspolitik jeder Hinweis fehlt, und etwa in dem 1977er Abkommen mit Argentinien nur eine allgemeine Absichtserklärung abgegeben wird, auf niedrige Lohnabschlüsse hinzuwirken und im öffentlichen Sektor auch durchzusetzen, findet sich etwa im 1976er Abkommen mit Großbritannien – im Gegensatz zum 1967er, wo ebenfalls nur allgemeine Politikerwägungen angestellt sind – eine ausdrückliche Quantifizierung, nämlich die Zusicherung, unter dem »Sozialkontrakt« Lohnerhöhungen nur im Rahmen von höchstens 10% zu tolerieren. Ähnlich differierende Angaben lassen sich für die Einnahmepolitik der öffentlichen Hand darstellen: neben allgemeinen Erklärungen, Steuern zu erhöhen und/oder das Eintreibungssystem zu verbessern, finden sich exakte Angaben darüber, welche Steuerarten zu welchem Prozentsatz und mit der Erwartung auf welchen Ertrag erhöht werden sollen, was nicht selten – wie etwa im 76er Abkommen mit Großbritannien – zusammenfällt mit der Ankündigung, Steuersenkungen zugunsten der Industrie durchzusetzen, um – so die offizielle Version – Investi-

<sup>12</sup> J. Gold, S. 37 f/191/240 ebenso F. Braun, Die Zehner-Gruppe – Stellung und Kooperation der Zehnergruppe im internationalen Währungssystem, 1970, S. 29 ff.

<sup>13</sup> Vgl. dazu neben dem Muster-Abkommen bei J. Gold, S. 57–64 die folgenden Bereitschaftskreditabkommen: mit Argentinien vom 4. 12. 1958, zitiert nach Economic Survey, English Edition, Buenos Aires vom 24. 3. 1959; mit Argentinien vom 22. 8. 1977, unveröffentlicht; mit Großbritannien vom 23. 11. 1967, zitiert nach: Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons vom 30. 11. 1967, Sp. 648; mit Großbritannien vom 15. 12. 1976, Financial Times vom 16. 12. 1976, sowie die unveröffentlichte Ergänzung vom 14. 12. 1977; mit Italien von 1977, zitiert nach: Il Sole/24 Ore vom 15. 4. 1977; mit Neu-Seeland vom 13. 10. 1967, zitiert nach W. Rosenberg, A Guidebook to New Zealand's Future, 1968, S. 69 ff; mit Peru vom 21. 11. 1977, Zusammenfassung in: The Andean Report, December 1977, S. 225 ff.

ritionsanreize zu schaffen. Ein weiteres Mittel der Einnahmensteigerung der öffentlichen Hand ist die Gebührenerhöhung für öffentliche Dienste, wie Elektrizitätsversorgung, öffentlicher Transport etc., und tatsächlich enthalten etwa die Absichtserklärungen der Regierungen von Neu-Seeland (1967), Argentinien (1958) und Peru (1977) – bisweilen quantifizierte – Erhöhungszusicherungen, die in allen genannten Fällen zusammenfallen mit der Zusicherung, bestimmte Sozialleistungen zurückzunehmen, also z. B. ein Schulmilch-Programm für arme Schulkinder, ein Brot-Subventions- und Höchstpreis-Programm<sup>14</sup>. In den letzten Jahren, nachdem das Problembewußtsein über das Ausmaß der öffentlichen internationalen Verschuldung gewachsen ist, sind wiederholt – etwa im Falle Perus 1977 – quantitative Obergrenzen für neue Auslandsverschuldung festgelegt worden, und es wird im Fonds derzeit diskutiert, ob diese Obergrenze in Zukunft zu den Standard-Bedingungen zählen soll. Bedenken gegen Generalisierungen dieses Mittels werden vor allen Dingen von den Vertretern entwickelter Defizit-Länder vorgetragen, die ein solches Instrument weiterer Disziplinierung lediglich auf Länder der Dritten Welt angewandt wissen wollen.

### *III. Juristische Qualifizierung der Bereitschaftskreditabkommen*

Angesichts der hervorragenden Bedeutung der Bereitschaftskreditabkommen für die Existenz des IWF und für nationale Wirtschaftspolitiken erscheint es ungewöhnlich, daß die IWF-Statuten sie weder in ihrer ursprünglichen Fassung noch in der ersten großen Novellierung von 1969 auch nur erwähnen. Erst die 2. Novellierung von 1978 nimmt in Art. V eine ausdrückliche Erwähnung vor, die jedoch sehr vage bleibt und kaum die bis dahin entwickelte Verwaltungspraxis fixiert: Die Abhängigkeit der Kreditgewährung von wirtschaftspolitischen Bedingungen wird nun ausdrücklich festgelegt und dem Fonds die Kompetenz zuerkannt, derartige Bedingungen zu entwickeln (Art. V Abs. 3). Diese Formulierung bleibt ganz vage, um eine ständige, flexible »Anpassung« der Bedingungen zuzulassen<sup>15</sup>.

Durch praktische Übung und deren – späte – Kodifizierung ist auf diese Weise ein Konflikt entschieden worden, der in den Gründungsberatungen zur Errichtung des IWF eine große Rolle gespielt hatte: der wesentlich von Keynes vertretenen Forderung der Schuldnerländer, bedingungslosen Zugang zu den Fonds-Mitteln zu erhalten, war von den USA stets widersprochen worden, ohne daß eine eindeutige Statutenfestlegung erfolgt wäre. Erst die von den USA erzwungene Praxis begründete die faktische Geltung der Bedingungen<sup>16</sup>.

Seit ihrer ersten Formulierung im Jahre 1952 hat sich eine vollständig generalisierte Anwendung der Beistandskreditabkommen entwickelt. Bei aller graduellen Unterschiedenheit der Nebenbedingungen und trotz der an das jeweilige Schuldnerland angepaßten Restriktionsquantitäten bleiben die Kernbedingungen in ihrer Substanz und relativen Anwendung so gleichförmig, daß nicht ohne Berechtigung von ihnen als einem »eisernen Gesetz«<sup>17</sup> gesprochen worden ist. Wenn Anwendung ohne Rücksicht auf konkrete Umstände des Unterworfenen, Formulierung ohne Rücksicht auf einen bereits vorliegenden Einzelfall, wenn also Abstraktheit und Allge-

<sup>14</sup> Vgl. auch die ausführlichen Schilderungen bei T. Hayter sowie bei C. Payer (FN 3).

<sup>15</sup> So die Begründung im Report by the Executive Directors to the Board of Governors: Proposed Second Amendment to the Articles of Agreement, 1976, S. 20.

<sup>16</sup> Vgl. ausführlich J. K. Horsfield, *The International Monetary Fund 1945–1965*, Vol. I: Chronicle, 1969, S. 67 ff, 267 ff, 321 ff.

<sup>17</sup> J. Bray, *Escaping from the IMF Straitjacket*, in: *New Statesman* vom 14. 1. 1977, S. 46.

meinheit – nicht zuletzt als Grundlage für Vorhersehbarkeit und formale Rationalität – zentrale Kriterien zur Bestimmung von Gesetzen sind, und selbst wenn die Anforderungen erweitert werden um sanktionsgestützte Autorität, dann handelt es sich bei den Abkommensbedingungen um Gesetze in diesem Sinne. So festgelegt sind Form und Inhalt der Absichtserklärungen, daß der Chef-Jurist des IWF, ganz in der Form juristischer Gesetzeskommentierungen, den Text von Muster-Abkommen und -Erklärung Paragraph um Paragraph erläutern konnte unter der korrekten Annahme, daß die Muster der Praxis entsprächen und mit dem für juristische Interpretation typischen Ziel, Vorhersehbarkeit und Sicherheit für (potentielle) Partner zu erhöhen.

Das Gewicht dieser Kommentierung geht sogar weit über eine bloße subjektive Interpretation hinaus: Unter Mißachtung des auch im Völkerrecht geltenden Grundsatzes »nemo iudex in re sua« liegt die Interpretationsherrschaft über den Inhalt der IWF-Statuten beim IWF selbst (Art. XXIX), so daß dem Chef-Juristen mit seiner Kommentierung praktisch eine *ex-cathedra*-Funktion zukommt<sup>18</sup>.

