

Rechtsfragen der Globalisierung

Band 21

Der Internationale Währungsfonds

Status, Funktion, Legitimation

Von

Jens Burkhard Funk



Duncker & Humblot · Berlin

JENS BURKHARD FUNK

Der Internationale Währungsfonds

Rechtsfragen der Globalisierung

Herausgegeben von
Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider, Erlangen-Nürnberg

Band 21

Der Internationale Währungsfonds

Status, Funktion, Legitimation

Von

Jens Burkhard Funk



Duncker & Humblot · Berlin

Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Arbeit
im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 1619-0890
ISBN 978-3-428-15017-5 (Print)
ISBN 978-3-428-55017-3 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85017-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

„Nein, es hat nicht zu heißen: alles, was dem Volke nützt, ist Recht, vielmehr umgekehrt: nur was Recht ist, nützt dem Volke.“

Gustav Radbruch

Die vorliegende Arbeit untersucht die Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds im Spannungsfeld von nationalem und internationalem Recht. In diesem Sinne leistet sie einen Beitrag zur Schriftenreihe „Rechtsfragen der Globalisierung“, herausgegeben von Karl Albrecht Schachtschneider. Aufbauend auf einer dogmatischen Diskussion der grundlegenden Rechtsbegriffe bildet die Wirkung der IWF-Konditionalität auf die Souveränität der betroffenen Krisenstaaten einen Schwerpunkt dieser Arbeit, beispielhaft untersucht an der griechischen Finanzkrise. Als Ansatz für eine Lösung der verschuldungspolitischen Dilemmas wird die Einführung eines Insolvenzverfahrens für überschuldete Staaten diskutiert.

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Friedrich Alexander Universität Erlangen-Nürnberg hat die Arbeit im Januar 2016 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Dezember 2015 abgeschlossen. Entsprechend befindet sich die Literatur weitgehend auf dem Stand von Dezember 2015.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Lehrer Herrn Professor Dr. jur. Karl Albrecht Schachtschneider. Als Doktorvater im besten Sinne des Wortes hat er diese Arbeit in allen Stadien ihres Entstehens mit Engagement, Diskussionsbereitschaft sowie mit Zuversicht und Nachsicht gefördert. Was er persönlich vorlebt und seinen Schülern weitergibt, ist die Leidenschaft für das Recht und den kritischen Geist es zu verteidigen. Sein Vorbild wird mir immer leuchten.

Mein besonderer Dank gilt auch Frau Professor Dr. jur. Angelika Emmereich-Fritsche für die Erstellung des Zweitgutachtens. Viele ihrer Beiträge zu Fragen des Weltrechts sind in diese Arbeit eingeflossen.

Frau Professor Regina Riphahn, Ph.D., danke ich für ihr Mitwirken in der Prüfungskommission sowie dem Verlag Duncker & Humblot, namentlich dem Geschäftsführer Dr. Florian R. Simon, LL.M., für die Drucklegung und die hilfreiche Zusammenarbeit.

Die Arbeit wurde im Oktober 2017 mit dem Promotionspreis der STAEDTLER-Stiftung ausgezeichnet.

Berlin, im Dezember 2017

Jens Burkhard Funk

Inhaltsübersicht

Einführung	29
<i>Teil 1</i>	
Mandat und Struktur: Von den Anfängen bis zur Gegenwart	35
A. Niedergang westlicher Währungssysteme und Suche nach neuer Ordnung .	35
B. Mandat	55
C. Struktur	94
<i>Teil 2</i>	
Der Fonds als Kreditgeber	152
A. Modalitäten der Kreditvergabe	152
B. Verfahren und Rechtsnatur der Bereitschaftskreditvereinbarungen	172
C. Die Rolle des IWF im internationalen Finanzsystem	185
<i>Teil 3</i>	
Die Grenzen des Mandats: Selbstbestimmungsrecht der Völker	211
A. Der souveräne Staat	211
B. Dogmatische Grundlagen der Souveränität: Freiheit, Recht und Staat	234
C. Der Souveränitätsbegriff als Recht auf innere Selbstbestimmung im Völkerrecht	253
D. Bindung des IWF an das Souveränitätsprinzip und das demokratische Prinzip	264
E. Ergebnis	266
<i>Teil 4</i>	
Konditionalitätspolitik des IWF	267
A. Inhalt und Rechtsgrundlage der Konditionalität	267
B. Die Konditionalität am Beispiel der Euro-Krise	298
C. Durchsetzung der Auflagen	344

Teil 5

Demokratisches Prinzip als legitimatorische Grenze	371
A. Wesensgehalt des demokratischen Prinzips	371
B. Finanzieller Notstand als Rechtfertigungstatbestand	407

