

Erster Teil: Einleitung

A. Zur Bedeutung des IWF im gegenwärtigen internationalen Finanz- und Währungssystem und zur grundsätzlichen Problematik regionaler Währungszusammenschlüsse für den IWF

“*The IMF is back*”¹ – mit diesen Worten, die einer Kampfansage an diejenigen gleichkamen, die den Internationalen Währungsfonds (*International Monetary Fund*, IMF)² bereits in die Bedeutungslosigkeit³ abgleiten sahen und daher teilweise sogar seine Auflösung forderten,⁴ machte der frühere Geschäftsführende Direktor des IWF *Dominique Strauss-Kahn* Ende April 2009 nach dem G20-Treffen in London auf das Wiedererstarken des IWF aufmerksam. Tatsächlich ist der IWF seit Ausbruch der globalen Banken- und nachfolgenden Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 so aktiv wie lange nicht mehr, wenn man seine Aktivitäten daran misst, über welches Finanzierungspotential er mittlerweile verfügt und in welchem Umfang er Finanzhilfen an seine Mitglieder, darunter erstmals auch eine Reihe von Mitgliedstaaten der Eurozone, zugesagt und vergeben hat. Damit einher ging allerdings auch ein größerer Refinanzierungsbedarf, der zunächst u.a. durch die von der G20 auf ihrem Treffen in London beschlossene Anhebung der Finanz-

¹ Zitiert nach *A. Walker*, The International Monetary Fund returns, BBC News v. 24.4.2009, abrufbar unter <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm> (letzter Zugriff: 7.3.2016).

² Im Folgenden: IWF oder Fonds.

³ Vgl. z.B. *D. Heribert*, Der IWF auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit?, APuZ 7/2008, 9 ff.

⁴ So u.a. *G. Schultz/W. Simon/W. Wriston*, Who Needs the IMF?, Wall Street Journal, February 3, 1998.

mittel auf 750 Mrd. US-Dollar gedeckt⁵ und in der Folge durch weitere bilaterale Kreditlinien einiger Mitgliedstaaten aufgebessert wurde^{6,7}.

Obgleich der IWF damit in die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zurückgekehrt ist und sowohl von der Wissenschaft als auch in der Praxis wieder als die zentrale Organisation auf dem Gebiet der internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen wahrgenommen wird,⁸ besteht weitgehender Konsens darüber, dass er reformiert werden muss, weil seine Strukturen und Verfahren nicht mehr den weltpolitischen Realitäten entsprechen.⁹ Allerdings ist die Reformagenda, wie sie in den Vorarbeiten für entsprechende Beschlüsse verschiedener Expertengruppen zum Ausdruck kommt,¹⁰ ebenso lang wie komplex. So hat allein der im

⁵ G-20, Declaration on Delivering Resources through the International Financial Institutions, London Summit, 2 April 2009.

⁶ Vgl. *IMF*, IMF Managing Director Christine Lagarde Welcomes Additional Pledges to Increase IMF Resources, Bringing Total Commitments to US \$ 456 Billion, Press Release No. 12/231, June 19, 2012. Eine entsprechende Übereinkunft wurde vorher auf dem G20-Treffen in Los Cabos erzielt (vgl. G20 Leaders Declaration, June 18-19, 2012, Ziff. 32).

⁷ Zudem ist es mit der Fertigstellung der Vierzehnten Allgemeinen Quotenüberprüfung nach dem Inkrafttreten der siebten Satzungsreform im Januar 2016 zu einer (erstmaligen) Verdoppelung der Quoten von 329 Mrd. US-Dollar auf 659 Mrd. US-Dollar gekommen. Vgl. *IMF*, Factsheet: IMF Quotas, abrufbar unter <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/quotas.pdf> (letzter Zugriff: 7.3.2016).

⁸ Vgl. etwa *D. Heribert*, Die Renaissance des Internationalen Währungsfonds, *Vereinte Nationen* 3/2010, 99 ff.; *A. Meltzer*, The IMF returns, *Rev Int Organ* 6 (2011), 443 ff.; *J. Joyce*, The IMF and Global Financial Crises. *Phoenix Rising?*, 2013.