Obwohl substantielle Überlegungen eine Parallelität der Bereitschaftskreditabkommen im weiteren Sinne, d. h. inklusive seiner Bedingungen, zu den Bestimmungsmerkmalen und Zielsetzungen materieller Gesetze im freilich nationalen Bereich nahelegen, wird ihr Rechtscharakter dennoch entschieden bestritten. In seiner offiziellen Analyse des rechtlichen Charakters benennt J. Gold die wesentlichen Gründe, die gegen die Einordnung als Völkerrechtsverträge sprechen sollen<sup>19</sup>: Dem Partnerland solle die Demütigung erspart werden, bei Nichterfüllung bestimmter Bedingungen eines Vertragsbruchs bezichtigt werden zu müssen; es handele sich um zwei Dokumente, wobei die Bedingungen in der Absichtserklärung niedergelegt seien, die einseitig vom Partnerland erfolge und deshalb lediglich von Repräsentanten dieses Landes unterzeichnet sei; die Bezugnahme im eigentlichen Abkommen, das auch von Mitgliedern des Fonds unterzeichnet sei, stehe dem nicht entgegen, da auch diese Urkunde nicht als Vertrag qualifiziert werden könne; das Abkommen werde – im Gegensatz zu den Vertragswerken des Schwesterinstituts, der Weltbank – nicht gemäß Art. 102 der UN-Charta registriert und veröffentlicht, wozu eine Qualifizierung als Vertrag verpflichte; es sei nicht die Praxis der Mitgliedsländer, das Abkommen nach dem je nationalen Transformationsprozeß zu ratifizieren, wie es für Völkerrechtsverträge zwingend vorgesehen sei; das Abkommen, besonders die Absichtserklärung, komme jeweils auf Initiative der Partnerländer zustande, auch wenn der IWF »mehr oder weniger einflußreich« sei<sup>20</sup>, sie von bestimmten Maßnahmen zu überzeugen; nachdem in einer früheren Phase die Sprache des Abkommens häufig den Charakter rechtlicher Verbindlichkeit getragen habe, sei das »Ergebnis des Nachdenkens beim Fonds«<sup>21</sup> inzwischen in der formellen Entscheidung der Exekutivdirektoren vom 20. 9. 1968 niedergelegt, die sich nicht nur eindeutig gegen rechtliche Verbindlichkeit ausspricht, sondern dekretiert: »Sprache mit dem Beigeschmack von Vertragscharakter wird in den Stand-by-Dokumenten vermieden«<sup>22</sup> – ein wahrhaft eigentümliches Dekret auf dem Hintergrund der offiziellen Doktrin, gemäß der das Abkommen auf die Initiative des Partnerlandes zustande kommt.

<sup>18</sup> Über die Dispositivität des Grundsatzes wird diese weitgehende Klausel gerechtfertigt, obwohl das Unterwerfungsmoment gerade der kleineren Mitgliedsländer diese Rechtfertigung entscheidend schwächt: vgl. E. P. Hexner, *Das Verfassungs- und Rechtssystem des IWF*, 1962, S. 58 f.; A. Broches, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, *Recueil des Cours*, 1959, S. 301/364 f.

<sup>19</sup> J. Gold, S. 44 ff.

<sup>20</sup> J. Gold, S. 48.

<sup>21</sup> J. Gold, S. 49.

<sup>22</sup> Executive Board Decision vom 20. 9. 1968, abgedruckt in: M. Garritsen de Vries, *The International Monetary Fund 1966–1971*, Vol. II: Documents 1976, S. 197.

Nun steht es Verhandlungspartnern gewiß offen, dem Ergebnis ihrer Verhandlungen rechtliche Verbindlichkeit zuzuerkennen oder nicht. Im Falle der rechtlichen Qualifizierung des Bereitschaftskreditabkommens aber gilt die vielpunktige Argumentation zugunsten einer einseitigen Absichtserklärung keineswegs dem Ziel, das Partnerland von einer Verpflichtung freizuhalten zugunsten eines ins Belieben gestellten Verhaltens. »Im Gegenteil«, schreibt J. Gold<sup>23</sup> und er führt die folgende einleuchtende Begründung an: »Es ist beschrieben worden, daß das Stand-by-Arrangement die Entscheidung ist, durch die der Fonds die Bedingungen aufstellt, unter denen Patria die Ressourcen des Fonds unter dem Stand-by-Arrangement benutzen kann und wenn Patria den Vorteil des Stand-by-Arrangements wahrnimmt, ist es auch verpflichtet, die Bedingungen zu beachten«<sup>24</sup>. Wenn aber wechselseitige Rechte und Pflichten festliegen: das Recht des Landes, Währungen im Rahmen des Abkommens zu ziehen und das Recht des Fonds, auf Konsultationen zu beharren, die quantitativen Durchführungs-Kriterien zu überwachen und zu messen, das Recht, bei ihrer Nichterfüllung die Kredit-Linie zu sperren, das Recht, auf Währungsrückkauf zu bestehen, dann verläßt das Arrangement den Bereich einseitiger Absichtserklärungen und erfüllt gerade jene Kriterien, die gemeinhin – im nationalen Recht wie im Völkerrecht – zur Charakterisierung von Verträgen herangezogen werden. Dabei ist es nur von untergeordneter Bedeutung, ob das Arrangement in einer oder mehreren Urkunden niedergelegt wird: Das Arrangement im engeren Sinne, das die Verpflichtungen enthält, bezieht unter ausdrücklichem Verweis die quantitativen Durchführungs-Kriterien in den Verbindlichkeits-Katalog ein, d. h. in den Rahmen jener Bedingungen, deren Nichterfüllung zur Sanktion des Kredit-Linien-Schließens und Neuverhandelns führt.

Während Verhandlungspartner festlegen können, ob das Ergebnis einer Verhandlung verbindlichen Charakter haben soll oder nicht, steht es ihnen nicht frei, eine Entscheidung über die Rechtsnatur gegen die vorliegenden inhaltlichen Kriterien zu treffen. Das ist um so weniger zulässig, als Belange nicht nur der unmittelbar vertragsschließenden Parteien, d. h. des Fonds, des Finanzministers und/oder des Chefs der Zentralbank zur Debatte stehen, sondern weit darüber hinausgehende Interessen allgemeiner Art, welche die Grundlage bilden etwa für Art. 102 der UN-Charta, nach denen Völkerrechts-Verträge veröffentlicht werden müssen oder für Bestimmungen nationalen Rechts, nach denen Völkerrechtsverträge einer besonderen nationalen Behandlung, Transformation bedürfen, um innerstaatlich geltendes Recht zu werden.

Die Gründe zur Charakterisierung der Abkommen als Nicht-Vertrag vermögen denn auch gegenüber den substantiellen Erwägungen nicht zu überzeugen. Es handelt sich wesentlich um Zirkelschlüsse, bei denen von einer unerwünschten Konsequenz auf die Charakterisierung zurückverwiesen wird: die Definition wird gewählt, um die unerwünschte Konsequenz zu vermeiden. Das gilt für die bisherige Praxis, die Abkommen nicht nach Art. 102 UN-Charta zu registrieren und zu veröffentlichen ebenso wie für die bisherige Praxis der Vertragspartner, keine nationale Transformation durchzuführen. Nicht diese Praxis kann über den Rechtscharakter entscheiden, sondern aus der juristischen Qualifizierung folgt, ob die bisherige Praxis sich im Rahmen der UN-Charta bewegt. Wenn insbesondere hervorgehoben wird, daß die wirtschaftspolitischen Bedingungen in der einseitigen Absichtserklärung und nicht in einer vertraglichen Übereinkunft niedergelegt seien, dann kommt dieser Aussage lediglich formelle Bedeutung zu und auch dies nur in

<sup>23</sup> J. Gold, S. 50.

