

---

# Die Zukunft des Internationalen Währungsfonds

Bernhard Kempen\*

Als sich am 23. Januar 2000 die Finanzminister und Notenbankchefs der G 7-Staaten in Tokio trafen, stand ein Punkt ganz oben auf der Tagesordnung: Die künftige Rolle des Internationalen Währungsfonds.<sup>1</sup> Das Interesse der G 7-Staaten kam nicht überraschend und es kam nicht von ungefähr. Schon seit längerem wurde über eine allfällige Reform des Fonds räsonniert,<sup>2</sup> und in jüngerer Zeit – die Schrecken der im Sommer 1997 in dichter Folge zu Tage tretenden Asien-, Südamerika- und Russlandkrise lösten dies aus – wurde gar die Abschaffung des IWF erwogen.<sup>3</sup> Die Finanzminister und Notenbankchefs der 7 wirtschaftsstärksten Industrienationen wollten so weit freilich nicht gehen. Aber sie haben sich immerhin darauf verständigt, das wirtschaftliche Potential des Fonds durch ein Abschmelzen der Mitgliedsquoten zu reduzieren.<sup>4</sup> Damit ist die grobe Marschrichtung klar: Nicht Expansion, sondern Reduktion, nicht Ausweitung auf neue Geschäftsbereiche, sondern Rückbesinnung auf das Kerngeschäft ist die Devise. Der Fonds wird versuchen, seine Legitimationskrise mit einem bescheideneren Auftreten zu meistern.

Daß jetzt auch ein personeller Wechsel an der Spitze des IWF ansteht, kommt da gerade recht. Wenn nämlich in wenigen Tagen der Franzose *Michel Camdessus* aus dem Amt des geschäftsführenden Direktors und Vorsitzenden des Exekutivdirek-

---

\* Prof. Dr. Bernhard Kempen, Professor für Staatsrecht, Völkerrecht, Internationales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsverwaltungsrecht an der Julius-Maximilians Universität Würzburg.

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 1. Februar 2000 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaften, Saarbrücken, gehalten hat. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

1 Siehe dazu den Bericht in: FAZ vom 24.2.2000, S. 17.

2 So hat nicht zuletzt der IWF selbst eine rege Reformdiskussion eingeleitet und gefördert, beispielsweise auf der am 28. und 29. Mai 1999 vom *IMF Research Department* durchgeführten Konferenz „Key Issues in Reform of the International Monetary and Financial System“. Siehe dazu *Swoboda, Reforming the International Financial Architecture, Finance & Development*, 1999, Vol. 36, Number 3.

3 Lange vor den genannten Krisen gab es im deutschen Schrifttum schon Abschaffungstendenzen: *Meyer-Cording, Neuorientierung des Internationalen Währungsfonds?*, in: Fs. Carstens, 1984, S. 429 ff. (434).

4 FAZ vom 24.2.2000, S. 17.

toriums ausscheidet, so läßt sich dies zwanglos als inhaltliche Zäsur begreifen oder doch wenigstens herbeireden. Der Nachfolger, der nun wohl doch nicht *Koch-Weser* heißen wird, muß, ob er will oder nicht, von einer Politik ausufernder Funktionswahrnehmung zu einer Politik begrenzter Wahrnehmungszuständigkeiten zurückfinden. Zurückfinden, denn ursprünglich war das Tätigkeitsfeld des Fonds wesentlich kleiner und überschaubarer als heute.

Der IWF wurde 1944 zeitgleich mit der sogenannten Weltbank<sup>5</sup> gegründet.<sup>6</sup> Die Weltbank ihrerseits besteht aus zwei Teilen, der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) und der Internationalen Entwicklungsbank (IDA). Stolz sprechen die Gründungsstaaten<sup>7</sup> in Bretton-Woods, jenem abgelegenen Ort in New Hampshire, vom IWF und der Weltbank als den beiden zwischenstaatlichen Stützpfählen des neuen internationalen Wirtschafts- und Finanzgefüges.<sup>8</sup>

Es ist kein Zufall, daß es zwei Pfeiler sind und nicht nur einer. Die Gründungsstaaten versuchen ganz bewußt, zwei unterschiedliche Aufgaben arbeitsteilig zwei verschiedenen Organisationen aufzubürden. Insgesamt ist ihnen daran gelegen, eine Wiederholung der Weltwirtschaftskrise, wie sie zu Beginn der 30er Jahre eingetreten war, zu verhindern.<sup>9</sup> Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Industrienationen und den meist im Prozeß der Dekolonialisierung befindlichen armen Ländern (der Begriff Nord-Süd-Konflikt war 1944 noch nicht in Mode) gilt es im Interesse des Weltfriedens ebenso zu lindern wie es gilt, Wechselkursturbulenzen zwischen den Industrienationen zu vermeiden.

Im arbeitsteiligen Verbund der Bretton-Woods-Institutionen obliegt es der Weltbank, die wirtschaftliche Entwicklung der ärmeren Länder zu fördern, indem sie Entwicklungsprogramme mit langfristigen zinsgünstigen Krediten finanziert. Den

---

<sup>5</sup> Die Bezeichnung "Weltbank" ist nicht amtlich.