Teil 6

Völkerrechtliche Kreditverträge: Verbindlichkeit und der Umgang mit Überschuldung	458
A. Verbindlichkeit völkerrechtlicher Verträge	458
B. Verbindlichkeit der Kreditverträge und Auflagenprogramme gegenüber überschuldeten Staaten	462

Teil 7

Grundzüge eines Insolvenzrechts für Staaten	476
A. Völkerrechtliche Lage	477
B. Vorschlag des IWF nach Anne Krueger	481
C. Insolvenzverfahren als allgemeines Rechtsprinzip	485
D. Die US-amerikanische Insolvenzordnung	514
E. Stellungnahme	516

Teil 8

Der IWF im Umfeld globaler Finanzströme: Zur Problematik der Kapitalverkehrsfreiheit	519
A. Regelungen des IWF-Übereinkommens zur Zahlungs- und Kapitalverkehrsfreiheit	521
B. Kritik an der Kapitalverkehrsliberalisierung	539
C. Konflikt zwischen Globalisierung und nationaler Staatlichkeit	549
Schlussbetrachtung	552
Literaturverzeichnis	559
Sachwortverzeichnis	609

Inhaltsverzeichnis

Einführung	29
-------------------------	----

Teil I

Mandat und Struktur: Von den Anfängen bis zur Gegenwart	35
--	----

A. Niedergang westlicher Währungssysteme und Suche nach neuer Ordnung	35
I. Prägende Erfahrungen aus der Geschichte	35
1. Gescheiterter Goldstandard	36
2. Fehlendes Problembewusstsein beim Versailler Friedensvertrag	38
3. Lehren aus der Weltwirtschaftskrise	39
II. Konferenz von Bretton Woods und Etablierung des IWF	43
III. Der Einfluss von Keynes und White auf die Grundlagen des IWF	46
1. Keynes-Plan	47
2. White-Plan	49
3. Bancor	50
4. Quote nach dem Keynes-Plan	51
5. White versus Keynes	52
6. Neuausrichtung des IWF nach Ende des Bretton-Woods-Systems ..	53
B. Mandat	55
I. Zweck der Bretton-Woods-Organisationen	55
II. Verhältnis des IWF-Übereinkommens zur Souveränität der Staaten....	57
III. Ziele, Aufgaben, Befugnisse und Mittel	62
1. Begriff der Stabilität des Währungssystems	64
a) Stabilitätslage im internationalen Währungssystem: Außenwert der Währung	65
b) Stabilität der nationalen Währungspolitik	66
c) Wirtschaftswachstum und Preisstabilität	67
2. Reduzierung der Zahlungsbilanzungleichgewichte	69
a) Stabilisierung der Währungen und Wechselkurse	71
aa) Vermeidung von unfairen Währungsabwertungen	71
bb) Vermeidung von Devisenverkehrsbeschränkungen	72
cc) Aufbau eines multilateralen Zahlungssystems für laufende Geschäfte	72
b) Technische Hilfe	73
c) Überwachungsaufgaben	75

aa)	Koordination der Währungspolitiken der Mitgliedstaaten . . .	75
bb)	Überwachung der Politiken der Mitgliedstaaten	76
cc)	Artikel-IV-Konsultationen	78
dd)	Sanktionen	79
3.	Finanzierungsaktivitäten bei Zahlungsbilanzproblemen	80
a)	Rechtsgrundlage	81
aa)	Wortlaut	81
bb)	Bilanztechnischer Hintergrund: „Unausgeglichheiten in der Zahlungsbilanz“	82
b)	Problematik der Ausweitung der Kreditbefugnisse	83
aa)	Historisches Argument	84
bb)	Abgrenzung zur Weltbank	85
cc)	Strukturelles Argument	86
dd)	Bilanzielles Argument	87
ee)	Systemrelevanz	88
Zwischenergebnis	89	
ff)	Erweiterung der Rechtsgrundlage nach der implied-powers- Regel	89
gg)	Befugnis der Kreditvergabe aufgrund Gewohnheitsrechts . . .	91
hh)	Ergebnis	92
C.	Struktur	94
I.	Organisatorischer Aufbau	94
1.	Mitgliedschaft	94
a)	Problematik der gemeinsamen Währungspolitik der Eurozone . .	95
b)	Exkurs: Euro-Zone als wettbewerbswidriger (unlauterer) Vorteil im Währungswettbewerb	99
c)	Mitgliedschaftliche Pflichten	102
d)	Beendigung der Mitgliedschaft	104
2.	Code of Conduct	104
a)	Konvertibilität	105
b)	Devisenbeschränkungen	106
3.	Organe	106
a)	Gouverneursrat	107
b)	Exekutivdirektorium	108
c)	Geschäftsführender Direktor	110
d)	Ausschüsse	111
e)	Stab	112
4.	Quoten	112
a)	Entscheidungspolitische Bedeutung der Quoten	113
b)	Änderung und Überprüfung der Quoten	116
c)	Finanzielle Bedeutung der Quoten	117
5.	Finanzierung	117