<sup>24</sup> J. Gold, S. 68, vgl. auch S. 75 und 77.

einem eingegrenzten Umfang: Der IWF legt den Inhalt der Absichtserklärung weitgehend fest; sie enthält die von ihm formulierten Bedingungen, unter denen er die Ressourcen-Nutzung zuläßt – in Momenten von Durchbrechung diplomatischer Übung verweisen Angestellte des Fonds nicht ohne Stolz darauf, daß die Erklärung wesentlich von den Fonds-Missionen formuliert werden. Solcher »Enthüllung« bedarf es jedoch nicht einmal: die in jahrelanger Praxis erarbeitete regelhafte Gleichförmigkeit der in den Erklärungen niedergelegten Bedingungen, die formalen Entscheidungen der Exekutiv-Direktoren, mit denen Form und Inhalt der Bedingungen als »policies« (Art. V Abs. 3) für die Zukunft festgelegt werden, die Entsprechung von »Muster«-Erklärung und praktischen Exemplaren dokumentieren über jeden Zweifel deutlich, daß nicht jeweils eine Regierung ihre wirtschaftspolitischen Absichten erklärt, sondern daß sie einen häufig vorformulierten Vertragstext unterzeichnet, also substantiell eine Übereinkunft vorliegt, um die bisweilen zäh und lange verhandelt wird. Jedoch selbst formal kann die Absichtserklärung nicht als einseitige verstanden werden, da das engere Abkommen auf die quantitativ eindeutigen Performance-Kriterien ausdrücklich Bezug nimmt. Die formale Anweisung und Praxis des IWF endlich, möglichst jede nach Rechts-Verpflichtung klingende Sprache zu vermeiden, ändert an den inhaltlichen Charakterisierungen nichts. J. Gold warnt vor der Charakterisierung als Vertrag nicht zuletzt unter Hinweis auf die Erwägung, daß es für Vertragspartner erniedrigend sein müsse, des Vertragsbruchs bezichtigt zu werden. Ganz unabhängig davon, daß Nichterfüllung sich u. U. dem Einflußbereich des Partners entzieht – etwa bei weiterer Verschlechterung der terms of trade – dürfte die Erniedrigung kaum größer sein als bei der ohnehin möglichen Ankündigung, keine weiteren Ziehungen zuzulassen und auf umfassenden Beratungen zu bestehen, die stets als bloße Ratschläge qualifiziert werden.

Dementsprechend erscheint es juristisch korrekt, der Argumentation und Praxis der Weltbank zu folgen: Die Garantie- und Darlehensvereinbarungen der Weltbank, des mit dem IWF geschaffenen Schwesterinstituts, werden wegen der in ihnen enthaltenen Zahlungs-, Konsultations- und Nebenpflichten ohne Zögern als international-rechtliche Verträge anerkannt, nachdem die Charakterisierung von Weltbank wie IWF als Völkerrechts-Subjekt keine Schwierigkeiten mehr bereitet<sup>25</sup>, mit der selbstverständlich akzeptierten Folge der Veröffentlichung unter der UN-Charta sowie der Notwendigkeit innerstaatlich korrekter Transformation in nationales Recht. Demütigungen scheinen aus dieser juristisch korrekten Praxis bisher nicht gefolgt zu sein, die sich ganz im Gegenteil als auch politisch weitsichtiger erweist: Die Heimlichkeit der IWF-Missionen und -Abkommen gibt immer wieder zu »beträchtlicher politischer Unruhe« Anlaß<sup>26</sup>.

Wenn dennoch die Abkommen zurecht als »neue Form von Arrangements des internationalen Rechts und Finanzwesens«<sup>27</sup> charakterisiert werden und wenn die dem Fonds seit 1978 in Art. V Abs. 3 eingeräumte Befugnis, flexible Standards und Direktiven (»policies«) zu entwickeln, als im Völkerrecht außergewöhnlicher Programmsatz zu gelten hat, dann wiederholt sich doch im Völkerrecht nur eine Entwicklung, wie wir sie im nationalen Wirtschaftsrecht bereits seit einer geraumen

<sup>25</sup> Vgl. die Ausführungen des Leiters der Rechtsabteilung der Weltbank, A. Broches (FN 18), S. 301 ff/368 ff; ebenso Hexner, S. 11; J.-D. Kramer, Die Rechtsnatur der Geschäfte des Internationalen Währungsfonds, 1967, S. 20 ff/104 ff.

<sup>26</sup> So etwa der Abgeordnete des britischen Unterhauses Yates in der Debatte vom 30. 11. 1967, Hansard, Sp. 647 f. Diese immer neue Unruhe führte im übrigen in Großbritannien dazu, das nach Art. 102 UN-Charta Gebotene inhaltlich nachzuvollziehen und die Abkommen zu veröffentlichen.

<sup>27</sup> J. Gold, S. 4.

Weile beobachten, nämlich die Tendenz zu nicht-justiziablen Programmgesetzen, die der Exekutive weitgehendes Ermessen in ihrer Reaktion auf konjunkturelle Entwicklungen einräumen<sup>28</sup>.

279

#### IV. Kritik der Bereitschaftskreditabkommen

Nationale politische Auseinandersetzungen um Bereitschaftskreditabkommen konzentrieren sich regelmäßig auf die folgende Aspekte: Die parlamentarische Prerogative werde ausgehöhlt und damit der Wille der Wähler verfälscht; die nationale Selbstbestimmung und Souveränität werde untergraben; die Übernahme von Verpflichtungen gegenüber dem IWF beinhalte stets konservative Politik und durchkreuze jeden Reformansatz. Nach der Aussage des Labour-Abgeordneten im briuschen Unterhaus, M. Foot, treffen Bereitschaftskreditabkommen »nicht nur das Zentrum der Finanzstruktur, sondern darüber hinaus der Demokratie insgesamt«<sup>29</sup>, während sein Kollege Mendelson die Auffassung vertrat: »Dies bedeutet, daß dem Geschäftsführenden Direktor des IWF bei politischen Entscheidungen gleicher Status eingeräumt wird wie der Regierung selbst«<sup>30</sup>. Abbau von Sozialleistungen, Erhöhung von Mieten, Zinsen, Preisen von Konsumgütern, Telephon-, Telegraphen- und Postgebühren, Strompreisen, Verringerung von Familienunterstützungen, Erhöhung von Universitätsgebühren werden als unabweisliche inhaltliche Konsequenzen ausführlich geschildert<sup>31</sup>.

##### 1. Die Aushöhlung der parlamentarischen Prerogative

Die zentrale und stets zum Performance-Kriterium erhobene Bedingung aller Beistandskreditabkommen ist die Beschränkung der Ausdehnung nationalen Kredits, also eine wesentlich monetäre Maßnahme, die in den bei moderner Wirtschaftspolitik wichtigen Bereich der Programmsetzung fällt: Gesetzlich umschrieben sind nicht bestimmte Handlungsfolgen, die sich aus dem Vorliegen bestimmter Tatbestandsmerkmale ergeben, sondern Programme, welche die Regierung, die Zentralbank oder sonst eine Behörde zu angemessenem Handeln autorisieren, sobald eine – häufig nur vage umschriebene – Situation eintritt. Die Bestimmung der Geldmenge – und das IWF-Konzept der Beschränkung des inländischen Geldvolumens ist eine um gewisse internationale Aspekte erweiterte Geldmengenkonzeption<sup>32</sup> – gehört zu den zentralen Feldern solcher Programmgesetzgebung. Sie ist in die diskretionäre Beurteilung der Währungsinstitution gestellt, d. h. entweder von einer autonomen Zentralbank – wie in der BRD oder in den USA – zu verwalten, oder von einer regierungskontrollierten Zentralbank – wie in Großbritannien: Der »Prerogative des Parlaments« unterliegt diese Politik auch im nationalen Bereich

28 Vgl. etwa für die Bundesrepublik: R. Knieper, *Weltmarkt, Wirtschaftsrecht und Nationalstaat*, 1976, bes. S. 25 ff., S. 196 ff.; für Frankreich G. Farjat, *Droit Economique*, 1971, S. 389 ff.

29 M. Foot, Debatte vom 5. 12. 1967, *Hansard Sp.* 1148; vgl. auch die Debatten im Parlament Neu-Seelands: vgl. *Hansard* 3. 5. 1967, S. 92 f.; 31. 10. 1967, S. 3774 f.; 3. 11. 1967, S. 3970 ff.

30 Mendelson, Debatte vom 5. 12. 1967, Sp. 1174.

31 Wyatt, Debatte vom 5. 12. 1967, *Hansard Sp.* 1163 (Großbritannien); Kirk, Debatte vom 31. 10. 1967, S. 3774 und vom 21. 5. 1969, *Hansard* S. 103 (Neu-Seeland).