<sup>6</sup> Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds vom 1./22.7.1944 in der Fassung der Dritten Änderung vom 28.6.1990, BGBl. II, 1991, S. 814. Abkommen über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung vom 1./22.7.1944 in der Fassung der Zweiten Änderung vom 16.2.1989, BGBl. II 1, 1992, S. 1134.

<sup>7</sup> An der Gründungskonferenz haben 45 Staaten teilgenommen: Australia, Belgium, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Czechoslovakia, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, France, Greece, Guatemala, Haiti, Honduras, Iceland, India, Iran, Iraq, Liberia, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Peru, the Philippines, Poland, South Africa, U.S.S.R., United Kingdom, USA, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia. Bis auf die Sowjetunion haben diese Staaten alle den IWF-Vertrag ratifiziert. Der Vertrag trat am 27.12.1945 in Kraft, nachdem er von 29 Staaten ratifiziert worden war. Vgl. *Horsefield, The International Monetary Fund 1945-1965*, Vol. I, Chronicle, 1969, S. 1 ff.; *de Vries, The IMF in a Changing World*, 1986, S. 5 ff.

<sup>8</sup> So *White, Bretton Woods Agreement Act: Hearings on H. R. 2211 before the House Comm. on Banking and Currency*, 79<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> Sess. 106 (1945): "Thus the IMF and the IBRD would constitute two pillars to support the edifice of world peace and prosperity."

<sup>9</sup> *Hooke, The IMF: Its Evolution, Organization and Activities*, 2. Aufl. 1982, S. 1; *Edwards, International Monetary Law*, VandJTL 1992, S. 209 (210).

ärtesten der armen Länder gewährt sie zudem finanzielle Sonderhilfen. Ihre Finanzmittel beschafft sich die Weltbank im wesentlichen durch Kreditaufnahme bei Anlegern am offenen Markt, während ein geringer Teil aus den Einzahlungen der Mitgliedstaaten stammt.<sup>10</sup> Von der regen Tätigkeit der Weltbank profitieren etliche Staaten. Nicht wenigen gelingt es im Lauf der Jahre, sich dank der finanziellen Unterstützung von eben dieser Unterstützung zu emanzipieren. Ein Beispiel ist Japan, daß 14 Jahre lang Darlehen von der Weltbank erhalten hat und heute zu den großen Kreditgebern der Weltbank zählt.

Dem Internationalen Währungsfonds obliegt es demgegenüber, für Währungsstabilität zu sorgen. In den umfangreichen Zielbestimmungen des Artikel I des IWF-Abkommens (IWFA) heißt es denn auch, der Fonds solle

- die „internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik“ fördern,
- die „Ausweitung und ein angemessenes Wachstum des Welthandels“ erleichtern,
- „die Stabilität der Währungen“ fördern, „geordnete Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern“ aufrechterhalten, „Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen“ vermeiden und
- den Mitgliedern „zeitweilig unter angemessenen Sicherungen die allgemeinen Fondsmittel zur Verfügung“ stellen, um ihnen so Gelegenheit zu geben, „Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen“.

Hinten diesem Ziel- und Aufgabenkatalog steht die Erfahrung der klassischen Zahlungsbilanzkrisen. Sie entstehen und entwickeln sich nach einem mehr oder minder festen Muster. Nehmen wir ein Beispiel:<sup>11</sup>

Ein kleiner Staat, dessen Wirtschaft agrarisch strukturiert ist, koppelt seine Währung an eine konvertierbare Leitwährung, meist den US-Dollar: so viele Einheiten der Landeswährung für einen Dollar. Wenn der Wechselkurs nicht von Zeit zu Zeit den relativen Preisen angepaßt wird, besteht eine Tendenz zur Überbewertung der Währung unseres Beispieldstaates: Es wird nur eine Einheit der Landeswährung für einen US-Dollar angesetzt, obwohl realistischerweise zwei Einheiten anzusetzen wären. Die Regierung unseres Staates ist mit der Überbewertung durchaus einverstanden, denn bei einer überbewerteten Währung sind die Importe billiger, als sie es bei einer korrekten Bewertung wären. Allerdings sind aufgrund der Überbewertung gleichzeitig die Exporte teurer und somit wenig attraktiv für ausländische Käufer. Auf diese Weise kommt es in unserem Staat zu einem Rückgang der Exporterlöse und höheren Ausgaben für Importe. Die heimi-

---

<sup>10</sup> Siehe dazu *Goldsong*, International Bank for Reconstruction and Development, in: EPIL 5 (1983), S. 58 ff.; *Mosler*, Finanzierung durch die Weltbank, 1987; *Vagts*, International Economic Transactions, 1998.

<sup>11</sup> Nach *Driscoll*, IWF und Weltbank – Ihre Aufgaben in der Weltwirtschaft, o.J., S. 12 f.

sche Agrarwirtschaft verzeichnet wegen des beschränkten Exportabsatzes einen Produktivitätsrückgang, der die Regierung zwingt, die ohnehin schon knappen Devisenreserven für den Zukauf ausländischer Nahrungsmittel zu verwenden. Die Zahlungsbilanz unseres Beispielstaates, also die Bilanz seiner Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Beziehungen mit anderen Staaten, wird nun immer unausgeglichener: Der Staat gibt mehr Devisen aus dem Land, als er einnimmt, und er beginnt sich zu verschulden. In dieser Situation hilft als letztes Mittel oft nur eine staatlich verordnete Abwertung der eigenen Währung. Sie erfolgt, um nachhaltige Wirkung zu zeitigen, meist in signifikanten Sprüngen und bringt damit aber auch die im Wettbewerb stehenden anderen Staaten schlagartig in arge Schwierigkeiten. Die Abwertungsradikalkalkur hat oft genug aus der Zahlungsbilanzkrise eines einzelnen Staates die Finanzkrise einer ganzen Region werden lassen.