⁹ Dazu bereits *E. Truman* (Hrsg.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, 2006.

¹⁰ Vgl. insoweit *IEO*, *Governance of the IMF. An Evaluation*, 2008; Committee on IMF Governance Reform, *Final Report (Manuel-Report)*, 2009, <http://www.imf.org/external/np/omd/2009/govref/032409.pdf> (letzter Zugriff: 7.3.2016); ferner *G-20 Working Group 3*, *Reform of the IMF*, *Final Report*, 2009; *United Nations*, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, Sep. 21, 2009, S. 87 ff.; *Group of Thirty*, *Reform of the International Monetary Fund*, October 2009; *D. Lombardi*, *Report of the Civil Society (Fourth Pillar) Consultations with the International Monetary Fund on Reform of IMF Governance*, 2010; *M. Camdessus/A. Lamfalussy/*

März 2009 unter der Leitung des damaligen südafrikanischen Finanzministers *Trever Manuel* erstellte *Manuel-Report* ein Paket von acht *governance reform measures* vorgeschlagen, von denen nur einige in die 2010 zur Stärkung der Legitimität und Effektivität des IWF beschlossene und am 26. Januar 2016 inkraftgetretene Quoten- und Governance-Reform einfließen konnten.¹¹ Kritisiert wird darin insbesondere, dass das Exekutivdirektorium, das zentrale operative Organ des IWF, in dem die Stimmrechte der Mitglieder im Wesentlichen zum Ausdruck kommen, trotz der umgesetzten Quotenreform von 2008, welche immerhin zu einer relativen Quotenerhöhung zugunsten dynamischer Entwicklungs- und Schwellenländer führte, nicht mehr die wirtschaftspolitische Machtkonstellation des 21. Jahrhunderts widerspiegelt und zudem durch die sukzessive Erhöhung der Sitze von ursprünglich 12 auf heute 24 Direktoren auch zu groß ist, um effizient arbeiten zu können.

Zur Lösung dieses Legitimations- und Effektivitätsproblems des IWF wird als zentraler Reformansatz weitgehend einhellig eine Konsolidierung der europäischen Vertretung im Exekutivdirektorium vorgeschlagen.¹² Bei einem Anteil am weltweiten BIP zu Marktpreisen von ca. 31 Prozent und am Offenheitsgrad von 43 Prozent¹³ halten die EU-Mitgliedstaaten zwar ihrer Wirtschaftskraft entsprechende 30, 35 Prozent der Gesamtquote im IWF.¹⁴ Dennoch gelten sie im Exekutivdirek-

T. Padoa-Schioppa, Reform of the International Monetary System: A Cooperative Approach for the Twenty first Century, 2011.

¹¹ Vgl. Gouverneursrats-Resolution Nr. 66-2 v. 15.12.2010, abgedr. in: *IMF*, Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, 37th Issue 2013, S. 11; *IMF*, IMF Managing Director Christine Lagarde Welcomes U.S. Congressional Approval of the 2010 Quota and Governance Reforms, Press Release No. 15/573, December 18, 2015. Zu den Vorarbeiten hierauf s. den Überblick bei *IMF*, IMF Quota and Governance Reform – Elements of an Agreement, SM/10/293, Revision 1, November 9, 2010.

¹² Siehe dazu Teil 5.C.I.

¹³ Gemäß der im April 2008 vereinbarten neuen Quotenformel nimmt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Mitglieds mit 50 Prozent das größte Gewicht bei der Berechnung der jeweiligen Quote ein, gefolgt von der Offenheit eines Staates mit einem Gewicht von 30 Prozent. Ferner werden die Variabilität der Leistungsbilanzeinnahmen und des Netto-Kapitalverkehrs mit einem Gewicht von 15 Prozent sowie die Höhe der Währungsreserven mit 5 Prozent berücksichtigt. Zur Quotenformel im Einzelnen siehe unten Teil 3.A.III.2.