a) Sonderziehungsrechte	119
b) Volumen der zur Verfügung stehenden IWF-Ressourcen	121
6. Entscheidungsprozess innerhalb der IWF-Organen	122
a) IWF-internes Verfahren der Erkenntnis und der Willensbildung	123
b) Länderberichte	123
c) Kreditbewilligungsverfahren	126
d) Stab	127
e) Interpretationsbefugnis des Fonds	128
f) Der Einfluss der Mitgliedstaaten auf den IWF	129
II. Völkerrechtliche Stellung	136
1. Qualifizierung als Internationale Organisation	136
2. Funktion Internationaler Organisationen im Völkerrecht	136
3. Völkerrechtssubjektivität	138
4. Verhältnis zu den Vereinten Nationen	140
5. Verhältnis zum Internationalen Gerichtshof (IGH)	142
6. Verpflichtung zur Neutralität und zum Schutz der Menschenrechte	142
a) Neutralitätsgebot	143
b) Bindungswirkung der Menschenrechtsverträge	145
c) Stellungnahme	149
7. Ergebnis	151

Teil 2

Der Fonds als Kreditgeber

A. Modalitäten der Kreditvergabe	152
I. Leitlinien zur Kreditvergabe	152
II. Kritik	155
III. Grundlagen der Finanzierungsprogramme	156
1. Mittel aus der Reservetranche als „ständige Fazilität“	157
2. Mittel aus der Kredittranche	157
3. Mittelvergabe aus dem Allgemeinen Konto	158
4. Mittelvergabe aus verwalteten Konten	161
IV. Die Programme und Fazilitäten im Einzelnen	161
1. Bereitschaftskreditvereinbarungen	162
2. Erweiterte Fondsfazilität (Extended Fund Facility, EFF)	163
3. Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF)	163
4. Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC)	166
5. Fazilität zur Kompensierung bei Exporterlösausfällen (CFF)	168
6. Fazilität zur Stärkung von Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility, SRF)	169

7. Vorsorgliche Kreditlinie (Contingent Credit Lines, CCL)	170
8. Notfallhilfe	172
B. Verfahren und Rechtsnatur der Bereitschaftskreditvereinbarungen	172
I. Das Verfahren zur Aushandlung von Beistandsvereinbarungen	172
II. Rechtliche Bewertung	176
1. Bereitschaftskreditvereinbarung	176
a) Letter of Intent	177
b) Anwendbarkeit des Völkerrechts auf IWF-Kreditvereinbarungen	178
2. Bindungswirkung der Bereitschaftskreditvereinbarungen	179
a) Der völkerrechtliche Vertrag nach dem „Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge“	179
b) Rechtsnatur der Memoranda	180
C. Die Rolle des IWF im internationalen Finanzsystem	185
I. Der IWF als Lender of Last Resort	185
II. Konkurrierende Einrichtungen	188
1. Financial Stability Board (FSB)	188
2. Selbstversicherung: Das Aufschätzen von Währungsreserven	190
3. New Development Bank (NDB)	193
4. Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM)	194
5. Ergebnis	194
III. Moral-Hazard-Problematik	195
1. Moral-Hazard-Verhalten auf Schuldnerseite	197
2. Moral-Hazard-Verhalten auf Gläubigerseite	201
3. Liquiditätsangebot auf den Finanzmärkten	204
4. Fehlanreize auf Seiten des IWF	206
5. Stellungnahme	208

Teil 3

Die Grenzen des Mandats: Selbstbestimmungsrecht der Völker 211

A. Der souveräne Staat	211
I. Demokratieprinzip als Völkerrechtsnorm	211
II. Die Verfassung als domaine réservé der Staaten	213
III. Der Begriff der Souveränität der Staaten	214
1. Entwicklung des Souveränitätsbegriffs	215
2. Integrationistischer Ansatz zur Souveränität	219
a) Souveränitätsverständnis nach Utz Schliesky	222
b) Dogmatik des integrationistischen Souveränitätsbegriffs nach Juliane Kokott	223
c) Souveränitätsverständnis nach Rolf Knieper	226
3. Good Governance	228

B. Dogmatische Grundlagen der Souveränität: Freiheit, Recht und Staat	234
I. Zusammenhang zwischen Freiheit, Recht und Staat	234
1. Freiheitlicher Rechtsbegriff	235
2. Freiheitlich-demokratisches Prinzip	240
3. Freiheitlich-republikanisches Prinzip	241
II. Freiheitlicher Souveränitätsbegriff nach Karl Albrecht Schachtschneider	244
III. Integrationistischer Ansatz und Prinzip der politischen Freiheit	248
C. Der Souveränitätsbegriff als Recht auf innere Selbstbestimmung im Völkerrecht	253
I. Interventionsverbot	255
II. Grenzen des Rechts auf innere Selbstbestimmung	256
III. Charta der Vereinten Nationen	257
IV. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	258
V. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	261
VI. Zwischenergebnis	262
D. Bindung des IWF an das Souveränitätsprinzip und das demokratische Prinzip	264
E. Ergebnis	266

