



Christian Kellermann*

Der IWF als Hüter des Weltgelds? Zum chinesischen Vorschlag einer globalen Währung

Der chinesische Vorschlag, im Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Weltwährung in Konkurrenz zum Dollar anzusiedeln, sorgt weltweit für Unruhe, Verwirrung und Erstaunen. Die Sorge um einen Dollarabsturz könnte diese Idee motiviert haben. Die Furcht vor Einschränkungen im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr und andere protektionistische Maßnahmen könnten ebenfalls eine Rolle gespielt haben. In diesem Papier wird der chinesische Vorschlag zunächst in die Geschichte des IWF zurückverfolgt, der bereits über eine solche Kunstwährung verfügt, deren Rolle aber von Anfang an höchst umstritten und beschränkt war. Zudem wird der IWF auf seine Tauglichkeit als möglicher Hüter eines solchen Weltgeldes hin überprüft. Immerhin hat sich der IWF in den letzten zehn Jahren großer Kritik aussetzen müssen und fiel eher durch zunehmende Bedeutungslosigkeit auf, was vor allem mit seiner eigenen Trägheit und Unreformierbarkeit in Bezug auf das einseitige neoliberale Wirtschaftsverständnis zusammenhing.

Dr. Christian Kellermann ist Finanzexperte in der Internationalen Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin und Autor des Buches »Die Organisation des Washington Consensus. Der Internationale Währungsfonds und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur«, erschienen im Transcript Verlag:
<http://www.transcript-verlag.de/ts553/ts553l.php>

Verlorenes Jahrzehnt

Als Konsequenz dieser Einseitigkeit und der ausbleibenden Erfolge in Sachen Entwicklung und Stabilität spielte der IWF in den letzten zehn Jahren im Grunde keine große Rolle. Vor allem sein Krisenmanagement in Asien und Lateinamerika hatte ihn nachhaltig an Glaubwürdigkeit gekostet. Nicht zuletzt weil seine Ideen schon damals nicht aufgingen. Der Währungsfonds übernahm die Aufgabe, an Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten Kredite zu bestimmten Konditionen zu vergeben. Solche Bedingungen beinhalteten oftmals höchst sensible Privatisierungen von Staatsunternehmen und die Abschaffung von Regeln für den Markt. In der Folge wandten sich die unzufriedenen »Kunden« des IWF immer stärker von dieser Geldquelle ab. Eine Reaktion auf das fragwürdige Krisenmanagement des IWF bestand zum Beispiel – wie im Falle Chinas – in der Hortung von Devisenreserven, um sich vor Währungsattacken künftig selbstständig schützen zu können.

Der Fonds, der sich über das Zinsgeschäft mit den Einlagen seiner 185 Mitgliedstaaten finanziert, geriet sogar in die missliche Lage, seine eigenen Mitarbeiter nicht mehr bezahlen zu können. Von vielen Seiten wurde der Fonds deshalb schon abgeschrie-ben. Zu starr sei er, zu neoliberal indoktriniert, zu US-dominiert,

zu Wall-Street-freundlich. Vom Wall-Street-Treasury-Komplex war lange die Rede – mitten drin der IWF als Teil des »Washington Consensus«, der damit an seine Grenzen gestoßen war. Vom »Post-Washington-Consensus« wurde bereits gesprochen, wenngleich niemand genau wusste, wie dieser aussehen sollte. Doch diese Bankrotterklärung war gestern.

Heute ist der IWF wieder da. Totgesagte scheinen tatsächlich länger zu leben. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise könnte für den IWF zu einem Geschenk des Himmels werden – so zynisch das klingen mag. Trotz aller Kritik an seiner Unreformierbarkeit und Ineffizienz wird er nun wieder gestärkt, konsultiert und zu Hilfe gerufen. So geschah es zum Beispiel jüngst in Zusammenarbeit mit der EU im Falle eines Notfallkredits für Rumänien. Als »Retter in der Not« wird der Handlungsrahmen des IWF gestärkt, seine Kassen gefüllt, seine Rechte gestärkt, weil die Zahlungsschwierigkeiten von Ländern wie im Falle Osteuropas immer eminent werden. Auf 500 Mrd. Dollar soll das Kapital des IWF verdoppelt werden, um Ländern in Zahlungsschwierigkeiten zur Verfügung zu stehen. Das soll so zumindest auf dem London-Gipfel der G20 beschlossen werden. Die EU bietet dem Fonds 75 Mrd. Euro an. Japan erlaubte ihm im Februar, auf bis zu 100 Mrd. Dollar aus japanischen Mitteln zurückzugreifen. Das bricht alle Rekorde. Und es geht noch weiter: China hat sich jüngst für eine tendenzielle Abkehr vom Dollar ausgesprochen und möchte die Rolle der »IWF-Währung« im Sinne einer globalen, supranationalen Leitwährung stärken. Der IWF rechnet in sogenannten Sonderziehungsrechten (SZR), die sich aus einem Währungskorb berechnen, in dem sich Euro, Yen, Dollar und Pfund befinden. Diese Währungseinheit solle (unter Einbezug der chinesischen Währung) eine stärkere Rolle als Zahlungsmittel im Welthandel und bei Finanzgeschäften einnehmen, so der chinesische Vorschlag.

