

# Der Internationale Währungsfonds und seine strategische Ausrichtung

Die relative Ruhe auf den internationalen Finanzmärkten und die Untervertretung einiger Schwellenländer waren der Auslöser für die gegenwärtige Hinterfragung der zukünftigen Rolle des Internationalen Währungsfonds (IWF). In diesem Kontext wird auch die Diskussion über seine strategische Ausrichtung und seine zukünftige Rolle als Garant der internationalen Finanzstabilität geführt. Die Schweiz als wichtiger Finanzplatz hat ein besonderes Interesse am Erhalt dieser Stabilität und beteiligt sich entsprechend aktiv an der Debatte.



Die Bedeutung des Multilateralismus, der den IWF-Gründern so wichtig war, droht heute unter dem Einfluss der bilateralen oder regionalen Initiativen an Bedeutung zu verlieren. Das Misstrauen gegenüber dem IWF ist vor allem in den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens gewachsen.

Bild: Keystone

## 1944: Gründung des IWF

Der IWF wurde 1944 in Bretton Woods (USA) auf Initiative des US-Amerikaners Harry D. White und des Briten John M. Keynes in der Form eines multilateralen Abkommens zwischen 45 Staaten ins Leben gerufen. Folgeschwere wirtschaftliche Entwicklungen im Vorfeld hatten einen dringenden Koordinationsbedarf zwischen den nationalen Wirtschaftspolitiken vor Augen geführt. Als Folge der grossen Depression betrieben einzelne Länder zur Stärkung ihrer Wirtschaft einseitig und isoliert eine auf die systematische Abwertung ihrer Währung und auf die Errichtung von Importbarrieren ausgerichtete Politik. Dies hatte einen Rückgang der Handelsflüsse, eine grössere Volatilität der Wechselkurse sowie negative Wachstumsraten der Weltwirtschaft zur Folge.

Als Ausweg aus dieser Negativspirale entschieden sich die Gründungsmitglieder des IWF für die Einführung von Normen zur Regulierung der internationalen Handelsflüsse, die für alle Länder gleich anzuwenden waren. Das unilaterale Vorgehen der Staaten wurde von einer multilateralen Zusammenarbeit abgelöst, über deren Regeln der IWF fortan als oberster Schiedsrichter zu wachen hatte.



**Dr. Darlena Tartari**  
IWF und internationale  
Finanzierungsfragen,  
Eidg. Finanzverwaltung  
(EFV), Bern

## Auftrag und Organisation heute

Als weltumspannende Institution hat der IWF heute den Auftrag, die internationale Zusammenarbeit in der Geld- und Währungspolitik und im internationalen Handel zu fördern, die Finanzstabilität sicherzustellen sowie das Wirtschaftswachstum und die Armutsbekämpfung in den Mitgliedstaaten voranzutreiben. Seinen Auftrag erfüllt der IWF schwergewichtig in den drei Tätigkeitsbereichen Überwachung, finanzielle Hilfe und technische Hilfe. Die Finanzierung seiner dazu nötigen Betriebsausgaben sichert der IWF in erster Linie mit den Mitteln, die aus der Differenz zwischen den Zinseneinnahmen auf den Kreditvergaben und den Zinsausgaben an die Kreditoren für das von ihnen bereitgestellte Kapital resultieren.

Die interne Organisation des IWF muss sicherstellen, dass die Tätigkeiten unabhängig, effizient und kohärent abgewickelt werden können. An der Spitze stehen ein Gouverneursrat und ein Exekutivrat. Die Gouverneure treten im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (IMFC) zusammen, welcher die Grundzüge der IWF-Aktivitäten diskutiert und definiert.<sup>1</sup> Der Exekutivrat überwacht die laufenden Geschäfte und besitzt

die Entscheidungskompetenz für die Ausarbeitung der wirtschaftspolitischen Richtlinien sowie deren Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten. Die Leitung des Exekutivrats liegt beim Generaldirektor, der vom IWF-Stab unterstützt wird. Die Schweiz ist als Vorsitzende einer Stimmrechtsgruppe in diesen beiden zentralen Gremien vertreten.<sup>2</sup> Jedes IWF-Mitgliedsland leistet einen Beitrag, der anhand des Bruttoinlandsprodukts, der Währungsreserven, dem Aussenhandel und den Exportschwankungen berechnet wird. Die Höhe des bereitgestellten Kredits wird aufgrund dieses Beitrags – der so genannten Quote – berechnet.