¹⁴ Siehe hierzu den Überblick bei *IMF*, Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf (letzter Zugriff: 7.3.2016).

torium – sowohl was die Zahl der Sitze als auch was die Stimmrechte anbelangt – als überrepräsentiert. Mit einer Konsolidierung der europäischen Vertretung soll – ohne die Organisationsstruktur des IWF aufzublähen und so dessen Effektivität zu verringern – Raum geschaffen werden, um aufstrebenden Schwellenländern den Zugang zu mehr Posten und damit mehr Teilhabe an Entscheidungsprozessen im IWF zu verschaffen. Besonders einige asiatische Staaten, deren Wachstumsprozess und Handel im Vergleich zu vielen Industrieländern auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 nicht wesentlich beeinträchtigt wurden, konnten durch ihre gesteigerte Wirtschafts- und Exportleistung im Laufe der letzten Jahre ihre Wirtschaftskraft erhöhen. Zusätzlich hat das stark kritisierte Verhalten des IWF in der Asienkrise 1997/98 der Motivation Vorschub geleistet, durch Anhäufung von Währungsreserven und den Ausbau der regionalen Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum die Unabhängigkeit vom IWF zu steigern.¹⁵ Die Ratifizierung der ASEAN Charter 2008 sowie die laufenden Verhandlungen über eine Aufwertung der Transpazifischen Partnerschaft bekräftigen diese Entwicklung.¹⁶ Aus Sicht des IWF besonders bedeutsam stellt sich die Gründung des ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) Anfang Mai 2011 dar. Sie zielt auf die Vertiefung der finanzpolitischen Zusammenarbeit zwischen den zehn ASEAN-Mitgliedstaaten und China, Japan und Südkorea.

Währungs- und finanzpolitische Kooperationen auf regionaler Ebene finden sich aber nicht nur in Europa und Asien, sondern mittlerweile in nahezu allen Teilen der Welt.¹⁷ Folgerichtig stellt daher C. Randall Henning fest: *“Given its momentum, regionalism probably poses the most important long-term challenge to the IMF and its role in the inter-*

¹⁵ Ähnlich stellt sich nach dem Zusammenbruch der argentinischen Wirtschaft 2002 auch die Situation in Lateinamerika dar. Vgl. B. Eichengreen, A Blueprint for IMF Reform, International Finance 10 (2007), 153 ff.

¹⁶ Vgl. insoweit L. Chun Hung, ASEAN Charter: Deeper Regional Integration under International Law, Chinese JIL 9 (2010), 821 ff.; S. Bersick, ASEAN, EAS, APEC – regionale Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum, in: Braml/Mair/Sandschneider (Hrsg.), Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise, 2012, 292 ff.; S. Inama/E. Sim, The Foundation of the ASEAN Economic Community. An Institutional and Legal Profile, 2015; J.-C. Piris/W. Woon, Towards a Rules-Based Community: An ASEAN Legal Service, 2015.

¹⁷ Hierzu der Überblick bei H. Flassbeck/L. Mühlich, Gehört der regionalen Währungskooperation die Zukunft?, Vereinte Nationen 3/2010, 110 (111).

national monetary and financial system".¹⁸ Als ein auf fortschreitende Integration angelegter zwischenstaatlicher Verband *sui generis* unterscheidet sich die EU durch das hohe Maß der ihr zustehenden Entscheidungsgewalt allerdings wesentlich von anderen regionalen Kooperationsformen.¹⁹ Die aus dem Übergang in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) am 1. Januar 1999 folgenden Rückwirkungen auf die Mitgliedschaft ihrer Mitgliedstaaten im IWF stellen daher noch einmal eine besondere Herausforderung für den IWF und seine Rolle im internationalen Währungs- und Finanzsystem dar. Derzeit sind alle Mitgliedstaaten der EU in ihrer Eigenschaft als Staaten im IWF vertreten. Dies trägt anerkanntermaßen dem Umstand nicht hinreichend Rechnung, dass 19 der 28 EU-Mitgliedstaaten ihre monetären Kompetenzen auf die Union übertragen haben. Versuche, die Repräsentanz der EU im IWF durch einen politischen *modus vivendi* zufriedenstellend auszugestalten, sind bisher gescheitert. Zwar enthält der Vertrag von Lissabon in Art. 138 AEUV und Art. 219 Abs. 3 AEUV zwei Bestimmungen, die die Außenvertretung der Eurozone zum Gegenstand haben, doch bildet sich dieser Anspruch im IWF bisher nur unzureichend ab.