Diese Entwicklungen laufen auf eine massive Stärkung des IWF hinaus. Mehr noch, es geht in die Richtung, den Währungsfonds zu dem zu machen, was einer seiner geistigen Urväter, John Maynard Keynes, vor über 60 Jahren bereits vorhatte – und damals aber an den Vorstellungen der USA scheiterte. Es lohnt sich insofern ein kurzer Blick in die Anfangsgeschichte des IWF.

IWF und Weltgeld – eine altbekannte Idee

Keynes wollte den IWF zu einer echten globalen Organisation machen, die bei Zahlungsbilanzungleichgewichten von Nationalstaaten unter anderem mit Kapitalverkehrskontrollen eingreifen kann und Wächter einer globalen Währung, der Keynes den Namen »Bancor« gegeben hatte, sein würde. Der Fonds sollte so etwas sein wie eine globale Zentralbank, die im Falle einer Solvenzkrise ausreichend Mittel zur Verfügung stellt – ein globaler »Kreditgeber letzter Instanz« sozusagen. Ein Hauptargument für eine solche Architektur war die Tatsache, dass eine

exklusive Weltwährungsrolle wie im Falle des Dollar dazu verleitet, sich übermäßig in der eigenen Währung zu verschulden. Wie wir heute wissen, hatte Keynes erschreckenderweise Recht behalten.

Die zugrundeliegende Idee von Keynes für den Bancor lag in der Erhöhung der öffentlichen Steuerungskompetenz im internationalen Raum. Sein Bancor war die Lösung für das sogenannte Seignorage-Dilemma: Der US-Dollar, bzw. keine nationale Währung könne den Doppelstandard als nationales und supranationales Geld dauerhaft erfüllen. Nationale Währungen seien im internationalen Zahlungsverkehr letztlich nicht brauchbar, da ihr Wert nur selbstbezüglich bestimmt werden kann. Je stärker die Werte variieren, desto geringer ist ihre Wertspeicherfunktion. Ferner gab es seiner Meinung nach einen Widerspruch zwischen der Funktion einer Leitwährung zur Schuldentilgung, solange der Emittent seine Passiva im Ausland in eigener Währung bezahlen kann. Der Emittent des Weltgeldes genießt somit den einzigartigen Seignorage-Vorteil, der zum Missbrauch reizt, ausländische Besitzer der Schlüsselwährung dazu zu zwingen, in überzogenem Maße die einheimischen Haushaltsdefizite zu finanzieren.

IWF als globale Zentralbank

Keynes verknüpfte seine Bancor-Idee mit dem Vorschlag der Schaffung einer *International Clearing Union* (ICU), deren Zweck darin bestanden hätte, unilaterale deflationäre Politiken auf Kosten anderer Länder durch eine umfassende Zahlungsbilanzfinanzierung zu unterbinden. Die ICU war als eine supranationale Zentralbank konzipiert, deren eigene Währung, eben jener Bancor, als Weltgeld hätte fungieren sollen. Dessen Nominalwert sollte in Gold festgelegt, und die nationalen Währungen dagegen in gewichteten Paritäten festgesetzt werden. Das ICU-Konzept basierte auf der Idee der Bereitstellung weitreichender Liquidität zur Aufrechterhaltung des kooperativen Systems im Falle einer Krise bzw. tiefgreifender Anpassungen im Zuge von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Die USA lehnten die ICU damals strikt ab, weil sie befürchteten, dass sie unbegrenzte Verpflichtungen für Gläubiger mit sich bringe. Keynes' ICU sollte den Status eines internationalen *Lender of Last Resort* (Kreditgeber letzter Instanz) erhalten. Diese Funktion übernimmt im nationalen Kontext in der Regel die Zentralbank, da sie die Möglichkeiten hat, das Finanzsystem mit Liquidität zu versorgen, indem sie die Kreditbasis ausweitet und/oder Geld schöpft. Nach der klassischen Definition eines Kreditgebers letzter Instanz nach Walter Bagehot sollen solche Kredite zu sehr hohen Zinsen verliehen werden.