### Eine entwicklungsfähige Institution

Über all die Jahre hinweg ist es dem IWF gelungen, zahlreichen durch die wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen in seinen Mitgliedstaaten ausgelösten Krisen zu trotzen. Dazu musste sein Instrumentarium allerdings kontinuierlich erweitert werden, um sich dem veränderten Umfeld anzupassen. Eine erste grosse Bewährungsprobe hatte der IWF 1971 zu bestehen, als die USA die Goldbindung ihrer Währung aufgaben. In der Folge wurde die bisherige Bretton-Woods-Ordnung – ein System der fixen Wechselkurse – durch ein System flexibler Wechselkurse ersetzt. Seither nahm die finanzielle Unterstützung von Staaten stets zu. In den Achtzigerjahren wurden Kredite vor allem an Staaten vergeben, die in eine Verschuldungskrise geraten waren; in den Neunzigerjahren flossen diese mehrheitlich an Schwellenländer, die durch Finanzkrisen erschüttert wurden.

Das Wirtschaftsumfeld, in dem der IWF heute operiert, befindet sich in einem ständigen Wandel. So haben sich etwa die privaten Kapitalströme in den Schwellenländern vervielfacht und übersteigen bei weitem die öffentlichen Finanzströme. Die immer noch wachsenden globalen Ungleichgewichte waren noch nie so gross wie heute und gefährden die internationale Finanzstabilität.<sup>3</sup> In mehreren Teilen der Welt ist das Schreckgespenst des Protektionismus wieder aufgetaucht, während die Bedeutung des Multilateralismus, der den IWF-Gründern so wichtig war, unter dem Einfluss der bilateralen oder regionalen Initiativen an Bedeutung zu verlieren droht.

### Kritik und Misstrauen nehmen zu

Entsprechend nimmt auch die Kritik am IWF zu. Vor allem wird der Vorwurf erhoben, die interne Organisation widerspiegeln die wirtschaftliche Bedeutung der Schwellenländer nicht mehr korrekt und die Institution lasse sich zu stark von den Interessen der reichen Grossstaaten leiten. Zudem seien die Wahlver-

fahren für die Direktionsmitglieder undurchsichtig und liessen den mächtigen Staaten zu viel Spielraum, um ihre Kandidaten durchzusetzen. Das Misstrauen gegenüber dem IWF ist vor allem in Asien gewachsen, wo sich bereits die Bildung alternativer Zusammenschlüsse – wie die Chiang-Mai-Initiative – zur Diskussion steht. Gleichzeitig wird der Ruf nach einer Neudefinition der Rolle des IWF in den armen Ländern laut. In diesen Ländern verzettelt sich der Währungsfonds in zahlreichen Bereichen und vernachlässigt dabei seinen eigentlichen Grundauftrag. Ergänzt werden muss diese nicht abschliessende Liste von Kritikpunkten durch das Problem einer langfristig nicht optimalen Finanzierungsstruktur des IWF. Aufgrund der sinkenden Anzahl neuer Programme befindet sich das Portfolio der vom IWF vergebenen Kredite gegenwärtig auf dem tiefsten Stand seit den Achtzigerjahren, was zu einem drastischen Rückgang seiner Einnahmen führt (siehe *Grafik 1*).

Dieser neue Kontext stellt die Entwicklungsfähigkeit des IWF auf eine harte Probe. Die geballte Kritik könnte das Potenzial und die Effizienz seiner Aktivitäten beeinträchtigen – mit negativen Folgen für die internationale Finanzstabilität.