Teil 4

Konditionalitätspolitik des IWF 267

A. Inhalt und Rechtsgrundlage der Konditionalität	267
I. Definition der Konditionalität	268
1. Geschichtliche Entwicklung der Konditionalität	269
2. Auflagenpolitik nach den Grundsätzen des Washington Consensus	276
3. Kritik und Konkurrenz zum Washington Consensus	280
II. Rechtsgrundlage der IWF-Konditionalität	282
1. Wortlaut	283
2. Systematik	284
3. Geschäftsgrundsätze als Rechtsgrundlage	287
a) Performance criteria	290
b) Verbindlichkeit der Geschäftsgrundsätze	291
c) Grenzen der Richtlinien zur Konditionalität	292
4. Kompetenzerweiternde Auslegungsregeln: implied powers und effet utile	295
5. Befugnis der Konditionalität aufgrund Gewohnheitsrechts	296
6. Ergebnis	296
B. Die Konditionalität am Beispiel der Euro-Krise	298
I. Die Einbindung des IWF in der Eurokrise	298
1. Ausgangslage der Krisenstaaten	299

a) Griechenland	299
b) Irland	300
c) Portugal	301
2. Disput um die Einbindung des IWF in der Eurokrise	302
3. Engagement des IWF in Griechenland	309
4. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)	312
II. Kreditprogramme am Beispiel Griechenlands	316
1. Beteiligung des IWF am Griechenland-Hilfspaket: „Was nicht passt, wird passend gemacht“	316
2. Anpassung der Extended Fund Facility	317
3. Verwendung der Griechenland-Hilfen	318
4. Memorandum of Understanding für Griechenland	319
a) Zurechenbarkeit der Auflagen	319
b) Die Auflagen im Einzelnen	322
aa) (Strukturelle) Haushaltskonsolidierung und Regulierung des finanziellen Sektors	323
(1) Quantitative Indikatoren	324
(2) Qualitative Indikatoren	326
(3) Regulierung und Aufsicht des finanziellen Sektors	326
bb) Strukturelle Reformen am Beispiel des MoU vom 9. Februar 2012	326
c) Bewertung	329
aa) Optionen und Hindernisse des Auswegs aus einer Schuldenkrise	332
bb) Verbleib in der Euro-Zone	332
cc) Umschuldung	336
dd) Kritik	338
d) Politische Motivlage	342
C. Durchsetzung der Auflagen	344
I. Konditionalität als Instrument der Gläubiger	344
1. Zusammenschluss der Gläubiger und Rolle des IWF als Verhandlungsführer	345
a) Reziproke Konditionalität	346
b) Beispiele für die Organisation von Gläubigerinteressen	347
aa) Pariser Club	349
bb) Londoner Club	350
cc) Troika	352
c) Der IWF als „gatekeeper“ und Verhandlungsführer	353
2. Auszahlung der Kredite in Tranchen	355
3. Ergebniskontrollen und Kontrollinstrumente	356
4. Stellungnahme	360
II. Verbindlichkeit der Auflagen	361

1. Gefahr der „ungeordneten Insolvenz“	362
2. Faktische Verbindlichkeit der Auflagen	365
III. IWF-Auflagen als völkerrechtswidrige Intervention	366

Teil 5

Demokratisches Prinzip als legitimatorische Grenze 371

A. Wesensgehalt des demokratischen Prinzips	371
I. Die Verfassungsidentität des Staates	371
II. Ökonomische Sachzwänge in Wirtschaftskrisen	373
1. Entscheidungsfindung in der Demokratie: Verfahren der Erkenntnis des Richtigen	374
2. Diskurs zur Frage des Richtigen	375
3. Das Gebot parlamentarischer Verantwortung	376
4. Existentielle Staatlichkeit	378
III. Verletzung des demokratischen Prinzips durch die Memoranda of Understanding	378
1. Budgethoheit des Parlaments: Beispiel Griechenland	379
a) Bezug zu den Menschenrechtstexten	381
b) Bezug zum Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights	383
c) Stellungnahme	386
2. Volenti non fit iniuria	388
a) Zur parlamentarischen Abstimmung über die Memoranda of Understanding	388
b) Zur Frage der Freiwilligkeit bei Zwangslage	389
aa) Entscheidung des amerikanischen Supreme Court zum Affordable Care Act	389
bb) Freiwilligkeit unter der Konditionalität am Beispiel Griechenlands	391
cc) Ausschluss der Opposition	394
dd) Zwischenergebnis	395
3. Exekutives Übergewicht: Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips	396
4. Handeln außerhalb der parlamentarischen Vertretungsbefugnis	398
5. „Implementation risks“	400
6. Heilung durch Referendum	403
7. Ergebnis	405
B. Finanzieller Notstand als Rechtfertigungstatbestand	407
I. Dogmatischer Rechtfertigungsansatz	408
1. Die Rechtfertigungsdogmatik des Ergebnis-Legitimationsmodells nach Utz Schliesky	413
2. Kritik	418