Die Gründungsmitglieder des IWF wollen 1944 der Falle unausgeglichener Zahlungsbilanzen mit einem ebenso einfachen wie wirksamen Mittel entrinnen, indem sie ein System starrer Wechselkurse statuieren.<sup>12</sup> Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Wechselkurs ihrer Währungen durch unlimitierte Interventionen am Devisenmarkt innerhalb vorgegebener, enger Bandbreiten zu halten. Bezugspunkt für die Paritäten ist der damals goldkonvertible US-Dollar. Dem Fonds kommt in diesem System der starren Wechselkurse die Aufgabe zu, die Bemühungen der Mitgliedstaaten um Aufrechterhaltung der Paritäten zu überwachen und im Notfall durch finanzielle Hilfen, sogenannte Ziehungen bzw. Kredite, die kurzfristig auf drei bis fünf Jahre gegeben werden, zu unterstützen.

Das System funktioniert von Anfang an nicht gerade bestens. Der Fonds muß eingestehen, daß er in den fünfziger Jahren mit dem Ausbau des Paritätensystems befaßt war und in den Sechzigern das Entstehen erster internationaler Liquiditätskrisen nicht vermeiden kann. Die Bundesrepublik Deutschland, seit 1952 Mitglied im IWF,<sup>13</sup> sieht sich zweimal, 1961 und 1969, zu Aufwertungen veranlaßt, Großbritannien 1967 und Frankreich 1969 zu Abwertungen. Schließlich geraten auch die Vereinigten Staaten, auf deren Versprechen, US-Dollar in Gold umzutauschen, das starre Paritätensystem basiert, infolge ihrer defizitorientierten Haushaltspolitik selbst unter Abwertungsdruck. Am Ende müssen die USA im Jahr 1971 die Goldkonvertibilität des Dollar widerrufen,<sup>14</sup> weil ihre Goldreserven dem Inflationsfortschritt nicht standhalten. Damit ist der feste Bezugspunkt des Bretton-Woods-Systems nicht mehr vorhanden. Der Versuch es mit dem „*Smithsonian Agreement*“<sup>15</sup>

---

12 Ausführliche Darstellung bei *Hahn*, Währungsrecht, 1990, S. 174 f. mit weiteren Nachweisen.

13 Beitrittsgesetz vom 28.7.1952, BGBl. II 1952, S. 638. Nach der Bekanntmachung vom 26.8.1952 ist der IWF-Vertrag für die Bundesrepublik Deutschland am 14.8.1952 in Kraft getreten, BGBl. II 1952, S. 728.

14 Dazu *Zebetner*, Die Suspendierung der Goldkonvertibilität des Dollars, 1973, S. 5 ff.

15 Beschlüsse der Bundesregierung zu den Vereinbarungen der sog. Zehnergruppe in Bull. BReg. 1971, S. 2088.

wenigstens für die wichtigsten zehn Währungen zu retten, bleibt Episode, denn ab 1973 gehen die EG-Länder vertragswidrig<sup>16</sup> zu einem gemeinsamen *Floaten* ihrer Währungen (*Blockfloating*) über.

Die neue Wechselkursliberalität wird 1976 legalisiert, indem der IWF-Vertrag in einer zweiten Änderung<sup>17</sup> an die neuen Verhältnisse angepaßt wird (die erste Änderung von 1969<sup>18</sup> brachte die Einführung der Sonderziehungsrechte, auf die noch zurückzukommen sein wird). Seitdem erlaubt das IWF-Abkommen seinen Mitgliedern, die Wechselkurse frei zu bestimmen,<sup>19</sup> lediglich eine Anknüpfung an Gold ist verboten. Die Hauptaufgaben des IWF bestehen nach wie vor, bei gleicher Vertragszielsetzung, darin,

- die Bemühungen der Mitgliedstaaten um Wechselkursstabilität zu überwachen,
- die Mitgliedstaaten währungspolitisch zu beraten und
- ihnen bei Zahlungsbilanzdefiziten finanziell zu helfen.

Der Internationale Währungsfonds ist als eine echte internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gut für die Erfüllung seiner Aufgaben gerüstet. Sein Gründungsvertrag, die Gesamtheit der „*Articles of Agreement*“, ist der Rechtsnatur nach in vollem Umfang ein völkerrechtlicher Vertrag. Die schon früh im völkerrechtlichen Schrifttum unternommenen Versuche, dem im Gründungsvertrag enthaltenen Innenrecht der Organisation eine Rechtsnatur eigener Art zuzuweisen,<sup>20</sup> mußten erfolglos bleiben.<sup>21</sup> Denn der Vertrag war unbestritten bei seinem Abschluß ein völkerrechtlicher, und es ist nicht recht zu sehen, warum er diese Rechtsqualität mit seinem Inkrafttreten eingebüßt haben sollte. Auch die Wiener Vertragsrechtskonvention erstreckt ihren Anwendungsbereich auf „jeden Vertrag, der die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bildet“ und zwar „unbeschadet aller einschlägigen Vorschriften der Organisation“ (Art. 5 WVRK).