32 Vgl. die für die IWF-Politik grundlegenden Arbeiten des langjährigen Chefs der Forschungsabteilung des IWF und Beraters in volkswirtschaftlichen Fragen J. J. Polak: *Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems*, IMF Staff Papers Vol. VI No. 1 Nov. 1957, S. 1 ff.; *International Coordination of Economic Policy*, IMF Staff Papers, Vol. IX, No. 2, July 1962, S. 149 ff.

nicht, ebensowenig wie einer Kontrolle durch die Justiz, so daß die Klage über einen Funktionsverlust des Parlaments an der falschen Stelle ansetzt. Gerade hier nun könnte ein Grund liegen, die das zähe Festhalten des IWF am Grundkonzept seiner Bedingungen erklärt. Es handelt sich um Bedingungen, deren nationale Anwendung ohne komplizierte parlamentarische Verfahren und ohne die Gelegenheit regierungs-oppositioneller Artikulation möglich ist. Der diskretionärer nationaler Politik zugängliche Bereich der Geldmengebestimmung und Kreditausweitung wird durch eine formlose internationale Absprache gefüllt, die Regelmäßigkeit der IWF-Konzeption fixiert die Regellosigkeit der nationalen politischen Situation. Das Verfahren kommt dementsprechend mit einer geringen formalen Belastung aus, kann aber ein paradoxes substantielles Ergebnis haben: Der IWF nutzt nur einen kleinen Eingriffsspielraum in nationale Wirtschaftspolitik aus; um aber in diesem kleinen Bereich zu Wirkungen zu kommen, kumuliert er eine außerordentliche Kraft, die ausreicht, um weite soziale und ökonomische Bereiche zu erfassen und zu erschüttern. Die Übertragung auf die anderen Bereiche ist zwar der jeweiligen nationalen Regierung überlassen, es handelt sich dabei aber um Konkretisierungen und marginale Freiheiten, die von der brennglasartigen Intensität der Bedingungen weitgehend präformiert sind.

## 2. Die Untergrabung der nationalen Selbstbestimmung

Die Kritik am Zerfall der Souveränität bedarf unter zwei Gesichtspunkten der Qualifizierung.

a) Der IWF verschreibt eine Wirtschaftspolitik, die in den Mitgliedsländern weder vollständig unbekannt noch ohne Anhänger ist. Schlichtheit und Uniformität der Bedingungen garantieren, daß jedes antragstellende Land von vornherein eine genaue Vorstellung darüber hat, in welche Richtung die Bedingungen seine Wirtschaftspolitik bringen werden. Die regelmäßige Kombination von Beschränkung der nationalen Kreditausdehnung und Liberalisierung des Devisen- und Handelsverkehrs zu Zwecken der Zahlungsbilanz-Tarierung zieht mit Notwendigkeit bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen nach sich, die Begünstigungen und Belastungen neu verteilen und die einen gesellschaftlichen Zustand mit traditionellen Privilegienstrukturen politisch zu erhalten bestimmt sind, welche mit zunehmender Vergesellschaftung von Produktion an ökonomische Grenzen stößt. Die Bedingungen können – auch wenn sie nackt und ohne eine Reihe von Zusatzbedingungen niedergelegt sind – nicht erfüllt werden, ohne staatliche Einnahmen zu erhöhen und/oder Ausgaben zu senken, eine Aufgabe, zu denen die bereits bezeichneten Instrumente zur Verfügung stehen: Erhöhung von Steuern, Erhöhung von Gebühren sozialer Dienste, Versuche des Profitabelmachens von öffentlichen Unternehmen einerseits, Verringerung sozialer Programme und Dienste andererseits. Es ist ferner notwendig, die nationale Nachfrage zu drosseln und Exportproduktion zu unterstützen, eine Aufgabe, die nicht ohne Einkommenskürzungen einerseits und Stimuli zugunsten der Exportindustrie – etwa in Form von Steuernachlässen – andererseits durchgeführt werden kann. Die Verteilungseffekte solcher Programme begünstigen in der Regel gut organisierte und mächtige gesellschaftliche Gruppen, nicht ohne auf den Widerstand von Benachteiligten zu stoßen.

Der Beistand des IWF wird nun häufig in Situationen angerufen – und das heißt nichts anderes als die Signalisierung der Bereitschaft, ein Austeritätsprogramm durchzuführen –, die gekennzeichnet sind durch das Auslaufen eines Versuches, die Interessengegensätze zu harmonisieren in Reformprogrammen, welche soziale Auf-

gaben erfüllen sollen, ohne gleichzeitig bisher Begünstigten Nachteile zuzumuten. Gerade in Gesellschaften, die in einem dramatischeren Maße die »Grenzen des Steuerstaates« erreicht haben, als Schumpeter und Goldscheid es sich bei ihrer Auseinandersetzung vor beinahe 60 Jahren vorstellen konnten<sup>33</sup>, muß eine solche Politik zu Enttäuschungen führen, die bei ausgebildeter Geldwirtschaft nicht selten ihren Ausdruck in beschleunigter Inflation finden. Selbstverständlich ist die Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben – das deficit spending – nicht die einzige oder gar die wesentliche Quelle der Inflation, der volle Ausbau des Kreditsystems hat vielmehr seine Ursachen in der Kapitalstruktur der »privaten« Unternehmen. Das Zurückdrängen der öffentlichen Aufgaben aber verfolgt das Ziel, den Verteilungskonflikt um Kredite zugunsten privater Kreditnehmer zu entscheiden. Wo der Gesamtumfang privater Nachfrage nach Krediten verringert wird, soll entsprechend selbstverständlich nicht das Kreditsystem geändert, sondern lediglich eine Schwerpunktverlagerung hin zu größerer Eigenfinanzierung gefördert werden. Da nun die Zugänglichkeit zu alternativen Finanzierungsmethoden nicht von individueller unternehmerischer Geschicklichkeit allein abhängt, sondern von einer Reihe institutioneller Bedingungen, nämlich der Größe der Unternehmen, ihrer Gesellschaftsform, ihrer Eingeführtheit, der Dauer von Produktions- und Verwertungsphasen, wird mit der Beschränkung der privaten Kreditexpansion ein Wettbewerbsmoment in die Volkswirtschaft eingeführt, das nicht notwendig – und damit völlig wahllos – Leistungskriterien nicht nur nicht berücksichtigen muß, sondern gar überspielen kann. Die Restriktion führt nicht zu gleichmäßig verteilter Kreditdrosselung, sondern zur vollständigen Verdrängung mancher bei vollständiger Unberührtheit anderer: wieder existieren Begünstigte und Benachteiligte, wobei die Begünstigten, d. h. diejenigen mit gutem Kredit-stand und – bei nationaler Kreditbeschränkung – mit Zugang zum internationalen Kapitalmarkt, in der Regel auch zu den politisch gut Repräsentierten gehören. Es versteht sich, daß mindestens eine Folge solcher Kreditpolitik die weitere Konzentration von Unternehmen ist.

Die Probleme verschärfen sich für Länder, in denen eine international konkurrenzfähige nationale Industrie erst noch aufgebaut werden soll. Wie die Geschichte der inzwischen industriell entwickelten Staaten belegt, sind Industrialisierungsprozesse stets nur mit massiver staatlicher Unterstützung und Initiative in Gang gekommen. Dies gilt um so mehr heute, wo beginnende Industrialisierung neben den traditionellen Problemen sich dem Wettbewerb hochentwickelter, weltweit operierender Unternehmen gegenüber sieht. Staatliche Initiative kann nun durch den Aufbau öffentlicher Unternehmen oder – in schwächerer Form – über die Unterstützung privater Unternehmen durch (Aufbau-)Kredite, Exportunterstützungen und/oder Importbeschränkungen entfaltet werden. Die Beschränkung nationaler Kreditexpansion in Verbindung mit der Liberalisierung von Handels- und Kapitalverkehr setzt nationale Industrien unvermütelt der Weltmarktkonkurrenz aus und bedroht den Aufbau nationaler Industrien, ohne den Industrialisierungsprozeß im Weltmarkt-Kontext insgesamt zu unterbrechen.<sup>34</sup> Wiederum stehen den Benachteiligten – wesentlich exproprierte Eigentümer kleinerer Produktions- und Dienstleistungseinheiten – Begünstigte gegenüber: hochentwickelte, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Unternehmen, die allerdings häufig nicht als national zu charakterisieren sind, ferner u. U. bisher von Importbeschränkungen betroffene Importeure, Exporteure und die Eigentümer des traditionellen Reichtums, der stabilisiert wird.

<sup>33</sup> Vgl. die von Hickel besorgte Neuauflage der Kontroverse Goldscheid/Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaates – Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, 1976.

<sup>34</sup> Vgl. die Nachweise bei Eshag/Thorp, (FN 3), Hayter (FN 3); s. auch Fröbel/Heiarichs/Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung*, 1977.