3. Rechtfertigung kommissarischer Sanierungsmaßnahmen am Beispiel der Griechenland-Krise	423
4. Übergesetzlicher Notstand	426
5. Finanzieller Notstand als Rechtfertigungstatbestand	428
a) Grenzen des Legalitätsprinzips	429
b) Finanzieller Staatsnotstand	429
c) Problem des Staatsnotstands am Beispiel Griechenlands	433
6. Ergebnis	436
II. Wissenschaftlicher Sachverstand des IWF	436
1. Ökonomischer Sachverstand	436
2. Wissenschaftlichkeit des IWF	439
3. Entscheidungsstruktur innerhalb des IWF	441
4. Beispiel: Die politische Abhängigkeit des IWF in der Eurokrise ..	443
5. Stellungnahme	445
III. Effizienz, Effektivität und Gemeinwohl	447
1. Die Problematik übergeordneter Ziele	449
a) Wettbewerbsfähigkeit	449
b) Beschäftigungsniveau und Wirtschaftswachstum	451
2. Stellungnahme	453
IV. Ergebnis	456

Teil 6

Völkerrechtliche Kreditverträge:	
Verbindlichkeit und der Umgang mit Überschuldung	458
A. Verbindlichkeit völkerrechtlicher Verträge	458
I. Dualistische Lehre	458
II. Monistische Lehre	459
III. Umgekehrter Monismus	460
B. Verbindlichkeit der Kreditverträge und Auflagenprogramme gegenüber überschuldeten Staaten	462
I. Pacta sunt servanda	462
II. Grundsatz der materiellen Richtigkeit des Vertrages: Das formelle Äquivalenzprinzip	463
III. Materielle Äquivalenz	465
IV. Grenzen der materiellen Äquivalenz	466
1. Grenzen aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit	466
2. Sachlichkeitsgebot	468
3. Insolvenzprinzip: Risikosphäre des Gläubigers	472
4. Unantastbare Rechtssphäre des Schuldners (Pfändungsfreigrenzen)	474
V. Stellungnahme	475

Teil 7

Grundzüge eines Insolvenzrechts für Staaten	476
A. Völkerrechtliche Lage	477
B. Vorschlag des IWF nach Anne Krueger	481
C. Insolvenzverfahren als allgemeines Rechtsprinzip	485
I. Insolvenzfähigkeit von Staaten	485
II. Bedürfnis für ein Insolvenzverfahren	494
1. Empirische Gründe	495
2. Exkurs: Problematik verbindlicher Beschlussfähigkeit der Gläubiger (Collective Action Problem)	498
3. Neutrale Instanz des Insolvenzverfahrens	504
III. Rechtliche Grundlagen des Insolvenzprinzips im Völkerrecht	507
1. Clausula rebus sic stantibus	508
2. Prinzip der staatlichen Selbständigkeit	510
3. Ergebnis	513
D. Die US-amerikanische Insolvenzordnung	514
E. Stellungnahme	516

Teil 8

Der IWF im Umfeld globaler Finanzströme: Zur Problematik der Kapitalverkehrsfreiheit	519
A. Regelungen des IWF-Übereinkommens zur Zahlungs- und Kapital- verkehrsfreiheit	521
I. Der IWF als Befürworter der Kapitalverkehrsfreiheit	526
II. Beitrag des IWF zur Entwicklung und Problematik	529
III. Destabilisierende Wirkung der Kapitalverkehrsfreiheit und Rolle des IWF	535
B. Kritik an der Kapitalverkehrsliberalisierung	539
I. Auswirkungen der Kapitalverkehrsfreiheit im Bankensektor	542
II. Problematik der Kapitalverkehrsfreiheit am Beispiel Irlands	546
III. Unvereinbarkeit der Kapitalverkehrsfreiheit mit den Prinzipien des Rechtsstaates	547
C. Konflikt zwischen Globalisierung und nationaler Staatlichkeit	549
Schlussbetrachtung	552
Literaturverzeichnis	559
Sachwortverzeichnis	609