### Position der Schweiz gegenüber der IWF-Reform

Im Frühjahr 2004 lancierte der Generaldirektor des IWF, Rodrigo de Rato, eine interne Debatte über die strategische Ausrichtung.<sup>4</sup> Damit weckte er die Hoffnung all jener, die sich eine tief greifende Reform der Institution wünschen. Aufgrund dieser Debatte sollte über das bisherige Mandat, die Tätigkeiten und die interne Führung der Institution Bilanz gezogen und ihre Tätigkeit kohärenter, glaubwürdiger und neutraler ausgestaltet werden. Die Beratungen im Exekutivrat und im IMFC zeigten jedoch rasch, dass die zentralen Elemente des IWF-Mandats weiterhin ihre Gültigkeit haben. Eine radikale Reform der Institution war deshalb nicht zu erwarten. Vielmehr braucht es eine Anpassung ihrer Aktivitäten an das sich wandelnde Wirtschaftsumfeld.

Der Bericht über die Umsetzung der mittelfristigen IWF-Strategie, der dem IMFC vom Generaldirektor an der Frühjahrstagung 2006 des IWF vorgestellt wurde, markiert den Beginn einer neuen Phase. Die Schweiz besitzt als Land, das stark mit dem internationalen Handel verflochten ist und einen bedeutenden internationalen Finanzplatz aufweist, ein ganz besonderes Interesse an der internationalen Finanzstabilität, die von einem stabilen, anpassungsfähigen IWF garantiert werden kann. Sie hat deshalb aktiv an den Diskussio-

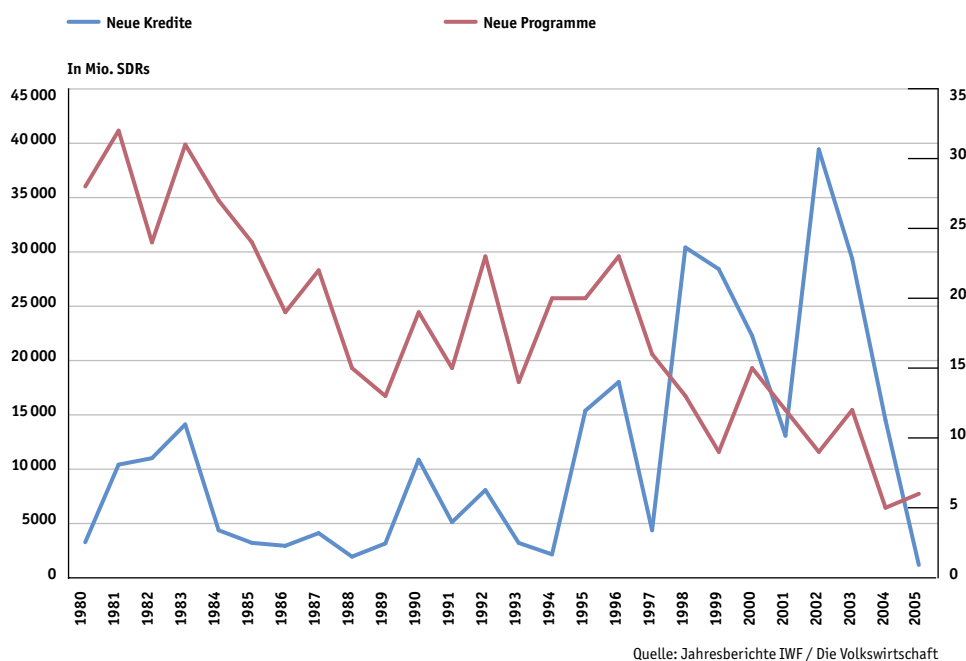
1 Er besteht aus 24 Mitgliedern und Vertretern der Stimmrechtsgruppen.

2 Die Schweizer Stimmrechtsgruppe umfasst Aserbaidschan, Kirgisistan, Polen, Serbien und Montenegro, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

3 Diese Ungleichgewichte widerspiegeln das Handelsbilanzdefizit der USA und entsprechende Überschüsse in anderen – namentlich asiatischen – Ländern.

4 Siehe «The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy», Internet: [www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=548](http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=548).

Grafik 1

**Internationaler Währungsfonds (IWF) – Umfang neuer Kredite und Anzahl neuer Programme, 1980–2005**


nen über die Reform der IWF-Tätigkeiten teilgenommen, die vor allem die Überwachungstätigkeit, die Rolle des Fonds in den Schwellen- und den armen Ländern sowie Gouvernanzfragen betreffen.