Keynes' Idee von einer solchen Clearingstelle und einem Weltgeld wurde nicht umgesetzt. Stattdessen wurde das System von Bretton Woods etabliert, das auf einem Gold-Dollar-Standard für feste Wechselkurse basiert und den IWF als darüber wa-

chende Organisation ohne allzu große Eigenmittel und Kompetenzen einsetzte. Eine supranationale Währung wurde 1944 in Bretton Woods, trotz großer Bewunderung für Keynes und seine Analyse der Anforderungen des Weltwährungssystems, nicht umgesetzt. Zu verlockend war die Rolle des Dollar als Weltgeld in seiner geopolitischen und -ökonomischen Rolle für die USA. Und dennoch wurde Mitte der 1960er Jahre die »IWF-Währung« Sonderziehungsrechte (*Special Drawing Rights*) geschaffen. Wie kam es dazu und wie steht dieses Kapitel des IWF mit dem aktuellen chinesischen Vorschlag in Verbindung?

»IWF-Währung« als Weltgeld

Zunächst ein Blick auf die damaligen Umstände: Im System von Bretton Woods waren alle wichtigen Währungen an den Dollar gekoppelt, sodass die US-Geld- und Finanzpolitik eine zentrale Rolle hinsichtlich Fragen der globalen Liquidität spielte. Zu Beginn des Bretton Woods-Systems sorgte der enorme Kapitalbedarf der europäischen Länder für eine breite Befürwortung einer expansiven Geldpolitik in den USA bzw. für den direkten Kapitaltransfer im Rahmen des Marshall-Plans. Das erleichterte die Lockerung der Kontrollen des Kapitalverkehrs in Europa in den 1960er Jahren. Mit der Zeit wurde diese Politik allerdings zum Problem, da die Dollarbestände in Gold konvertierbar bleiben mussten: Je weiter das Dollarangebot das Goldangebot übertraf, desto weniger Vertrauen bestand in das Wechselkurssystem. Zum einen wurden die Kreditlinien des IWF massiv ausgebaut. Zum anderen wurden die Sonderziehungsrechte (SZR) geschaffen.

Der Hintergrund der SZR-Schaffung war das sogenannte Triffin-Dilemma, das besagt, dass der US-Dollar mit seiner Leitwährungsfunktion grundsätzlich in dem Dilemma steckt, das nur durch die US-Politik von Zahlungsbilanzdefiziten der Rest der Welt mit den benötigten Finanzierungs- und Reservedollars versorgt werden kann. Auf längere Frist betrachtet würde dadurch aber das Vertrauen in den US-Dollar und somit die Reservefunktion der Leitwährung untergraben. Im Grunde hat man mit den SZR ein paralleles, künstliches Währungsmedium zum US-Dollar geschaffen, das durchaus als eine Stärkung des IWF und im Kontext einer keynesianisch inspirierten Reform der internationalen Währungsordnung zu verstehen war. Die US-Regierungen Kennedy und Johnson wollten sicher gehen, dass ausreichend Liquidität für den Welthandel im Kontext eines verringerten US-Zahlungsbilanzdefizits vorhanden war. Als Ersatz für den Dollar kamen die SZR aber niemals in Frage. Insofern war es seitdem auch immer US-Politik, die SZR seit ihrer Gründung im Jahr 1967 nicht allzu stark werden zu lassen und ihre Ausweitung stets im Zaum zu halten.

Dennoch existiert heute diese Kunstwährung nach wie vor und findet in Anbetracht eines möglichen Dollarabsturzes wieder Ge-

fallen bei einigen Ländern. Dass ausgerechnet aus China ein Vorschlag zur Wiederbelebung dieser Idee kommt, ist auf den ersten Blick verwunderlich, weil das Land auf großen Dollarbeständen sitzt, die durch eine neue Währung in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Allerdings scheint die Angst einer unkontrollierten Dollarabwertung in China zu überwiegen und grundsätzlich passt diese Idee auch in die Strategie der chinesischen Zentralbank, Devisenreserven stärker zu diversifizieren und damit Währungsrisiken zu minimieren (nach dem ähnlichen Vorbild des SZR-Währungskorbes). Als stark exportorientiertes Land braucht China einen offenen Weltmarkt und der Vorschlag einer Stärkung des IWF mit einer Weltgeldfunktion ist eine Stärkung des Multilateralismus in Anbetracht der zunehmenden Gefahr protektionistischer Tendenzen, seien sie unilateral oder auf regionaler Ebene. Grundsätzlich müsste der IWF für die Übernahme dieser Aufgabe institutionell überhaupt erst in die Lage versetzt werden. Dafür wäre es notwendig, ihn mit Kompetenzen auszustatten, die schon bei Keynes' Idee einer internationalen Clearingstelle auf Missfallen gestoßen sind, da sie mit Souveränitätsabgaben von Seiten der Mitgliedsstaaten an den IWF oder zumindest mit Möglichkeiten verbunden sind, in nationale Belange einzugreifen. Der IWF wäre dann keine Organisation mehr rein für Entwicklungs- und Schwellenländer, zu der er nach dem Zusammenbruch des festen Wechselkurssystems von Bretton Woods in den 1970er geworden ist. Sondern er wäre wieder eine Institution für alle Mitgliedsstaaten, was auch unbequeme Wahrheiten und Anpassungsprozesse für so manches Industrieland mit sich bringen würde. Das macht eine entsprechende Reform des IWF auf absehbare Sicht äußerst unwahrscheinlich.