Wenn Umverteilung über die staatliche Zuweisung von Geld an politische Grenzen stößt und die Grenze zu einem nicht auf individueller Verteilung abstrakten Reichtums gegründeten gesellschaftlichen Zusammenhang nicht übersprungen wird, entstehen Legitimations-Defizite gerade reformerisch auftretender Regierungen, die politische Macht kosten können. Das individuelle Interesse von Mandatsträgern kann dann mit dem Interesse der durch Reformen relativ Benachteiligten zusammenfallen und den Weg zu einer Austeritätspolitik öffnen, solange die politischen Mandatsträger durch die Legitimitätskrise nicht zur Aufgabe ihrer lukrativen Posten gebracht und weil alte Begünstigungen wiederhergestellt werden. In solchen Situationen besteht erhöhte Bereitschaft, den Beistand des IWF anzurufen und das von vornherein bekannte Programm sich oktroyieren zu lassen: in den in derartigen politischen Situationen nicht eindeutigen Machtverteilungen vermag der IWF sein Ansehen und Gewicht in die Schale derer zu werfen, die eine ähnliche Konzeption wie er selbst verfolgen, und er vermag gleichzeitig als »Blitzableiter« (wie ein Angestellter des IWF die Funktion nannte) den Unmut neu Benachteiligter von der Regierung abzulenken, die sich als hilfloses Opfer internationalen Oktrois darzustellen vermag und nicht selten in die nationale Verdammung des harten IWF mit einstimmt.

Geschieht dies, so liegt der Souveränitätsverlust nicht darin, daß eine internationale Organisation die nationale Exekution eines nicht-national-bestimmten Programms durchsetzt, sondern in der entschieden milderer Variante, daß in einem nationalen Konflikt der IWF Partei ergreift und auf diese Weise die Durchsetzung eines auch bereits national angebotenen Programms erleichtert. Nicht der Inhalt eines Programms wird oktroyiert, sondern eine nationale Front verstärkt. Dabei kann diese Front in verschiedenen Linien verlaufen: es kann sich ebenso um eine Regierung handeln, die einer starken Opposition gegenübersteht – wie etwa in Neu-Seeland 1967 – oder um eine in sich gespaltene Regierung, die Abweichler im eigenen Lager befrieden muß – wie in Großbritannien 1967 und 1969. Daß die Kalkulation nicht ohne Risiko ist, wird durch die Tatsache belegt, daß bisweilen die Blitzableiter-Funktion versagt und die Unzufriedenheit mit überspannten Austeritätsforderungen zu sozialen Unruhen führen, die dann – wie in Ghana, Sri Lanka und anderen Ländern – bevorzugt durch die eiserne Faust einer Militärdiktatur unterdrückt werden. Der IWF scheut diese Alternative nicht, da sie die Durchführung des Austeritätsprogramms erleichtert, wie am wiederholten Lob über die südkoreanischen und brasilianischen Verhältnisse sichtbar wird.

b) Diese Qualifizierung der Annahme, das Bereitschaftskreditabkommen höhle die nationalstaatliche Souveränität aus, bewegt sich wesentlich im juristischen und politischen Rahmen des Souveränitätskonzepts, das allerdings auch die Debatte beherrscht. Schon diese Argumentation kommt jedoch nicht ohne einen Bezug auf den Weltmarktzusammenhang aus, d. h. eine ökonomische Kategorie. In einer weiteren Qualifizierung ist dieser Zusammenhang zu vertiefen. Das Konzept territorialer Souveränität<sup>35</sup> entwickelt sich nach der Zerstörung feudaler Lebenszusammenhänge in Europa als Abgrenzungs- und Konkurrenzmittel einer sich allmählich entwickelnden Marktökonomie: Konsolidierung des Marktes nach innen, Unterstützung der Absatzchancen heimischer Industrie nach außen, Mehrung des nationalen Wohlstandes auch auf Kosten anderer nationaler Wohlstände geben dem Begriff der territorialen Souveränität die Bestimmung. Kulturelle, sprachliche, ja metaphysische Merkmale, die – wie die Begriffe der nationalen Einheit oder

<sup>35</sup> Zum Folgenden vgl. ausführlich Knieper, (FN 28); auch I. Wallerstein, *The Modern World System*, 1974.

Identität – heute den Kern des Souveränitätsbegriffs auszumachen scheinen, fehlen seinen ersten juristischen Formulierungen und hätten auch nur schlecht benutzt werden können, da solche Unterscheidungsmerkmale in den ersten langen Perioden territorialer Staatlichkeit kaum existierten. Kulturmerkmale überlagerten sich und waren eher differenzierend für das Leben in Städten oder auf dem Lande, Religionen waren gleich oder wechselten mehrfach und gewannen erst spät eine als künstlich erkannte Bedeutung – etwa für die Konstituierung Hollands und Belgiens – selbst die Sprache war keineswegs einheitlich und gab den Territorien nicht die unterscheidende Identität. Der Begriff der nationalen Souveränität entsteht und besteht auf der Basis nationaler Ökonomie, allerdings nicht ohne im Laufe der Zeit politische und kulturelle Inhalte mit herauszubilden.

Eine mit dem Souveränitätskonzept argumentierende Position, die sich nicht im Metaphysischen der nationalen Einheit verlieren will, muß den möglicherweise geänderten Bedingungen des Weltmarktes Rechnung tragen. Der Weltmarkt aber ist m. E. heute nicht mehr durch eindeutige nationale Ökonomien gekennzeichnet, sondern durch ein hohes Maß an Integration und dies über klassische Handelsbeziehungen hinaus: die Internationalisierung der Produktion in multinationalen Unternehmen hat eine Situation geschaffen, in der eindeutig ökonomische Identifikation gerade in kleineren Nationalstaaten unmöglich ist. Das rein politische Konzept der Souveränität angesichts enger Weltmarkt-Verschrankung der Produktion hat deshalb eine verschwindende Basis und kann kaum erfolgreich verteidigt werden, da Einmischungen wie etwa die des IWF ihren Erfolg gerade aus ökonomischer internationaler Integration und Abhängigkeit beziehen.

Dementsprechend halte ich lediglich die Auffassung derer für konsequent, die den Begriff der Souveränität ökonomisch und politisch füllen und deshalb zur Verteidigung der Souveränität Vorschläge machen, welche die Abwehr wirtschaftspolitischer Bedingungen zum gleichwertigen Programmpunkt mit einer (Re-)Nationalisierung der Ökonomie erheben: Nationalisierung von ausländisch kontrollierten Unternehmen, Unterbrechung der Handelsströme gehören dazu ebenso wie die Zurückweisung aller internationalen Verbindlichkeiten.<sup>36</sup>

So konsistent dieser Standpunkt erscheint, so sehr er – korrekt – mit einem umfassenden Souveränitätsbegriff operiert, so wenig läßt die bisherige Entwicklungsgeschichte Hoffnungen auf dauerhafte, langfristige Verwirklichung zu. Wo immer bisher industrielle Produktion Eingang in Gesellschaften gefunden hat, sei es über koloniale Überstülperung in partiellen Sektoren, sei es über selbstgewählte Entwicklungskonzepte, hat sie die Form der Warenproduktion, der Produktion abstrakter Werte angenommen, die prinzipiell die Verbindung zum Weltmarkt herstellt. Keine politische Deklaration über den Aufbau eines nationalen Sozialismus hat diesem Prinzip auf Dauer widerstehen können und die Denunzierung derjenigen, die das verborgen längst Wirkende an die Öffentlichkeit geholt haben, als Verräter von Befreiungsbewegungen und Selbstbestimmung, hat die Hilflosigkeit schwacher ideologischer und moralischer Rituale. Mir scheint, daß der erste Schritt von einer Produktionsweise unmittelbar, konkret nützlicher Gegenstände hin zur industriellen Anfertigung abstrakter Werte eine Entwicklung einleitet, die nur noch um den Preis des Wiederherstellens der vorherigen Produktionsweise aufgehalten werden kann, die aber – einmal eingeschlagen – die Anknüpfung an den Weltmarkt prinzipiell möglich macht und langfristig nicht umgehen kann, wobei die Besonderheit gegenüber der europäischen Entwicklung zum Weltmarkt darin besteht, daß nun nicht (mehr) auf aufgeschätzten Reichtum zurückgegriffen werden

<sup>36</sup> In diesem Sinne etwa Hayter (FN 3), Payer (FN 3), Block (FN 8).

kann und daß eine langsame Entwicklung der Schwierigkeit der Konfrontation mit bereits in derselben Richtung weit entwickelten Unternehmen ausgesetzt wird. Die Konfrontation erfolgt zu einem historischen Zeitpunkt, in dem die klassische Weltmarkt-Situation – nationale Unterstützung nationalen Kapitals im Inland und Konkurrenzbeeinflussung auf dem Weltmarkt – sich verändert in Richtung auf internationale Produktion, in dem also das historische Konzept der ökonomisch fundierten Souveränität dubios zu werden beginnt und damit auch seine praktische Kraft: eine Regierung, die sich gegen Eingriffe in nationale Wirtschaftspolitik verwahrt, nicht aber das Einströmen fremden Kapitals verhindert, versucht, Symptome zu kurieren, ohne die Ursachen zu beseitigen und – vielleicht – ohne die Ursachen dauerhaft beseitigen zu können.