### Überwachungstätigkeit

Der IWF muss die Priorität auf Krisenprävention legen, da sie letztendlich weniger teuer zu stehen kommt als das Lösen bereits eingetretener Krisen. Die Schweiz verlangt vom IWF, sich auf weniger, dafür wirksamere Überwachungsaktivitäten zu konzentrieren. Sie begrüsst deshalb die jüngsten Massnahmen, die eine fokussierte bilaterale Überwachungstätigkeit fördern. Sie unterstützt die Bestrebungen zur Vertiefung des Wissens über die Wechselkurse sowie über die Wechselwirkungen zwischen dem monetären und dem realen Sektor. Bezüglich der multilateralen Überwachung schliesst sich die Schweiz den Vorschlägen an, die auf eine Verstärkung des globalen Charakters zielen. Niederschlagen sollte sich dies in einer gründlicheren Analyse der regionalen Aspekte sowie der Auswirkungen der Politik, die von den systemisch wichtigen Ländern geführt wird. Der IWF soll sich entsprechend aktiver für einen geordneten Abbau der Ungleichgewichte einsetzen. Die Schweiz vertritt diesbezüglich die Auffassung, dass noch keine ausreichend klaren Vorschläge geäussert wurden, wie diese multilaterale Überwachung konkret aussehen soll. Sie erachtet es als unabdingbar, dass die Beratungen von Überwachungsfragen im IWF und nicht etwa im Rahmen anderer informeller Grup-

pen stattfinden sollen. Nur so bleiben die Unparteilichkeit und die Legitimität der Institution gewahrt.

Abgesehen von den erwähnten Fortschritten beim Thema Überwachungstätigkeit kommen die Arbeiten zu den übrigen Fragen nur schleppend voran. Trotz zahlreicher Diskussionen gelingt es dem Währungsfonds nicht, sich stärker auf sein zentrales Mandat zu konzentrieren, da gewisse Anträge noch immer auf eine Ausweitung der Tätigkeitsfelder in den Schwellenländern und den ärmsten Ländern abzielen.

### Tätigkeit in den Schwellenländern

Innerhalb des IWF sind gewisse Tendenzen spürbar, das bereits ziemlich umfangreiche Instrumentarium zusätzlich zu vergrössern, ohne den Nutzen eines solchen Ausbaus zu hinterfragen. Nachdem der IWF gewissen Ländern umfangreiche Finanzpakete genehmigt hatte, ohne dass sich diese den institutionellen Regeln beugen mussten, haben die Schweiz und andere Länder den Wunsch geäussert, die Rolle des IWF in den Schwellenländern neu zu diskutieren. Im Bericht wird die Einführung einer neuen Finanzierungsform für Schwellenländer im Sinne einer vorbeugenden Kreditvereinbarung vorgeschlagen, obwohl im Jahre 2003 ein fast identisches Instrument wieder aufgegeben worden war, da kein einziges Land es beansprucht hatte.

Die Schweiz hat diesbezüglich ihre Vorbehalte angebracht. Sie fordert zudem eine kohärentere Anwendung der Regeln für den Zugang zu Grosskrediten, um dadurch die richtigen Anreize für eine umsichtige Wirtschaftspolitik für die Schuldnerländer setzen zu können. Die jüngsten Erfahrungen bezüglich der Schuldentilgung (Beispiel Argentinien) zeigen, dass der IWF Mühe hat, zur Schuldenrestrukturierung eine kohärente Haltung einzunehmen. Es hat sich demnach als notwendig erwiesen, die Kreditpolitik gegenüber Ländern mit Zahlungsrückstand einer eingehenden Analyse zu unterziehen.

### Tätigkeit in den armen Ländern

Die gegenwärtige IWF-Strategie fokussiert das Engagement in den armen Ländern nicht auf makroökonomische Fragen, wie es den Wunschvorstellungen der Schweiz entsprechen würde. Niemand bestreitet, dass die Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele eine enge Zusammenarbeit zwischen den internationalen Institutionen und den Geberländern zur Ausschöpfung der Synergien erfordert. Trotzdem sollte sich der IWF auf die Evaluation der makroökonomischen Folgen der Hilfe statt auf die Mobilisierung von Ressourcen konzentrieren. Die Schweiz lehnt aufgrund ihrer Fokussierungsbestrebungen

den Vorschlag einer neuen Kreditfazilität für die armen Länder ab. Dies wäre überflüssig, weil bereits mehrere ähnliche Instrumente existieren und weil seine Anwendung keinen Beitrag zu einer erhöhten Effizienz leisten könnte. Der Bericht enthält keine konkreten Vorschläge zu einem allfälligen Aufgabenverzicht des Fonds. Die Schweiz begrüsst zwar die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses von IWF und Weltbank, erwartet jedoch vom IWF-Direktor konkrete Vorschläge zur Arbeitsteilung zwischen beiden Institutionen.