Innerhalb dieses durch völkerrechtlichen Vertrag entstandenen Gebildes agieren mehrere Organe, an erster Stelle der Gouverneursrat, in den jeder der mittlerweile 182 Mitgliedstaaten einen Vertreter, typischerweise den Finanzminister oder den

---

16 Gold, *Developments in the International Monetary System, the International Monetary Fund, and International Monetary Law*, RdC 174 (1982), S. 111 ff. (185 f.).

17 BGBl. II 1978, S. 16.

18 BGBl. II 1968, S. 1225.

19 Dazu aus der Sicht der Bundesbank Emminger, Auf dem Wege zu einer neuen internationalen Währungsordnung, in: Hahn (Hrsg.), Währungsordnung und Konjunkturpolitik, 1977, S. 53 ff.

20 So Miehsler, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, BerDGVR 12 (1973), S. 47 ff. (65); Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967, S. 42 ff.

21 So zu Recht Lucke, Internationaler Währungsfonds – Strukturen, Finanztransaktionen und Konditionalität aus völkerrechtlicher Sicht, 1997, S. 65 f.

Notenbankpräsidenten, und einen Stellvertreter, typischerweise einen Staatssekretär oder Notenbankvizepräsidenten, entsendet. Die Bundesrepublik Deutschland entsendet derzeit den Präsidenten der Bundesbank als Mitglied und den Bundesfinanzminister als Stellvertreter. Der Gouverneursrat ist für alle Geschäfte zuständig, die nicht ausdrücklich dem Exekutivdirektorium oder dem geschäftsführenden Direktor übertragen sind (Art. XII Abschnitt 2 lit. a) IWFA).

Das Exekutivdirektorium besteht aus fünf Exekutivdirektoren, die von den Staaten mit den fünf höchsten Quoten entsendet werden. Dies sind die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, Japan und die Bundesrepublik Deutschland. Ferner sind im Normalfall 15 weitere Exekutivdirektoren im Amt, die von den übrigen Mitgliedstaaten gewählt werden. Die Zahl der gewählten Exekutivdirektoren kann dabei unter bestimmten Voraussetzungen variieren (Art. XII Abschnitt 3 lit. b) und c) IWFA). Derzeit besteht der Exekutivrat aus 24 Direktoren. Sie wählen einen geschäftsführenden Direktor, der nicht aus dem Gouverneursrat und nicht aus dem Exekutivdirektorium stammen darf.

Dem Exekutivdirektorium obliegt die Erledigung der laufenden Geschäfte, sofern nicht der geschäftsführende Direktor zuständig ist. Der geschäftsführende Direktor steht den rund 2200 Mitarbeitern<sup>22</sup> vor, er ist außerdem Koordinierungsstelle und Außenvertretungsorgan des Fonds.

Im Gouverneursrat, bei den Wahlen zum Exekutivrat und bei allen Geschäftsführungsbeschlüssen werden die Stimmen der Mitgliedstaaten nach Quoten gewichtet. Die Quote der ursprünglichen Gründungsmitglieder hat der Gründungsvertrag festgesetzt (Anhang A des IWFA), die Quote der später hinzustößenden Mitglieder setzt der Gouverneursrat nach Maßgabe verschiedener Wirtschaftsindikatoren (Volkseinkommen, Exportanteil, Exportschwankungen etc.) fest. Der Gouverneursrat hat die Quoten der Mitgliedstaaten im Fünfjahresrhythmus zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern (Art. III Abschnitt 2 IWFA). Dies ist 11 Mal geschehen, zuletzt im Januar 1998, als die Quoten insgesamt deutlich angehoben wurden.<sup>23</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland erhöhte sich die Quote von 8,2 Mrd. auf 13 Mrd. Sonderziehungsrechte. Auf den Begriff Sonderziehungsrecht werde ich sogleich eingehen, zuvor will ich aber noch einige Bemerkungen zur Quote machen. Die Quote ist

- der Schlüssel für die Einlagen (Subskriptionen), welche die Staaten zu leisten haben,
- der Schlüssel für die Vergabe von Krediten an die Staaten und außerdem
- der Schlüssel für die Stimmengewichtung in den IWF-Organen.

---

<sup>22</sup> Am 31.12.1998 beschäftigte der IWF 1525 hauptberufliche und 671 nebenberufliche Mitarbeiter. Etwa zwei Drittel der Mitarbeiter sind wirtschaftswissenschaftlich ausgebildet. Etwa 4,6 Prozent der Mitarbeiter sind Deutsche (zum Vergleich: 6,6 Prozent Briten, 25,3 Prozent US-Amerikaner).

<sup>23</sup> Vgl. *IMF Annual Report 1999*, S. 95 f.