Das Ziel der Arbeit ist es daher, verschiedene Modelle einer engeren Einbindung der EU im IWF zu durchdenken und aufzuzeigen, ob und inwieweit sich einzelne Vorschläge und Ansätze vor dem Hintergrund des geltenden Völkervertragsrechts und der Interessenlage der IWF-Mitgliedstaaten umsetzen lassen. Dabei wird sich zeigen, dass aus einer längerfristigen Perspektive an einem formellen Beitritt der EU zum IWF kein Weg vorbeiführt. Dieser ist umso dringlicher, als sich durch den Vertrag von Lissabon einige neue Akzente ergeben haben. Zudem hat die europäische Staatsschuldenkrise deutlich gemacht, dass es zwar bereits Kooperationsformen zwischen der EU bzw. einzelnen ihrer Organe und dem IWF gibt, wenn es darum geht, einzelne EU-Staaten mit stark defizitärer Haushaltslage mit Krediten zu versorgen, jedoch haben

¹⁸ C. R. Henning, Coordinating Regional and Multilateral Financial Institutions, Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series WP 11-9, March 2011, S. 2, <http://www.iie.com/publications/wp/wp11-9.pdf> (letzter Zugriff: 7.3.2016). Siehe auch A. Viterbo, Monetary Regionalism: A Challenge to the IMF, IYIL 26 (2006), 139 ff.; C. R. Henning, Regional Arrangements and the International Monetary Fund, in: Truman (Hrsg.), Reforming the IMF for the 21st Century, 2006, 171 ff.

¹⁹ Hierzu z.B. J.-U. Wunderlich, The EU an Actor Sui Generis?, JCMS 50 (2012), 653 ff.

diese nicht immer zu effektiven Problemlösungen geführt und auch an der nur beschränkten Rolle der EU im institutionellen Gefüge des IWF nichts geändert.

B. Methode und Gang der Untersuchung

I. Methodische Vorgehensweise

Bei den internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen handelt es sich um einen besonderen Sachbereich für den Juristen. Er ist zum einen besonders politisch aufgeladen und zum anderen dem Juristen immer noch weitgehend unbekannt. Letzteres liegt womöglich auch daran, dass er in Teilen weniger verrechtlicht ist als andere Bereiche.²⁰ Vor diesem Hintergrund erfordern die vorstehenden Ausführungen zur Zielsetzung der Arbeit und ihres Erkenntnisinteresses einen methodischen Ansatz, der über eine rein normative Betrachtung hinausgeht, also insbesondere auch sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über den Sachbereich und Regelungsgegenstand der internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen im Allgemeinen und der EU-Außenbeziehungen zum IWF im Besonderen einbezieht.²¹ So zeigt die historische Entwicklung der EU-Zusammenarbeit mit dem IWF, dass diese sich auf beiden Seiten zu einem nicht unerheblichen Teil zunächst im politischen Raum entwickelt und erst später im Wege einer „nachholenden Kodifi-

²⁰ Vgl. insoweit bereits *T. Ehrlich/ G. M. Meier*, Preface, in: Atwood/ Barton/Clark, Legal Problems of International Monetary Law, Stan L. Rev. 20 (1967/1968), 870 (879).