Erst Reform, dann Funktion

Den chinesischen Weltgeld-Vorschlag aufzugreifen, wird sich der IWF insofern nun doch noch nicht trauen, auch wenn er ihm vielleicht schmeicheln mag. Außerdem hat im IWF nach wie vor die US-Regierung das Sagen – sie hat als einziges Mitgliedsland ein alleiniges Vetorecht in allen zentralen Belangen. Und die EU hält sich in dieser Frage zurück, weil der Euro der potenzielle Gewinner einer Dollar-Krise sein könnte. Jüngst konnte man Dominique Strauss-Kahn, dem Chef des IWF, aber dennoch ansehen, dass der IWF wieder im Geschäft ist. Neue Kreditlinien mit weniger Auflagen sollen dem Fonds mehr Flexibilität und Schnelligkeit verleihen. Er will dadurch so etwas wie eine globale Agentur zur Wirtschaftsankurbelung werden – und flirtet mit der Rolle eines Kreditgebers letzter Instanz.

Die Frage ist nur, ob die verprellten »Kunden« wieder zum IWF zurückkommen werden. Je nach Größe der Not ist dieses Szenario nicht unwahrscheinlich, zumal die »Ersatzbanken« geschwächt sind. In Lateinamerika waren es die Öleinnahmen von Hugo Chavez, die Krisenländern in der Region Luft verschafften, in Asien waren es die gigantischen Devisenreserven Japans und

Chinas, die für eine gewisse Absicherung der benachbarten Tigerstaaten sorgen. In beiden Fällen wird das Geld zum einen knapper und zum anderen verstärkt für die eigenen Zwecke der Krisenbekämpfung benötigt. Und unter der Voraussetzung, dass der IWF sich mit den neuen Kreditlinien nicht mehr nach den alten – neoliberalen – Rezepten in die Belange der Schuldnerländer einmischte, könnte es durchaus zu einer Wiederbelebung der Organisation kommen.

Das heißt aber noch lange nicht, dass es zu einer tatsächlichen Veränderung der IWF-Ausrichtung kommt. Dafür müsste es zuallererst zu einer Neuausrichtung der Kräfteverhältnisse kommen. Für die USA würde das den Verlust ihres Vetorechts in zentralen Belangen der Organisation bedeuten sowie die Aufteilung der Macht in einer paritätischeren Gestalt mit den anderen Kontinenten, allen voran mit Asien. In der jetzigen Form würde allein die schiere Größe der Not einzelner Staaten gepaart mit der Handlungsunfähigkeit der Industrieländer die Reserviertheit gegenüber dem IWF als »Organisation des Washington Consensus« überwinden. Für eine Neuordnung der Weltfinanzen müssen der IWF selbst und seine ureigene Rolle im globalen Finanzsystem neu geordnet werden. Das würde beinhalten, dass er die Funktionen einer supranationalen Zentralbank stärker

übernimmt, zum Ausgleich großer Zahlungsbilanzungleichgewichten beiträgt und dafür eine globale Handels- und Reservewährung zur Verfügung stellt. Damit würde das globale Finanzsystem auch einem globalem Management unterworfen.

So lässt sich festhalten, dass der Vorschlag von Seiten der Chinesen ein durchaus interessanter Vorstoß ist, wenngleich eher auf lange Sicht. Für die kurzfristige und auch die mittelfristige Perspektive wären mit der Weltgeldidee zu viele institutionelle Fragen ungeklärt und der IWF nicht in der Lage, die dafür notwendigen Funktionen zu übernehmen. Der Vorstoß zielt in die richtige Richtung, künftig globale Ungleichgewichte frühzeitiger zu erkennen und in den Griff zu bekommen. Damit spielt der chinesische Vorschlag auf eine Stärkung der multilateralen Weltfinanzarchitektur an, die nicht umsonst schon einmal vor gut 60 Jahren in Betracht gezogen wurde und im Falle unkontrollierter Wechselkursverwerfungen vielleicht sogar eher früher als später auf den Tagesordnungen der G20 stehen könnte.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-86872-073-0

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Nora Neye
D-10785 Berlin

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.