Der Gouverneursrat kann die Quoten nur mit einer Mehrheit von 85 Prozent der Stimmen ändern (Art. III Abschnitt 2 lit. c) IWFA). Dies beschert den Vereinigten Staaten von Amerika entsprechend ihrer im Gründungsvertrag festgelegten Quote eine Sperrminorität, weil sie als einziger Staat von Anfang an alleine über einen 15 Prozent übersteigenden Stimmanteil verfügen und verfügen; derzeit liegt der Stimmanteil der USA bei 17,53 Prozent, Deutschland verfügt im laufenden, bis April 2000 währenden, Geschäftsjahr über einen Stimmanteil von 6,15 Prozent, Frankreich und Großbritannien über jeweils 5,08 Prozent.<sup>24</sup> Mit anderen Worten: Deutschland, Frankreich und Großbritannien verfügen zusammen über eine Sperrminorität, die sie freilich nur nutzen können, wenn sie gemeinsam an einem Strang ziehen.

Die Einheit der Quoten ist das Sonderziehungsrecht (*Spezial Drawing Right*, abgekürzt SZR oder SDR). Mit dem verwirrenden Begriff ist zunächst einmal nicht mehr als eine Rechnungseinheit gemeint, eine Rechnungseinheit, die freilich monetäre Funktionen besitzt. Wie richtiges Geld dient das Sonderziehungsrecht vor allem der Wertaufbewahrung.<sup>25</sup> Es ist ein Korb, der feste Beträge einer bestimmten Zahl besonders wichtiger Währungen, zunächst 16, seit 1981 nur noch fünf Währungen, enthält. Im laufenden Geschäftsjahr 1999/2000 setzt sich ein Sonderziehungsrecht aus der Summe von 0,582 \$, 0,228 Euro (in DM umgerechnet), 27,200 Yen, 0,123 Euro (in Francs umgerechnet) und 0,105 britische Pfund zusammen.<sup>26</sup> Der Kurs eines Sonderziehungsrechts lässt sich in anderen Währungen ausdrücken, beispielsweise in US-Dollar, er kann den Kursteilen einschlägiger Tageszeitungen oder dem Internet entnommen werden. Am 31. Januar 2000 lag er bei 1,35288 US-Dollar. Die rechnerische Zusammenlegung der genannten Währungen in einem Korb bietet den Vorteil großer Unempfindlichkeit gegen Kurs- und Kaufkraftschwankungen. Dies macht das Sonderziehungsrecht zum idealen Hauptreservemedium des internationalen Währungssystems. Das System funktioniert folgendermaßen:

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihre Anfangsquote in voller Höhe in eigener Währung, spätere Quotenerhöhungen zu 75 Prozent in eigener Währung und zu 25 Prozent in Sonderziehungsrechten einzuzahlen.<sup>27</sup> Mit der Subskription erwerben sie einen Anspruch, ihre quotenmäßig erworbenen Sonderziehungsrechte gegen die stabile, frei konvertierbare Währung eines anderen Mitglieds zu tauschen. Der Fonds bestimmt („designiert“) die Mitglieder, die zu dieser Art von Zwangstausch verpflichtet werden. Mit anderen Worten, ein Land zahlt seine

---

<sup>24</sup> *IMF Annual Report 1999*, S. 194.

<sup>25</sup> *Hahn*, Währungsrecht, 1990, S. 40 f.

<sup>26</sup> *IMF Annual Report 1999*, S. 109.

<sup>27</sup> Die Subskriptionen sind nicht die einzige Finanzierungsquelle des Fonds. Daneben gibt es die Kreditaufnahmen des Fonds im Rahmen der *General Arrangements to Borrow (GAB)* und im Rahmen der *New Arrangements to Borrow (NAB)*; Einzelheiten in *IMF Annual Report 1999*, S. 98 f.

Quote in nicht konvertierbarer eigener Währung ein, erhält eine entsprechende Menge Sonderziehungsrechte und kann nun diese Sonderziehungsrechte bei anderen Mitgliedern gegen frei konvertierbare Währung eintauschen. Nach Maßgabe dieses Tauschverfahrens hat der Fonds im letzten Geschäftsjahr 19,4 Mrd. SZR umgesetzt.<sup>28</sup>

Doch bei diesem einfachen Tauschsystem, in dessen Rahmen dem Fonds allein die Aufgabe zukommt, die tauschverpflichteten Mitglieder zu designieren, hat es bei leibe nicht sein Bewenden. Der Fonds besitzt neben der SZR-Abteilung eine Generalabteilung (*General Department*), welche die Subskriptionszahlungen der Mitgliedstaaten und die durch Darlehen aufgenommenen Mittel des Fonds verwaltet. Diese Abteilung ist auch zuständig für die Vergabe von finanziellen Hilfen an Staaten mit verzerrter Zahlungsbilanz (Art. XVI Abschnitt 1 und 2 IWFA).

Als Form der finanziellen Hilfe kommt zweierlei in Betracht (Art. V Abschnitt 3 lit. a) IWFA). Die erste Gruppe bilden die Reservetranche, die erste Kredittranche und die drei oberen Kredittranchen, die den Mitgliedern nach Maßgabe vertraglich vorgesehener Bedingungen zugeteilt werden. Die direkten Ziehungen erfolgen dabei nach einem recht einfachen Muster: Wenn ein Mitglied vom IWF die Zustimmung für einen finanziellen Beistand erhalten hat, kauft es mit seiner Landeswährung die erforderlichen Devisen vom Fonds. Sobald sich die Zahlungsbilanz verbessert hat bzw. nach Ablauf einer vorher festgelegten Frist, kauft das Land seine eigene Währung wieder zurück. Den direkten Ziehungen kann ein *stand-by-arrangement* vorgeschaltet sein: Unter bestimmten Bedingungen räumt der Fonds einem Mitglied eine Kreditlinie ein, die das Mitglied dann, wenn es brenzlig wird, in Anspruch nehmen kann. Insgesamt hat der Fonds im zurückliegenden Geschäftsjahr Kredite mit einem Volumen von 62,8 Mrd. \$ bewilligt, fünf Jahre zuvor war noch nicht einmal die Hälfte dieses Volumens erreicht.