#### Interne Gouvernanz

Mehrere aufstrebende Schwellenländer sind der Auffassung, sie seien im IWF untervertreten, was seine Legitimierung untergrabe und so seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur schwäche. Die Schweiz plädiert für eine Stärkung der Legitimität des Währungsfonds und unterstützt den Auftrag des Generaldirektors, noch vor den Jahrestagungen einen konkreten Vorschlag zur Anpassung der Quoten im Sinne der untervertretenen Länder vorzulegen. Doch die interne Gouvernanz der Institution darf sich nicht auf die Frage der Vertretung beschränken, sondern muss auch die Rolle des Exekutivrats

und des IMFC mit einschliessen. Insbesondere müssen alle Diskussionen auf Ministerbene über konkrete Optionen zu Fragen der IWF-Politik tatsächlich im Rahmen des IMFC stattfinden. Schliesslich sollte auch die Erörterung der langfristigen Finanzierung weitergeführt werden, um die Einnahmequellen der Institution zu diversifizieren.

#### Fazit

Die momentane Ruhe auf den internationalen Finanzmärkten bietet für den IWF eine ausgezeichnete Gelegenheit für die Realisierung der notwendigen Reformen, mit deren Hilfe die gegenwärtige globale Wirtschaftsdynamik aufrechterhalten und gestärkt werden kann. Die Erarbeitung einer mittelfristigen Strategie ist eine erste Etappe in der Weiterentwicklung des IWF. Ihre Umsetzung wird zeigen, wie sehr die Mitgliedstaaten dieser Institution vertrauen und ihre Legitimation zu stärken wünschen. Die Schweiz wird sich als Mitglied des Exekutivrats weiterhin aktiv engagieren, damit die Wirksamkeit der IWF-Tätigkeiten bezüglich der internationalen Finanzstabilität und Armutsbekämpfung erhöht werden kann. ■

## Aktion «arbeitsplatz.rauchfrei.» Gemeinsame Aktion des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), von santésuisse und SECO

Noch immer ist nahezu die Hälfte aller Arbeitnehmenden am Arbeitsplatz unfreiwillig dem Tabakrauch ausgesetzt. Fast drei Viertel von ihnen fühlen sich durch den Tabakrauch belästigt. Neben den bekannten gesundheitlichen Folgen des Passivrauchens wirkt sich der Tabakkonsum am Arbeitsplatz auch wirtschaftlich negativ aus.

Mit der Aktion «arbeitsplatz.rauchfrei.» werden Betriebe motiviert, rauchfreie Arbeitsplätze einzuführen. Ein Rauchverbot am Arbeitsplatz ist wirtschaftlich attraktiv. Zu verzeichnen sind weniger Krankheitsfälle, geringere Produktionsausfälle, geringere Reinigungskosten und ein tieferes Brandrisiko. Zudem ist ein rauchfreier Arbeitsplatz günstiger als aufwendige Massnahmen zum Schutz der Nichtraucher im Betrieb, wie etwa die Installation und der Unterhalt von Lüftungsanlagen. Gemäss Artikel 19 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz muss der Arbeitgeber «im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten» dafür sorgen, dass Nichtraucher nicht durch das Rauchen anderer Personen belästigt werden.

Im Rahmen der Aktion «arbeitsplatz.rauchfrei.» können sich Betriebe zu einer schrittweisen Umstellung auf Rauchfreiheit in maximal drei Jahren entschliessen. Die Betriebe werden dabei kompetent unterstützt und nehmen an der Verlosung einer Gewinnsumme von 50 000 Franken teil. Informationen finden Sie unter [www.arbeitsplatz-rauchfrei.ch](http://www.arbeitsplatz-rauchfrei.ch)