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ACC	Administrative Committee on Coordination
a. E.	am Ende
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFRI	Action from Ireland
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AIIFL	Asian Institute of International Financial Law
AktienG	Aktiengesetz
AKV	Allgemeine Kreditvereinbarungen
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
Art.	Artikel
ASR	Ausschuss für Internationales Währungsrecht
Aufl.	Auflage
Ausg.	Ausgabe
BC	Bankruptcy Code
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
betr.	betrifft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bn	Billion
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BuffHRLR	Buffalo Human Rights Law Review

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CAC	Collective Action Clause
CCL	Contingent Credit Lines
CCPR	Covenant on Civil and Political Rights
CDS	Credit Default Swap
CEA	Council of Economic Advisers
CERDS	Charter of Economic Rights and Duties of States
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CFB	Corporation of Foreign Bondholders
CFF	Compensatory Financing Facility
CIEPR	International Economics and Policy Reform
CISDL	Center for International Sustainable Development Law
Cmd	Command
CMIM	Chiang Mai Initiative Multilateralization
CMS	International Centre for Settlement of Investment Disputes
COF	Catalytic Official Finance
CRA	Contingent Reserve Arrangement
CRS	Congressional Research Service
d. A.	der Ausgabe
DC	Development Committee
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DM	Deutsche Mark
doc.	document
DStR	Deutsches Steuerrecht
EAG	Eurogruppen-Arbeitsgruppe
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
ECA	Economic Administration Cooperation
ECB	European Central Bank
ECOSOC	Economic and Social Council
ed.	editor
EFF	Extended Fund Facility
EFSS	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism

EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EG-Komm.	EG-Kommentar
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EL	Entwicklungsländer
EM	Emerging Markets
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMU	Economic and Monetary Union
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ESAF	Erweiterte Strukturanpassungsfazität
ESM	European Stability Mechanism
ESMV	Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
et al.	et aliter
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
EWF	Europäischer Währungsfonds
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBPC	Foreign Bondholders Protective Council
FDI	Foreign Direct Investment
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSB	Financial Stability Board
FSF	Financial Stability Forum

FSM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
GA	General Assembly
GAB	General Arrangements to Borrow
GAL	Global Administrative Law
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GNP	Gross National Product
GoC	Guidelines on Conditionality
GRCh	Grundrechtecharta der EU
G-X	Gruppe der X
HFSF	Hellenic Financial Stability Fund
HGB	Handelsgesetzbuch
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HRQ	Human Rights Quarterly
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
ibid.	ibidem
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ Rep.	International Court of Justice; Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
ICU	International Clearing Union
id.	idem
IDA	International Development Association
i. d. F. v.	in der Fassung vom
IDRA	International Debt Restructuring Agency
IF	Integrated Framework
IFC	International Finance Corporation
IFIs	International Financial Institutions
IFO	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIF	Institute of International Finance
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IMFC	International Monetary and Financial Committee

insbs.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPRspr.	Entscheidungssammlung zur deutschen Rechtsprechung auf dem Gebiete des Internationalen Privatrechts
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i. S.	im Sinne
ITO	International Trade Organization
i. V. m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JBL	Journal of Business Law
Jg.	Jahrgang
JIEL	Journal of International Economic Law
J. Transnat'l L.	Journal of Transnational Law
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KKP	Kaufkraftparität
KOM	Kommission
LG	Landgericht
lit.	littera
L. Rev.	Law Review
LSE	London School of Economics and Political Science
lt.	laut
LTCM	Long-Term Capital Management
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDGs	Millennium Development Goals
MEFP	Memorandum of Economic and Financial Policies
Mio.	Millionen
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MONA	Monitoring of Fund Arrangements
MoU	Memorandum of Understanding
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
Mrd.	Milliarden
MSA	Mutual Security Agency
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NAB	New Arrangements to Borrow
NAM	Non-Aligned Movement

NAMA	National Asset Management Agency
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBER	National Bureau of Economic Research
NDB	New Development Bank
NERC	Ukrainisches Ministerium für die Energie- und Kohleindustrie
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKV	Neue Kreditvereinbarungen
No.	Numero
Nov.	November
Nr.	Nummer
NURC	Ukrainisches Ministerium für Kommunalwirtschaft
NYTimes	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
ÖJZ	Österreichische Juristen Zeitung
OMT	Outright Monetary Transactions
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
para.	paragraph
PASOK	Panhellenische Sozialistische Bewegung
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PDR	Policy Development and Review Department
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PIIGS	Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien
PLC	Precautionary Credit Lines
PM	Prime Minister
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
Prot.	Protokoll
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Private Sector Involvement
Res.	Resolution
RESC	Revidierte Europäische Sozialcharta
RGZ	Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Zivilsachen
RL	Long Report
Rn./Rdn.	Randnummer

ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes
Rs.	Rechtssache
RUFO	Rights Upon Future Offers
S.	Seite
S&Ks	Standards und Kodizes
SAF	Structural Adjustment Facility
SAP	Strukturanpassungspolitik
SBA	Stand-By Arrangement
sc.	scilicet
SchiedsVZ	Zeitschrift für Schiedsverfahren
SCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
SDDRF	Sovereign Debt Dispute Resolution Forum
SDDS	Special Data Dissemination Standard
SDR	Special Drawing Rights
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
sec.	section
Sel. Dec.	Selected Decisions
Sept.	September
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte
SRF	Supplemental Reserve Facility
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat
SWF	Sovereign Wealth Funds
SZ	Süddeutsche Zeitung
SZR	Sonderziehungsrechte
TMU	Technical Memorandum of Understanding
u. a.	unter anderem
UDSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
ÜIWF	Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNO	United Nations Organization
UNRIAA	United Nations Reports of International Arbitral Awards
UNRIC	United Nations Regional Information Centre
UNYB	Yearbook of United Nations Law
u. ö.	und öfter
US	United States
USA	United States of America
U.S.C.	United States Code
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
VölkerR	Völkerrecht
Vorbm.	Vorbemerkung
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEED	World Economy, Ecology & Development
WEO	World Economic Outlook
WFStG	Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz
WHO	World Health Organization
WIPO	World Intellectual Property Organization
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WP	Working Paper
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
WTO	World Trade Organization
WÜRV	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfRVergl	Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht
Ziff.	Ziffer
ZInsO	Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht

Einführung

Wiederholt sich Geschichte? Haben wir aus den globalen wirtschaftspolitischen Erfahrungen der Vergangenheit gelernt? Diese Fragen stellen sich wieder neu angesichts der Eurokrise und den weltweiten Verwerfungen der Finanzmärkte, zumal nach der Weltfinanzkrise im Jahr 2008, die an den New Yorker Börsenkrach im Jahr 1929 und die darauf folgende Weltwirtschaftskrise erinnerte¹. Die neuen Währungskrisen im Euroraum und die divergierenden Vorschläge zu ihrer Bekämpfung, die wachsende Wirtschaftsmacht Asiens, das Handelsungleichgewicht zwischen China und den USA, verbunden mit entsprechendem Ungleichgewicht der Zahlungs- und Devisenbilanzen, der Rohstoffhunger der Industriestaaten, die beklagte Abkoppelung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft, nicht zuletzt die massive Verschuldung von Staatshaushalten sind nur einige besonders brennende Fragen, die dringend einer globalen Abstimmung, wenn nicht Regulierung der Finanzmärkte bedürfen. Damit einher geht der Ruf nach einer weltweit koordinierten Währungspolitik. Diese umzusetzen oder mindestens nachdrücklich anzumahnen, erfordert politisch und ökonomisch anerkannte internationale Institutionen, welche international nicht im rechtsfreien Raum operieren dürfen. Kann der IWF als eine solche Institution gelten, die diese Herausforderungen in der Vergangenheit bewältigte und dies auch in der Zukunft vermag?

Die seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems kontrovers geführte Debatte über Status, Funktion und Legitimation des Währungsfonds, insbesondere seine problematische Funktion als Kreditgeber (Lender of Last Resort), wirft politische und wirtschaftliche, vor allem aber rechtliche Fragen auf, die den Schwerpunkt dieser Arbeit bilden.

Ziel der Untersuchung ist es, die tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhänge der Kreditvergabepraxis des IWF zu beleuchten und deren Auswirkungen aufzuzeigen. Die mit den Begriffen Status, Funktion und Legitimation des IWF verknüpften Problemkreise bedingen sich gegenseitig und sind so vielgestaltig, dass sie im Rahmen dieser Arbeit nur in Schwerpunkten behandelt werden können. Die Frage, wie der IWF de lege ferenda zu reformieren ist, wird aus den im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchenden Themenbereichen ausgeklammert, wenngleich souveränitätsrechtliche Gesichtspunkte in

¹ C. Reinhart/K. Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, 2009.

eine restriktive Richtung weisen und im Ergebnis eine Einschränkung der Kreditvergabepraxis nahelegen werden.

Der erste Teil der Arbeit widmet sich der Bestimmung und Eingrenzung des IWF-Mandats, das sich erst im geschichtlichen Kontext der Erfahrungen zweier Weltkriege und der dazwischenliegenden Weltwirtschaftskrise erschließt. Vor diesem Hintergrund sind die Ziele, Aufgaben und Befugnisse des Fonds sowie sein organisatorischer Aufbau und seine Stellung im Völkerrecht kritisch nachzuzeichnen. Daneben ist das Erkenntnis- und Entscheidungsverfahren innerhalb der IWF-Strukturen zu beleuchten.