Die zweite Gruppe besteht aus den Sonderfazilitäten<sup>29</sup>, die der Fonds gestützt auf eine etwas vage Ermächtigung im Vertrag (Art. 5 Abschnitt 3 lit. a) IWFV) entwickelt hat. Besondere Bedeutung hat hier die *Enhanced Structural Adjustment Facility* (*ESAF*, erweiterte Strukturanpassungsfazilität) erlangt, die eingerichtet wurde, um den Entwicklungsländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen Zahlungsbilanzhilfe zu weichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Im zurückliegenden Geschäftsjahr hat der Fonds hierfür rund 5,4 Mrd. \$ aufgewandt. Diese Entwicklungshilfefazilität wird flankiert von einem vor drei Jahren installierten ehrgeizigen Projekt zum Schuldenabbau in den hochverschuldeten armen Ländern (*Heavily Indebted Poor Countries, HIPC*), das den Fonds allein 1997/1998 runde 6 Mrd. \$ gekostet hat.

---

<sup>28</sup> IMF *Annual Report 1999*, S. 110. Zum Vergleich: im Vorjahr waren es 9,8 Mrd. SZR und in den Jahren 1987 bis 1997 durchschnittlich 8,3 Mrd. SZR p.a.

<sup>29</sup> Überblick in *IMF Annual Report 1999*, S. 65 ff.

Beide Gruppen von Finanzhilfen werfen eine Vielzahl alter und neuer Rechtsfragen auf. Mit den alten Fragen will ich mich gar nicht lange aufhalten: welche Rechtsqualität die Fonds-Transaktionen haben, ob sie als Kauf oder Darlehen zu werten sind,<sup>30</sup> welche Auslegungsmaßstäbe für den IWF-Vertrag gelten, ob er ein *self-contained-regime* ist,<sup>31</sup> welche Durchsetzungsmechanismen dem Fonds gegen renitente Mitglieder zustehen, ob er Schadensersatzansprüche gegen vertragsuntreue Mitglieder hat<sup>32</sup> – all dies ist in der Vergangenheit, nicht zuletzt von vielen fleißigen Doktoranden im In- und Ausland, erörtert und „gelöst“ worden.

Die Gegenwarts- und Zukunftsprobleme spiegeln sich in den kritischen Einwänden, die jeweils ein und denselben Punkt betreffen, im Ergebnis aber zu ganz entgegengesetzten Schlußfolgerungen führen:

- Dem Fonds wird einerseits vorgehalten, die Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten habe sich in der Früherkennung von Krisensymptomen als unzuverlässig erwiesen, andererseits, die Überwachung greife zu weit in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten ein.
- Dem Fonds wird einerseits vorgehalten, seine Auflagenpolitik, die sogenannte Konditionalität, entbehre einer tragfähigen Rechtsgrundlage, andererseits, sie gehe in vielen Fällen (Rußlandkrise) nicht weit genug.
- Dem Fonds wird einerseits vorgehalten, für das Betreiben aktiver Entwicklungshilfepolitik fehle ihm das vertragliche Mandat, andererseits, sein Entschuldungsprogramm nutze den Schuldnerländern zu wenig.
- Dem Fonds wird einerseits vorgehalten, er verschaffe einzelnen privaten Banken wettbewerbsverzerrende Informationsvorsprünge, andererseits, die Nichteinbeziehung des privaten Sektors sei die Hauptursache für die Instabilität der Internationalen Finanzarchitektur.
- Dem Fonds wird einerseits vorgehalten, seine innere Willensbildung sei intransparent und undemokratisch, andererseits, seine Entscheidungsstruktur sei zu langsam und schwerfällig.

In der Auseinandersetzung mit diesen Einwänden ist die Politikwissenschaft, die Wirtschaftswissenschaft und die Rechtswissenschaft gefordert. Ich will und kann nur aus der Sicht der juristischen Analyse einige wenige Bemerkungen zu einigen dieser Problempunkte machen.

Der Einwand, die Überwachung (*surveillance*) der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten greife in unzulässiger Weise in deren innere Angelegenheiten ein, ist nicht

---

<sup>30</sup> Dazu ausführlich *Lucke*, (Fn. 21), S. 77 ff.

<sup>31</sup> Dazu die neue Studie von *Gold*, Interpretation: The IMF and International Law, 1996, *passim*.