²¹ Zur Notwendigkeit einer „soziologisch-politischen Völkerrechtsbetrachtung“ bereits *B. Simma*, Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen: Erste Überlegungen zur Interdependenz zweier Disziplinen, *ÖZöR* 23 (1972), 293 ff.; *O. Kimminich*, Völkerrecht und internationale Beziehungen, *AVR* 16 (1974), 129 ff.; vgl. ferner die Beiträge in *T. Biersteker/ P. Spiro/ C. Sriram/ V. Raffo* (Hrsg.), *International Law and International Relations*, 2007; *B. Cali* (Hrsg.), *International Law for International Relations*, 2010; *D. Armstrong/ T. Farrell/ H. Lambert* (Hrsg.), *International Law and International Relations*, 2. Aufl. 2012; *J. Dunoff/ M. Pollack* (Hrsg.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, 2013.

zierung“²² Aufnahme in das Recht der jeweiligen Organisation gefunden hat.

Trotz dieses untrennbaren Zusammenhangs, vor allem zwischen Recht und Politik, beansprucht die vorliegende Untersuchung keine echte Interdisziplinarität. Vielmehr orientiert sich sowohl ihr Erkenntnisinteresse als auch die Struktur der Darstellung primär am geltenden Recht. Dabei werden einige Schwächen der bestehenden rechtlichen Regelungen zutage treten, aber auch der Befund, dass die entsprechenden satzungsrechtlichen Bestimmungen durchaus geeignet sind, die sich aus der fortschreitenden europäischen Integration ergebenden Rückwirkungen auf den Status der Union und ihrer Mitgliedstaaten im IWF auf eine angemessene Art und Weise zu lösen, soweit dies dem Recht alleine möglich ist.

II. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich, von Einleitung (Erster Teil) und Schlussbetrachtung (Sechster Teil) abgesehen, in vier Hauptteile: Während der erste Teil einer Einführung in die Problemstellung und Methodik dient, wird im zweiten Teil die historische Genese der Kooperation der früheren E(W)G mit dem IWF skizziert und anschließend bewertet. Der dritte Teil der Arbeit behandelt sodann die Grundlagen der Rechtsordnung des IWF. Er gliedert sich in zwei Abschnitte: Im ersten Abschnitt werden nach einem kurzen Überblick über die rechtlichen Grundlagen und das Mandat des IWF dessen Besonderheiten vorgestellt (A.). Eingehende Behandlung finden in diesem Zusammenhang die Anpassungsmechanismen des IWF. Gegenstand des zweiten Abschnitts über den IWF als unabhängige internationale Organisation (B.) sind die Besonderheiten der Regelung und Praxis der Beteiligung im IWF und der Aufbau seiner in den *Articles of Agreement* vorgesehenen Organstruktur sowie des Entscheidungsprozesses und der Arbeitsweise in den einzelnen Gremien. Im vierten Teil über die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine EU-Beteiligung im IWF wird zunächst in allgemeiner Form ein Überblick über die für die EU-Außenpolitik relevanten Bestimmungen gegeben (A.-B.), bevor in einem nächsten Schritt der Kompetenzumfang der Union im Bereich des IWF-Rechts und die uni-

²² S. Kadelbach, Einleitung: Die Außenpolitik im europäischen Mehrebenensystem und ihre rechtliche Basis, in: ders. (Hrsg.), Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, 2006, 9 (14).

onsrechtlichen Grundlagen für eine Beteiligung im IWF (C.) geklärt und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen umrissen (D.) werden. Der fünfte Teil über den Status der EU im IWF wendet sich schließlich der Frage nach dem (möglichen) institutionellen Status der Union im IWF und seinen Folgen für das UN-System und die internationalen Finanz- und Entwicklungshilfebeziehungen zu. Hierzu soll zunächst die gegenwärtige Ausgestaltung der Kooperation zwischen der EU und dem IWF nachvollzogen und bewertet werden (A.-B.), um sodann verschiedene Modelle einer Beteiligung der Union im IWF auf ihre Realisierbarkeit vor dem Hintergrund des geltenden Völkervertragsrechts und der Interessenlage der IWF-Mitglieder zu diskutieren (C.). Die Arbeit schließt in ihrem sechsten Teil mit einer Schlussbetrachtung.

Europäische Union und Internationaler Währungsfonds

Assakkali, M.

2017, XX, 518 S., Hardcover

ISBN: 978-3-662-54362-7