Das heißt nun nicht, daß der Begriff der politischen Souveränität und der nationalen Identität nicht wenigstens temporär genutzt werden könnte: um Abkopplungen von der Weltmarkt-Konkurrenz und den so erleichterten Aufbau einer international konkurrenzfähigen nationalen Industrie zu ermöglichen, um sonstige Konkurrenzvorteile zu erkämpfen, um (kolonialistische) Eigentumsverteilungen zu verändern, um regionale Entwicklungsprogramme zu fördern, um insgesamt Ungleichzeitigkeiten der Entwicklung auszugleichen mit Hilfe eines Gegengewichts etwa gegen hoch konzentrierte, weltweit operierende Unternehmen. Hier kann der Begriff der Souveränität als mächtiges Symbol wirken, als Legitimationsgrundlage und als Anreiz für »nationale« Opfer. Ein solcher Gebrauch unterscheidet sich aber fundamental von der Annahme, nationale Politik sei nur etwas für nationale Politiker und nur solche Politik entspreche nationalen Interessen – unabhängig von der eindeutigen Existenz einer nationalen Ökonomie.

Entsprechend scheint mir eine Ablehnung international bestimmter Wirtschaftspolitik und Geldpolitik ohne weitere Qualifizierung hilflos gegenüber dem Stand der Weltmarktverflechtung in Form von Handel und Produktion auf der Grundlage weit entwickelter Konzentration und eines ihr entsprechenden Kredit-Geld-Systems.

### 3. *Der Konservatismus von Bereitschaftskreditabkommen*

Die wesentliche Kritik am Inhalt der IWF-Politik im Zusammenhang mit Bereitschaftskreditabkommen war dahin zusammengefaßt worden, daß sie grundsätzlich konservativ sei und – unabhängig etwa vom nationalen Wahlergebnis in Demokratien – nationale Reformpolitik international konterkarriere. Der Vorwurf legt nahe, sich der sozialen Funktion der Abkommen in den Defizitländern zuzuwenden und dies unter den folgenden Aspekten: Tragen die Abkommen zur Entwicklung einer eigenständigen Industriestruktur in diesen Ländern bei? Vermindern sie dauerhaft deren Staatsverschuldung durch Senkung des Volumens unproduktiver Staatsausgaben? Erst auf der Basis dieser Beurteilung läßt sich der Vorwurf des Konservatismus einschätzen.

Die Beistandskreditabkommen haben keine konsistente Entwicklungsperspektive für Defizitländer zum Inhalt. Die Programme werden kurzfristig und erratisch eingesetzt. Auch wo sich Dauer-Kredit-Beziehungen – über Kettenprogramme von jeweils drei bis fünf Jahren – herstellen, liegt diesen keine dauerhafte Entwicklungskonzeption zugrunde. Instrumente der konkreten Problemdiagnose für das jeweilige Defizitland fehlen. Ungeachtet der spezifischen wirtschaftlichen Situation schreibt der bei einer fortgesetzt negativen Zahlungsbilanz eines Landes um Beistand gebetene Fonds vielmehr vor, die Ausdehnung privater wie öffentlicher Kredite zu beschränken.

Ein für anhaltend überhöht gehaltener Kreditbedarf kann neben der Verschlechterung internationaler Handelsbeziehungen bei aller Interdependenz jedoch Unterschiedliches bedeuten: etwa das Vorliegen einer unzureichenden, unbalancierten Finanzierungsstruktur, das Unausgebildetheit eines nationalen Kapitalmarkts, anhaltende und relativ massive Kapitalflucht, die durchschnittliche Verlängerung von Produktionsperioden, ein Zurückfallen der Produktivität, das Vorliegen unzureichender Kapitalauslastung. In der Regel kumulieren mehrere der Gründe. Wenn infolge der Abkommens-Bedingungen die Zugänglichkeit zu Krediten verringert, Steuern und Abgaben erhöht werden in Verbindung mit einer Liberalisierung des Devisenverkehrs, dann mag das Ergebnis einer solchen Wirtschaftspolitik die kurzfristige Verbesserung der Zahlungsbilanz sein, substantielle, über das Kurieren isolierter Symptome hinausgehende Verbesserungen aber finden nicht nur nicht statt, sondern sie werden im Gegensatz erschwert: dem Aufbau eines funktionierenden Kapitalmarktes wird mit höheren Lasten der Bevölkerung um ein weiteres die Grundlage entzogen, so daß nicht zuletzt deshalb die individual-wirtschaftliche Finanzstruktur sich nicht verbessern kann; die Instrumente zur Verhinderung von Kapitalflucht werden gekappt und insgesamt der Aufbau eines lokalen industriellen Sektors erschwert. All diesen negativen Konsequenzen entspricht kein positiver trade-off für die Entwicklung oder Produktivität. Weder lassen sich Produktionsperioden auf diese Weise (oder überhaupt) abkürzen noch kann eine höhere Kapitalauslastung erwartet werden oder eine vermehrte Anstrengung zur Erhöhung der Produktivität. Gerade in Gesellschaften, in denen der industrielle Sektor noch nicht vollständig ausgebildet ist, entstehen infolge der »Stabilisierungs«-Politik Wettbewerbsvorteile für die Unternehmen, denen der internationale Kapitalmarkt offensteht, d. h. wesentlich die multinationalen Unternehmen, die in äußerst partieller Weise zur Entwicklung beitragen und insbesondere das Beschäftigungsproblem nicht lösen können. Da wiederum gerade in Entwicklungsländern die reparierten Gewinne die Kapitaleinbringung international tätiger Unternehmen übersteigen, da ohne den Aufbau lokaler Industrie die Importabhängigkeit zum mindesten gleich bleibt, da die Exportchancen sich auf die Rohstoffe und Agrarerzeugnisse beschränken mit in der Regel exogen festgesetzten terms of trade, bleibt die Grundlage der Krise erhalten, und auch die strikteste Austeritätspolitik vermag mittelfristige Zahlungsbilanzungleichgewichte nicht zu verhindern.

Detaillierte Länderstudien bestätigen die plausible Folgerung, daß die Abkommensbedingungen zu Inflation und Depression, zu Unterversorgung, Arbeitslosigkeit und einer Steigerung von Bankrotten führen.

Ebenso inkonsistent ist die mit den Beistandskreditabkommen betriebene Politik zur Reduzierung der Staatsverschuldung in den Defizitländern. Der IWF verfolgt schematisch das Ziel einer Verbesserung der Einnahmen-Ausgaben-Relation in den unterstützten Ländern. Eine hohe Verschuldung des Staates kann aber dokumentieren, daß hohe Ausgaben für Ausbau und Erhalt einer Infrastruktur, für repressive Apparate als Mittel der »Befriedung« nach innen, für militärische Apparate als Mittel der Außenpolitik, für den Ausbau bzw. den Erhalt der industriellen Produktion, für die Finanzierung sozialer Leistungen getätigt werden, denen keine entsprechenden Einnahmen in Form von Steuern gegenüberstehen, sei es, weil das Steuersystem nicht voll entwickelt ist, sei es, weil eine politische, gesellschaftliche Grenze steuerlicher Belastbarkeit erreicht ist. Die Ausgaben mögen durch konjunkturelle Erwägungen mit begründet sein, etwa im Vollzug antizyklischer Fiskalpolitik. Jedoch selbst in Ländern mit relativ hochentwickelter Berücksichtigung von Konjunkturerwägungen bei der Haushaltsgestaltung macht der dieser Berücksichtigung entsprechende Anteil der öffentlichen Ausgaben jeweils nur einen Bruchteil aus; er

kann deshalb im weiteren vernachlässigt werden. Der ganz überwiegende Teil setzt sich aus Ausgaben zusammen, den die politisch verantwortlichen Budget-Gestalter außerhalb kurzfristig konjunktureller Erwägungen für notwendig halten. Die Tatsache, daß ein beträchtlicher Anteil des Haushalts über Kredite und nicht über Einnahmen des Staates finanziert wird, deutet dabei darauf hin, daß die politisch Verantwortlichen die Einnahmequellen des Staates für ausgeschöpft halten, wobei die Einschätzung dieses Zustandes aus wahltaktischen Gesichtspunkten (mit-)begründet sein kann.