<sup>32</sup> Dazu *Steinhauer*, Die Auslegung, Kontrolle und Durchsetzung mitgliedstaatlicher Pflichten im Recht des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Gemeinschaft, 1996, S. 71 ff., 97 ff.

berechtigt. Denn immerhin gibt es für diese Überwachung eindeutige vertragliche Grundlagen.<sup>33</sup> Das in Art. IV Abschnitt 3 geregelte Konsultationsverfahren unterstellt die Wechselkurspolitik der Mitgliedstaaten einer „strikten Überwachung“, in deren Rahmen sie alle „notwendigen Informationen“ zu liefern haben. Angesichts dieser – freiwillig eingegangenen – vertraglichen Bindungen über ein Eingreifen des allgemeinen völkerrechtlichen Interventionsverbotes nachzudenken,<sup>34</sup> verbietet sich meines Erachtens von selbst.

Dasselbe gilt für den Einwand, die Konditionalität entbehre einer ausreichenden vertraglichen Grundlage. In Art. I Abschnitt V war schon immer ein Mandat für eine konditionierte Mittelvergabe enthalten, die erste Abkommensergänzung von 1969 hat dies in Art. 5 Abschnitt 3 lit. c) dann noch einmal bestätigt.<sup>35</sup>

Etwas anders sieht die Rechtslage bezüglich der neueren Entwicklungshilfeaktivitäten des Fonds aus. Eine klare vertragliche Grundlage für diese Aktivitäten fehlt. Allenfalls in den Zielbestimmungen des IWF-Vertrages sind Ansätze zu erkennen, die in die Richtung einer Entwicklungspolitik weisen, beispielsweise, wenn in Artikel I Abschnitt 2 von der „Förderung eines hohen Beschäftigungsgrades und Realeinkommens“ und der „Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder“ die Rede ist. Andererseits fehlt aber ein Entwicklungshilfeauftrag in den operativen Aufgabenzuweisungsnormen des Vertrages.

Eine stillschweigende Vertragsänderung anzunehmen,<sup>36</sup> verbietet sich meines Erachtens jedenfalls im Hinblick auf die im *HIPC*-Projekt angelaufene enge Zusammenarbeit mit der Weltbank. Denn was eine solche Form der Zusammenarbeit anbelangt, trifft der IWF-Vertrag in Artikel X Satz 1 eine eigene Regelung: Die Zusammenarbeit ist zwar grundsätzlich möglich mit allen Organisationen, „die auf verwandten Gebieten besondere Aufgaben haben“. Aber weiter heißt es dann in Artikel X Satz 2, daß die einer solchen Zusammenarbeit dienenden Regelungen, sofern sie der Sache nach auf eine Vertragsänderung hinauslaufen, nur nach einer förmlichen Vertragsänderung getroffen werden dürfen. Damit ist der Weg einer stillschweigenden Vertragsänderung ausgeschlossen. Ausgeschlossen ist er jedenfalls nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Vertragsinhalt, wie ihn ein objektiver, distanzierter Beobachter wahrnehmen müßte. Der Vertrag weist aber auch noch die weitere Eigentümlichkeit auf, daß dem Exekutivdirektorium ausdrücklich (Artikel XXIX lit. a)) die Befugnis zur authentischen Vertragsinterpretation

---

<sup>33</sup> Dazu *Steinhauer*, (Fn. 32), S. 51 ff., 58 ff.; *Carreau*, Le pouvoir de contrôle du Fonds Monétaire International, in: Fischer/Vignes (Hrsg.), L'inspection internationale, 1976, S. 275 ff.

<sup>34</sup> Überblick bei *Lucke*, (Fn. 21), S. 235 ff., der im Ergebnis zu Recht keinen Verstoß gegen das Interventionsverbot annimmt.

<sup>35</sup> Vgl. *Meng*, Conditionality of IMF and World Bank Loans: Tutelage over Sovereign States, in: VRÜ 1988, S. 263 ff.; *Cornelius*, Das Prinzip der Konditionalität bei Krediten des IWF, 1988, S. 65 ff.

<sup>36</sup> Sie ist nicht generell ausgeschlossen, vgl. *Ipsen*, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, S. 135 ff. m.w.N.

tation eingeräumt ist.<sup>37</sup> Mit dieser Regelung, die in erster Linie als eine Verfahrensregel aufzufassen ist, dürfte es ausgeschlossen sein, gegen das *HIPC*-Projekt des Fonds den Einwand des vertragswidrigen *Ultra-Vires*-Handeln zu erheben.

Zum Schluß will ich noch in aller Kürze auf ein Problem eingehen, das die europäischen Mitgliedstaaten des IWF, insbesondere die 11 Euro-Staaten besonders berührt. Deren Mitgliedschaft im IWF ist auch nach dem Betreten der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 unverändert erhalten geblieben. Gleichzeitig aber ist ihre Währungshoheit auf das Europäische System der Zentralbanken übergegangen, wobei zu unterscheiden ist:<sup>38</sup> Dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) obliegt die Verantwortung für den Abschluß von Wechselkursvereinbarungen mit Drittländern und für allgemeine Orientierungen gegenüber Drittlandswährungen (Art. 111 Abs. 1 und 2 EGV), dem ESZB die ausschließliche Zuständigkeit für die Geldpolitik (Art. 105 Abs. 2 EGV) und für die Implementierung der Währungspolitik.

