

Warum der Hund gepennt hat, als er hätte bellen sollen – interne Evaluierung der Arbeit des IWF im Vorfeld der Weltfinanzkrise 2007/8

Am 10. Januar 2011 veröffentlichte das Independent Evaluation Office (IEO) des Internationalen Währungsfonds seinen Auswertungsbericht über die Leistung des Fonds bei der Überwachung seiner Mitglieder zwischen 2004 und 2007, also in den Jahren unmittelbar vor Ausbruch der globalen Finanzkrise. Das IEO ist eine vom IWF unabhängige Institution, die regelmäßig die Arbeit des IWF untersucht, bewertet und Vorschläge für Verbesserungen vorlegt.¹ Der vorliegende Bericht² entstand durch zahlreiche Konsultationen mit dem IWF-Stab, mit Mitgliedsregierungen und unabhängigen Experten in den Jahren 2009 und 2010. Seine Leitfrage war, warum der IWF nicht – wie es sein Mandat gewesen wäre – die Immobilienblase in den USA sowie weitere gefährliche "Asset Bubbles" in anderen Schwellen- und hoch entwickelten Ländern erkannt und auf zeitige Gegenmaßnahmen gedrängt hat. Die zeitige Benennung solcher Gefahren und die Beratung von Regierungen bei Gegenmaßnahmen ist eines der Kerngeschäfte des IWF.

Selten hat ein IEO-Bericht mit derart viel Akribie ein derart bestürzendes Versagen der mit so enormen Ressourcen und Kompetenzen ausgestatteten Institution konstatiert wie vor der Krise, die fast zu einer "Kernschmelze" des globalen Finanzsystems geführt hätte. Und so wie Menschen, die vor der Katastrophe von Fukushima jahrelang die Atomenergie für nicht beherrschbar und den GAU für unausweichlich erklärt haben, können auch Menschen, die jahrelang entgegen dem vom IWF propagierten Mainstream nicht an die Selbstheilungskräfte des Marktes geglaubt haben, den Bericht nur mit bitterer Genugtuung zur Kenntnis nehmen.

Im Folgenden werden diejenigen Punkte hervorgehoben, die auch die langjährige Kritik von *erlassjahr.de* und anderen Entschuldungsinitiativen am Umgang des IWF mit Daten und Zusammenhängen berühren.³ Lesenswert ist aber der gesamte, mit erstaunlich wenig Fachchinesisch geschriebene Bericht.

1. Sachstand

Von niemandem, auch nicht in der Antwort des IWF-Stabes auf den Report⁴, wird bestritten, dass der IWF in einem genuinen Aufgabenfeld versagt hat, als er die Anzeichen der heraufziehenden Krise in den USA und anderen hoch entwickelten Ländern nicht kommen sah. Bis zum April 2007 propagierte er aktiv die Ansicht, die "finanziellen Innovationen", d.h. die immer komplexeren und verschachtelten Finanzinstrumente, welche sich seit Beginn der Dekade rasant entwickelt hatten, würden ganz prinzipiell zur Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen. Die Krise lehrte, dass sie – im Gegenteil – durch die Bewegung von immer mehr finanzieller Masse auf immer weniger kontrollierbaren Wegen, das System massiv destabili-

¹ www.ieo-imf.org/

² http://www.ieo-imf.org/eval/complete/eval_01102011.html. Die Literaturangaben im Text beziehen sich auf die Abschnitte des Textes ("pt") oder auf die Seitenzahlen ("S.")

³ Zu einer umfassenderen Rezeption des IEO-Berichts und anderer jüngerer IWF-Publikationen siehe: Falk, R.: Der IWF im Weltwährungssystem; Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 02/2011

⁴ Staff Response to the IEO Report on IMF Performance in the Run-up to the Financial and Economic Crisis. Executive Board Meeting Jan. 26th 2011

sierten (pt. 11 und pt. 12). Dem Finanzsystem der USA wurde bescheinigt, dass es "gut reguliert" sei. Die USA wurden gar aufgefordert, "finanzielle Innovation noch schneller als andere Finanzzentren voranzutreiben, um ihre Spitzenstellung zu behaupten" (Box 2, S.14).

Der Bericht konstatiert, dass die wenigen warnenden Stimmern, welche sich innerhalb und außerhalb des IWF der rosaroten Sichtweise des Mainstreams entgegenstellten, nicht gehört wurden:

- Der Berater des Fonds für Makroökonomische Fragen Raghuram Rajan (im Fonds von September 2003 bis Januar 2007) warnte in zahlreichen Veröffentlichungen vor den verschiedenen Instabilitäten des Finanzsystems. Seine Kritik wurde artikuliert, in zahlreichen IWF-Papieren veröffentlicht, auf Konferenzen geäußert – und ordentlich abgeheftet. (pt. 21)
- Die Banken und Finanzsysteme der späteren Krisenländer wurden routinemäßig Stress-Tests unterzogen. Diese simulierten allerdings Krisen, welche weit hinter den tatsächlichen Einbrüchen der Jahre 2007 und 2008 zurückblieben. Die Folge war, dass paradoxerweise die Stress-Tests die Selbstzufriedenheit des Systems nährten. (pt.12) Gerade an diesem Punkt drängt sich der Vergleich mit den Stress-Tests von Bank und Fonds in Sachen Schuldentragfähigkeit auf. Auf wundersame Weise ergeben sich in den Basis-Szenarien immer fallende Indikatoren, und absehbar reicht Überschuldung gerade so weit über die gültigen Tragfähigkeitsgrenzen hinaus, dass die aktuell gerade gültigen Schuldenerlass-Optionen sie punktgenau wieder auf ein tragfähiges Maß reduzieren können.⁵
- Auch kritische Stimmen innerhalb des IWF-Vorstandes selbst wurden schlicht ignoriert. So zum Beispiel als ein Exekutivdirektor⁶ 2007 darauf hinwies, dass Island, dessen Bankensektor von 100% des BIP auf über 1000% explodiert war, "im Prinzip wie ein Hedgefonds funktioniert." (Box 4, S.17). Diese ebenso zutreffende wie alarmierende Feststellung wurde nicht nur bei der Beschlussfassung des Board ignoriert. Islands IWF-Büro blieb anschließend ein halbes Jahr vakant, da die Situation des Landes offenbar kein prioritäres Problem des IWF war.
- Offenbar gab der IWF auch dem Druck einiger stärkerer Mitgliedsländer nach, sie von bestimmten Untersuchungen hinsichtlich der Verletzlichkeit ihrer Volkswirtschaften gänzlich auszusparen. Befragte Stabsmitglieder erklärten, den jeweiligen Regierungen sei eine Einbeziehung ihres Landes schlicht "unangenehm" gewesen.

2. Wie konnte es dazu kommen?

Der Bericht benennt eine ganze Reihe von Charakteristika der Arbeitsweise des IWF als ursächlich für das Versagen des Fonds in seinem ureigensten Aufgabenfeld. Neben der sehr starken inhaltlichen Fokussierung praktisch des gesamten Stabes auf eine grundsätzlich optimistische Sichtweise auf das globale Finanzsystem, werden interessanterweise vor allem psychologische Gründe im Rahmen der Unternehmenskultur genannt: (pts. 42-62)

- **"Silo-Verhalten"**. Mit diesem Begriff wird die Neigung der Mitarbeiter bezeichnet, sich allein auf ihr jeweiliges Arbeitsfeld im Rahmen der Fonds-internen Arbeitsteilung zu konzentrieren, und Arbeitsergebnisse aus Nachbarabteilungen nicht zur Kenntnis zu nehmen.
- **Konformismus**. Befragte Mitarbeiter berichteten, dass das Artikulieren von Positionen, die vom Mainstream abweichen, dem persönlichen Fortkommen nicht förderlich sei.

⁵ vgl. erlassjahr.de-Fachinfo Nr. 13 "Bessere Tragfähigkeitsanalysen von IWF und Weltbank?"

⁶ Berichte aus dem Board benennen nie, welcher Direktor genau etwas gesagt hat.

- **Revierkämpfe.** Eine Verknüpfung von relevanten Informationen, die eine realistischere Gesamtschau auf sich entwickelnde Krisenszenarien ermöglichen, scheiterte mitunter daran, dass andere Abteilungen mit ihren spezifischen Kompetenzen aus bestimmten Arbeitsfeldern herausgedrängt wurden. Die Abteilungen des Fonds – so ein leitender Mitarbeiter – funktionierten wie kleine Königreiche.
- **Nachgiebigkeit gegenüber den zu begutachtenden Regierungen.** Mächtige Mitgliedsregierungen (in diesem Fall ausdrücklich nicht die USA) feilschten geradezu mit den Mitgliedern der IWF-Missionen um den Wortlaut von deren Endberichten, um von sich selbst ein möglichst positives Bild gezeichnet zu sehen.

3. Was kann sich ändern?

Das IEO unterbreitet eine ganze Reihe sehr konkreter Veränderungsvorschläge, die überwiegend in der offiziellen Antwort des IWF-Managements begrüßt werden, und deren Umsetzung angekündigt wird. Das IEO verweist allerdings mit bemerkenswerter Nüchternheit auf die durchaus ähnlich klingenden Reformankündigungen von Seiten des IWF-Direktoriums nach anderen globalen Krisen (und ähnlichen IEO-Berichten), welche in der Regel folgenlos geblieben seien. (pt. 67)

Der Bericht endet mit einer Empfehlung, die uns von erlassjahr.de wegen eigenen kritischen Analysen von IWF-Schuldentragfähigkeitsanalysen der ärmsten Länder aus der Seele spricht: Viel sei schon gewonnen, wenn der Fonds im Zweifel lieber ein zu vorsichtiges als ein zu optimistisches Bild der jeweiligen Lage zeichne. (S.30).

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 17.3.2011