Wenn der IWF mit seinen Kreditbedingungen schematisch die Verschiebung einer vorgefundenen Einnahme-Ausgabe-Relation durchzusetzen versucht, also etwa eine Erhöhung der Einnahmen, eine Verringerung der Ausgaben oder – wie in der Regel – eine Kombination beider, dann tut er das auf der Grundlage einer Einschätzung der nationalen ökonomischen, politischen, sozialen Lage, die von der Einschätzung der nationalen Politiker abweicht.

Es wäre nun immerhin denkbar, daß der IWF mit seiner von nationalen Politikern abweichenden Einschätzung notwendiger Ausgaben und erzielbarer Einnahmen in diesem Land eine ›Lücke‹ überbrückt, die vielen Defizitländern eigen ist: daß nämlich ökonomische und politische Herrschaftsstrukturen zu eng miteinander verschränkt sind, um im nationalen Rahmen auch nur gesamt-kapitalistisches Allgemeininteresse zu realisieren. Angesichts dieser Situation könnte dem Eingreifen des IWF die Rolle zukommen, dem im bürgerlichen Staat verkörperten besonderen Allgemeininteresse zum Durchbruch zu verhelfen.

Um diese Annahme auf ihre Realität überprüfbar zu machen, ist eine theoretische Vorklärung erforderlich: In bürgerlichen Gesellschaften verdankt sich die Existenz des Staates – und das heißt insbesondere seine in Einnahmen und Ausgaben materialisierte Existenz – nicht dem voluntaristischen Belieben von Politikern und Bürokraten, die in der immer weiteren Ausdehnung der Staatssphäre ihre Machtgüste befriedigen. Vielmehr ist der Staat die der in Konkurrenz erfolgenden Produktion abstrakten Reichtums entsprechende Instanz, der es im wesentlichen obliegt, die Konkurrenz in einem den bürgerlichen Gesellschaften eigentümlichen Allgemeininteresse aufzuheben. Dabei ist weder die inhaltliche Definition des Notwendigen ein für alle Mal festgelegt, noch garantiert, daß das Notwendige sich (automatisch) durchsetzen wird, noch daß es sich überhaupt durchsetzen wird, noch daß jede durchgeführte Maßnahme in kurzfristiger Analyse sich als Notwendiges bestimmen läßt. Die Veränderung der Produktionsbedingungen läßt neue Manifestationen des Allgemeininteresses, neue Defizite an unmittelbarer Gesellschaftlichkeit entstehen und damit neue Aufgaben des Staates. Die relative Autonomie des Politischen, d. h. auch des praktischen Personals, macht es, ebenso wie die Anarchie der Marktökonomie, wahrscheinlich, daß das der Produktion entsprechende Allgemeininteresse sich nicht zügig, nach bester theoretischer Einsicht, durchsetzt, sondern zögernd, auf Umwegen über die Befriedigung von Partikularinteressen, häufig erst über die Erfahrung katastrophaler Fehlentwicklungen. Da die Erfüllung von Aufgaben mit Kosten verbunden ist, die in den individuell verteilungsfähigen Mehrwert schneiden, und da Politiker in der Regel keine unmittelbaren Vorteile von ihrer Erfüllung haben, ist es eher wahrscheinlich, daß diese hinausgezögert, zurückgenommen, unvollständig und unzureichend angegangen als daß sie übererledigt werden. Ein solches der bürgerlichen Gesellschaft eigentümliches Allgemeininteresse als von dort ebenfalls bestehenden Partikularinteressen unterschieden ist Realität. Die Existenz von Klassen und Konkurrenz widerspricht dem nicht, sondern ist seine fundamentale Bedingung: die bürgerliche Gesellschaft müßte zusammenbrechen (und dies nicht, um unter seinen Trümmern die Fundamente des Sozialismus

freizulegen), wenn Klassen und Konkurrenten sich ausschließlich in Verfolgung ihrer Individual-Interessen aufeinander bezögen, und es keine Instanz gäbe, die in (historisch) bestimmten Bereichen das Interesse aller, auf der Oberfläche tatsächlich prinzipiell Gleicher und Freier verträte.

Das Festhalten an der Existenz von Allgemeininteresse und seine Unterscheidung von Partikularinteressen hat für die Einschätzung der Bereitschaftskreditabkommen Bedeutung. Die besondere Form der politischen Organisation in bürgerlichen Gesellschaften – und das gilt für Diktaturen und (wenn auch in geringerem Maße) für parlamentarische Demokratien – macht es möglich und wahrscheinlich, daß die politischen Akteure das Allgemeininteresse nur (wenn überhaupt) über den Umweg ihres partikularen Interesses vertreten. Da die unmittelbare gesellschaftliche Artikulation und Durchsetzung von gesellschaftlichen Bedürfnissen in kollektiven Prozessen gerade der oberflächlichen Individualität widerspricht, der der (bürgerliche) Staat seine Existenz verdankt, handelt es sich dabei um ein unauflösliches Problem, das noch verschärft zu werden scheint, wo eine territoriale politische Einheit sich – häufig im Gefolge kolonialer Herrschaft – neu bildet über einer Ökonomie, die noch weitgehend durch ein materielles und formelles Zusammenfallen ökonomischer und politischer Macht gekennzeichnet ist, und wo die plötzlich eingesetzte bürgerliche politische Struktur den traditionellen Zusammenhang dadurch wiederherstellt, daß sie die ökonomische Macht mitzuerobert sucht.

Wird nun der Umweg über das Partikularinteresse, der im übrigen kein Privileg schwacher Defizidländer ist, durch den Einfluß des IWF abgekürzt, der selbst keine Partikularinteressen in den Ländern verfolgt? Tilgen seine Stabilitätsprogramme Staatsausgaben um den Anteil persönlicher Bereicherung, unproduktiven Pomp, leistungswidrige Bestechungen, überhöhte Militärausgaben oder zwingen sie sie doch in kleinere Dimensionen und lenken so Reserven auf die Erfüllung von Allgemeininteressen?

In den mir vorliegenden Dokumenten lassen sich derartige Bedingungen nicht entdecken, weder offen ausgewiesen noch – um Peinlichkeit zu ersparen – in versteckter Form. Ob in den vertraulichen Verhandlungen auf sie hingewirkt wird, läßt sich nicht sagen. Der Augenschein spricht eher dagegen: übermäßiger Pomp, das Bekanntwerden größerer Bestechungsskandale oder die Existenz kostenintensiver Polizei- und Militärapparate auch in verhältnismäßig kleinen Ländern stellen offensichtlich keinen Hinderungsgrund für gute Beziehungen zum IWF dar. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein, wie sich an den dauerhaft günstigen Beurteilungen Süd-Koreas, der Phillipinen und Brasiliens zeigt, alles Länder, in denen aufwendige Polizei- und Militärapparate, Korruption und Regierungspomp nebeneinander in auffälligem Maße existieren.

Daß aber im Gefolge von Kredit-Bedingungen Polizei- und Militärapparate nicht kostensenkend verringert, sondern eher kostentintensiv verstärkt werden, hat seine Logik in den Austeritätskonzepten. Sie lassen sich kaum ohne schwere soziale Spannungen durchführen, welche staatliche Repression auf der Skala von intensiverer Streikbekämpfung bis hin zur offenen Militärdiktatur zur regelmäßigen Folge haben. Nur in den allerseltensten Fällen gelingt es der Regierung, die Masse der Bevölkerung davon zu überzeugen, warum sie die wesentlichen, harten Folgen der Krise tragen soll, die doch nicht durch Faulheit und Arbeitsunwilligkeit entstanden ist. Die Folge ist, daß Staatsausgaben im Anschluß an Beistands-Kreditabkommen nicht gleichmäßig gesenkt werden, sondern daß eine Umlenkung vonstatten geht. Repressive Auf- und Ausgaben des Staates werden zum mindesten relativ verstärkt, während andere Auf- und Ausgaben unverhältnismäßige Kürzungen erfahren.

Wenn politische Gründe ein Zurückdrängen repressiver Funktionen des Staats

verhindern – Gründe, die empirisch gut belegt sind –, bleibt die nationale Exekution der Abkommensbedingungen auf die Kürzungen von Sozialleistungen (die sich über Gebührenerhöhung oder Leistungsbeschneidung erreichen läßt), auf die Verminderung des Ausbaues allgemeiner Produktionsbedingungen und auf die Durchsetzung (oder Erhöhung) der Profitabilität öffentlicher Unternehmen verwiesen. Die stärkere Eröffnung neuer Quellen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben – erhöhte Steuereinnahmen und die Inanspruchnahme des privaten Kapitalmarktes – ergänzen die abkommens-induzierten Veränderungen.