Damit ist ein Dilemma entstanden:<sup>39</sup> Gegenüber dem IWF ist jeder einzelne Euro-Staat vertraglich zu einer ganz bestimmten Geld- und Währungspolitik verpflichtet, doch fehlt ihm im Verhältnis zu den anderen Euro-Staaten die Kompetenz zur Durchführung dieser Politik.<sup>40</sup> Die Europäische Union, die Europäische Gemeinschaft, die Europäische Währungsunion, die EZB und auch das ESZB sind indes nicht Mitglied des IWF und können es nach der bestehenden Vertragslage auch nicht werden, weil der Vertrag nur die Aufnahme von „Staaten“ kennt (Art. II Abschnitt 2 IWFV), aber keine Möglichkeit zur Aufnahme von supranationalen Organisationen bietet.<sup>41</sup>

Aus dem Dilemma sind pragmatische Interimslösungen gefunden worden.

- Der Europäischen Zentralbank wird im Exekutivdirektorium ein *Observer*-Status zugebilligt. Ein Stimmrecht steht der EZB dabei freilich nicht zu.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Dazu eingehend *Gold*, (Fn. 31), S. 82 ff., 169 ff.

<sup>38</sup> Weitere Distinktionen bei *Martenczuk*, Die Außenvertretung der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Währungspolitik, ZaöRV 1999 (59), S. 93 ff., 101 ff.

<sup>39</sup> Lösungsmöglichkeiten werden erwogen von *Claber/Hase*, Veränderungen im Weltwährungsgefüge als Folge der WWU und der Einführung des Euro, in: *Caesar/Scharrer* (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1998, S. 446 ff.; *Smits*, in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann* (Hrsg.), Kommentar zum EG-Vertrag, Art. 109 Rdnr. 179 ff.; *Louis*, The Relations between the EMU and the International Monetary Fund, in: The International Law Association, Report of the Sixty-Eighth Conference, Taiwan 1998, S. 444 ff.; *derselbe*, Union monétaire européenne et Fonds monétaire international, in: *Fs. Hahn*, 1997, S. 201 ff.

<sup>40</sup> Ausführlich dazu *Martha*, The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty to the European Community, CMLR 30 (1993), S. 749 ff.

<sup>41</sup> Ebenso *Lasta*, The independence of the European System of Central Banks, HILJ 33 (1992), S. 475 ff. (516); *Zilioli/Selmayr*, The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects, CMLR 36 (1999), S. 273 ff. (339); *Hahn/Häde*, in: Bonner Kommentar, 93. Lfg. 1999, Art. 88 Rdnr. 611.

<sup>42</sup> Entscheidung des Exekutivdirektoriums vom 22.12.1998; vgl. *IMF Annual Report* 1999, S. 57 ff.

- Vor den jährlichen Artikel-IV Konsultationen zwischen dem Fonds und den Euro-Mitgliedsstaaten führt der Fonds Gespräche mit der EZB und der EG-Kommission.<sup>43</sup>

Doch diese Verlegenheitslösungen ändern an dem beschriebenen Dilemma wenig, sie führen die Notwendigkeit klarer Kompetenzzuordnungen nur um so eindringlicher vor Augen. Außerdem lassen sie unberücksichtigt, daß sich die Aufgaben des IWF nicht allein auf die Währungspolitik, sondern ebenso auf Teile der allgemeinen Wirtschaftspolitik beziehen. Insoweit sind auch Zuständigkeiten betroffen, die bei den Mitgliedstaaten verblieben und nicht auf europäischer Ebene vergemeinschaftet worden sind.<sup>44</sup>

Eine saubere Lösung wäre eine Änderung des IWF-Vertrages dahingehend, daß er eine Aufnahme der Gemeinschaft in den IWF zuläßt.<sup>45</sup> Dagegen sperren sich bislang die Vereinigten Staaten, die um ihre Sperrminorität bangen. In der Tat, mit dem Beitritt der Gemeinschaft würde eine Quote von gut 30 Prozent (alle EU-Staaten) oder von gut 23 Prozent (alle Euro-Länder) zusammenkommen. Daß dies den Amerikanern mit ihrer Quote von 17, 5 Prozent nicht gerade angenehm ist, liegt auf der Hand.

Ich komme zum Schluß: Die nächste Zukunft, nämlich die für den April 2000 anberaumten Verhandlungen über eine 4. Änderung des IWF-Vertrages wird erweisen, ob und in welcher Weise die Europäische Währungsunion in der internationalen Finanzarchitektur Platz finden wird. Es wird sich dann aber auch herausstellen, ob der IWF selbst eine Zukunft haben wird. Nicht zuletzt sein Engagement in der Entwicklungspolitik hat ihn in eine Legitimationskrise gestürzt, aus der er sich mit Erfolg nur dann befreien kann, wenn er sich auf seine eigentliche Funktion als Hüter internationaler Wechselkursstabilität zurückbesinnt.

---

<sup>43</sup> *Public Information Notice No. 99/37 vom 23.4.1999*, in: *IMF Economic Reviews 1/1999*, S. 200; *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht 09/1999, S. 15 ff.

<sup>44</sup> *Hahn/Häde*, in: *Bonner Kommentar*, 93. Lfg. 1999, Rdnr. 613.

<sup>45</sup> Gründlich erwogen von *Bognar*, *Europäische Währungsintegration und Außenwirtschaftsbeziehungen*, 1997, S. 395 ff.; *Martenczuk*, (Fn. 38), S. 101 ff.