Sowenig also der IWF mit seinen Beistandskreditabkommen zur Entwicklung einer dauerhaften Industriestruktur in den Defizitländern beiträgt, sowenig trägt er zur Stabilisierung von bürgerlicher Staatlichkeit als Instrument des oberflächlichen gesellschaftlichen Zusammenhalt partikularer und antagonistischer Interessen bei. Eher vertieft er die ökonomischen und sozialen Problemlagen und verschärft die Konfliktpotentiale, anstatt sie abzumildern.

Wie läßt sich eine solche Politik gesellschaftspolitisch qualifizieren? »Progressiv« in einem emphatischen Sinne ist sie gewiß nicht. Ist sie »konservativ«, wie Kritiker behaupten? Wenn der Begriff des Konservativen einen präzisen Sinn behalten und nicht einfach zum diffusen Schlagwort abgenutzt werden soll, dann ist auf zwei ihm innewohnenden Elementen zu insistieren: Konservative Politik zielt darauf, den herrschenden gesellschaftlichen Zustand – also etwa Privateigentum und Individualismus – politisch zu bewahren, und das heißt, Gefährdungen dieses Zustandes infolge ökonomischer, sozialer oder politischer Veränderungen und Ungleichgewichtslagen durch ausgleichende, integrierende, stabilisierende Gegenmaßnahmen entgegenzutreten, den Versuch also zu unternehmen, die entstandenen Konfliktpotentiale durch neue Gleichgewichtslagen zu eliminieren. Einen solchen Begriff des Konservativen hat etwa J. M. Keynes verfolgt, wenn er in der Absicht, ein »System des Staatssozialismus« zu verhindern, das »gemäßigt konservative« Programm für eine »ziemlich umfassende Verstaatlichung der Investition . . . als das einzige Mittel zur Erreichung einer Annäherung an Vollbeschäftigung« formulierte<sup>17</sup>.

Im so präzisierten Sinne ist konservative von reaktionärer Politik abzugrenzen. Diese sucht den gesellschaftlichen Zustand zu erhalten, ohne auf eingeretene Konfliktlagen und -potentiale mit dem Versuch der integrierenden Schaffung neuer Gleichgewichte zu antworten. Die reaktionäre Erhaltung des status quo bleibt letztlich nur noch durch Repression möglich – Repression, die allerdings Konfliktlagen eher noch zuspitzt als bewältigt, die folglich trotz aller Zufügung individuellen Leids langfristig erfolglos bleibt. Dafür legt die Entwicklung in einigen der vom IWF »geförderten« Länder beredtes Zeugnis ab. In diesem Sinne ist denn auch die IWF-Politik nicht angemessen als »konservativ« zu charakterisieren. Sie ist reaktionär und irrational gerade auch dann, wenn sie am Maßstab der Rationalität der bürgerlichen Gesellschaft gemessen wird. Gleichzeitig ist sie erfolglos, wobei die Kriterien für Erfolg aus Art. 1 der IWF-Statuten zu entnehmen sind: Es fehlt bisher jeder Hinweis, daß Bereitschaftskreditabkommen die internationale Währungsintegration, das gleichgewichtige Wachsen des Welthandels, ein hohes Beschäftigungsniveau, hohe Realeinkommen sowie die produktiven Ressourcen aller Mitgliedsländer fördern.

17 J. M. Keynes (FN 7). S. 318 f.

Austerität und Militärdiktatur mögen in einem engen Bedingungsverhältnis zueinander stehen. Beide scheinen extreme politische Manifestationen eines ökonomischen Systems zu sein, in dem die Produktion nicht unmittelbar auf die Befriedigung von Bedürfnissen der produzierenden Menschen zielt, sondern in dem abstrakte Werte produziert und die Bedürfnisbefriedigung nur über den Tausch dieser abstrakten Werte ermöglicht wird. Die Trennung von Bedürfnisbefriedigung und Produktion verlangt nach Menschen, die ihre Arbeitskraft einsetzen, obwohl die Ergebnisse des Arbeitsprozesses ihrer Bedürfnisbefriedigung nicht unmittelbar dienen, wobei der Einsatz selbst nicht dem Prinzip der Lustgewinnung folgt, sondern dem dem Lustprinzip gegenüber gleichgültigen Erfordernissen der Produktion abstrakter Werte. Die solcher Produktion angemessenen Eigenschaften entsprechen offensichtlich weder einer natürlichen menschlichen Anlage noch sind sie jeder historischen Produktionsform adäquat. Wie die europäische Sozialgeschichte reichlich belegt, bedurfte es langer und bisweilen außerordentlich gewaltsamer Disziplinierung, um die Fabrikugenden in die Geister und Körper der Produzenten abstrakter Werte einzuhämmern, und selbst dies ist nur oberflächlich gelungen, wie nicht nur das Material psychischer Erkrankungen zeigt, sondern auch die Leichtherzigkeit, mit der der Produktionsdisziplin zu entrinnen versucht wird, sowie endlich die fortwährende Disziplinierung, die im Produktionsprozeß ständig aufrecht erhalten werden muß. Wo schon Länder mit langer Tradition der Warenproduktion auf immer erneute kollektive wie individuelle Zurichtung nicht verzichten können, sind Gesellschaften, die sich auf der Bahn der industriellen Entwicklung befinden, um so mehr auf die Zurichtung und Entwicklung von Fabrikugenden angewiesen, je frischer die Erinnerung und sogar die partielle Existenz einer andersartigen Produktionsstruktur und Lebensweise ist.

Der Begriff der Entwicklung atmet den Fortschrittsglauben der bürgerlichen Gesellschaft – er impliziert das Erreichen einer höheren Stufe. Wie stark dieser Inhalt das Denken beherrscht, zeigen Stellungnahmen »bürgerlicher« Autoren, die den Prozeß der Industrialisierung in einem Land loben und als bitteren Tropfen, als düsteren Fleck des heiteren Bildes die politische Unterdrückung kritisieren und aus ehrlichem Herzen die Beseitigung dieses negativen Moments anregen, aber auch »sozialistischer« Autoren, die das Elend und die brutale Disziplinierung der Massen erschreckt und die angesichts dieser Erfahrung das Vorhandensein von Entwicklung ganz und gar ableugnen. Wie Peter Evans in einer Fallstudie<sup>38</sup> über Brasilien nachgewiesen hat, findet Entwicklung, Industrialisierung, Anschluß an die bereits entwickelten Länder tatsächlich statt. Resigniert aber erkennt er, daß die Entwicklung nicht zu einem höheren Grad an Humanisierung führt – eine Feststellung, die niemanden überrascht, der den Zustand der hochentwickelten Industrie-Gesellschaften analysiert.

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, ist mir auch keine politische Entwicklungs-Alternative geläufig, die die Disziplinierung unter die Erfordernisse der Warenproduktion vermeiden könnte, insbesondere durch Vermeidung der Warenproduktion selbst. Diese erscheint mir ganz unentrinnbar zu sein, wenn nur erst die Entwicklung zur Industrialisierung eingeschlagen ist. Disziplinierung ist der notwendige Preis dieser Entwicklung. Das heißt natürlich nicht, daß jede Entwicklung gleichförmig und gleichförmig gewaltsam verlaufen müßte. Politische Unterschiede kön-

<sup>38</sup> P. Evans, *Multinationals, State-owned Corporations and the Transformation of Imperialism: A Brazilian Case-Study*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 16 No. 1, Oct. 1977, S. 43.

nen eine gewaltige Differenz für das Ausmaß an Leiden für die der Disziplinierung Unterworfenen eröffnen – am Prinzip notwendiger Disziplinierung jedoch scheint sich nichts zu ändern, wobei die Erfahrung zeigt, daß deren Charakterisierung als »sozialistische« oder »kapitalistische« Disziplin für die Betroffenen keinen nennenswerten Trost bereithält.

Nun läßt sich der IWF sicherlich nicht für das Vordringen der Warenproduktion verantwortlich machen, und seine Charakterisierung als Wegbereiter des Kapitalismus erscheint mir unkorrekt. Die Verantwortlichkeit ist beschränkter, aber immer noch groß genug. Sie besteht darin, daß die verordneten und teilweise nur zu willig aufgenommenen Austeritätsprogramme eine Entwicklungsvariante aufdrängen, in der Disziplinierung unter besonders inhumanen und unsozialen Bedingungen vonstatten geht.