Gegenstand des zweiten Teils ist die Rolle des Fonds als Kreditgeber, die im Laufe der Zeit durch eine Vielzahl unterschiedlicher Vergabefazilitäten stetig ausgebaut wurde. Neben dem Verfahren, der Rechtsnatur und der Moral-Hazard-Gefahr der Kreditvereinbarungen, ist auch die Rolle, die der IWF innerhalb des internationalen Finanzsystems eingenommen hat, in den Blick zu nehmen. Insbesondere im Zuge der Asienkrise sind neue Institutionen entstanden, die den Fonds in Zukunft vor Herausforderungen stellen werden; denn sie konkurrieren in Aufgabenbereichen, die bisher unangefochten vom IWF besetzt waren.

Die an strenge Auflagen geknüpfte Kreditvergabe des IWF wirft eine Vielzahl legitimationstheoretischer Probleme auf. Komplexe Kreditprogramme machen die Verantwortungszusammenhänge unübersichtlich und insbesondere bei Überschuldung des Staates verwischen die Grenzen zwischen Selbstbestimmung und Fremdbestimmung. Handelt es sich im Einzelfall um extrinsische Faktoren, die außerhalb des Einflussbereichs des Staates liegen oder um Verhältnisse, welche der eigenen existentiellen Staatlichkeit unterworfen sind?

Völkerrechtliche Legitimationsfragen wie die Beurteilung der Konditionalität des IWF setzen grundlegende rechtliche Begrifflichkeiten voraus, die im Vorfeld zu klären sind (Teil 3). Insbesondere der zentrale Begriff der völkerrechtlichen Souveränität ist zu befragen: Was macht die Souveränität des Staates im Kern aus? Welche inhaltlichen Strukturen hat sie und wo verlaufen ihre Grenzen?

Die Diskussion des Souveränitätsbegriffs kommt ohne ein dogmatisches Vorverständnis nicht aus. Seine Substanz gewinnt erst an Klarheit, wenn die zugrundeliegenden Rechtsbegriffe und deren Ableitungszusammenhänge in kritischer Auseinandersetzung der gegensätzlichen Positionen geschärft werden. Kategorial zugespitzt kann zwischen einem freiheitlichen und einem integrationistischen Souveränitätsverständnis unterschieden werden, wobei deren Begriffsbestimmung anhand einer präzisierten staats- und völkerrechtlichen Dogmatik zu erfolgen hat. Im Anschluss gilt es, auf der Grundlage der leitenden Prinzipien einer kantianisch-freiheitlichen Rechtslehre, die Recht

als ein universelles Prinzip, nicht aber als universelle Gesetzlichkeit versteht², den Kern des Souveränitätsbegriffs und seine abstrakte völkerrechtliche Begriffsfunktion herauszuarbeiten.

Die Literatur hat sich mit der Problematik der Konditionalität umfangreich auseinandergesetzt³. Gleichwohl stieß eine detaillierte Untersuchung der Auflagen häufig an Grenzen, weil der konkrete Inhalt der Auflagenprogramme zwischen dem IWF und den Programmstaaten kaum je publik gemacht wurde⁴. Deshalb beruhen viele Bewertungen – etwa zur Asienkrise – in großen Teilen auch auf Spekulation⁵.

Seit dem Ausbruch der Eurokrise und im Zusammenhang mit den Kreditprogrammen gegenüber Griechenland (auch Portugal und Irland) liegen für die Untersuchung der Konditionalität (Teil 4) aber aktuelle, beurteilungsfähige Daten vor, zumal die Memoranda of Understanding zwischen den Programmstaaten und den beteiligten Institutionen veröffentlicht wurden. Dabei lässt die Konditionalität gegenüber den betroffenen Staaten einen deutlichen Wandel im staats- und völkerrechtlichen Verständnis erkennen.

Freilich entfaltet sich die Problematik der Konditionalität in jeder Krise auf unterschiedliche Weise. In den Krisenstaaten der Euro-Zone müssen sie im wirtschafts- und finanzpolitischen Kontext der Europäischen Union gesehen werden, in welchem auch europarechtliche Aspekte zum Tragen kommen. Gleichwohl lassen sich in der IWF-Politik durchweg erprobte Handlungsmuster und Standardlösungen erkennen. Als Teil der sogenannten „Troika“ (später der „Institutionen“) war der Fonds neben der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank maßgebend an der Formulierung und Durchsetzung der Kreditkonditionen beteiligt, so dass die Gestaltung der Auflagen grundsätzlich (auch) dem IWF zuzurechnen ist. Nicht zu-

² Eine universelle Rechtslehre muss maßgeblich auf dem Recht auf Selbstbestimmung beruhen. Die kantianisch-freiheitliche Rechtslehre beruht auf der „Idee der Freiheit als Selbstbestimmung“ und trägt als solche der Pluralität der Rechtskulturen bestmöglich Rechnung. Dazu A. Emmerich-Fritsche, *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, 2007, S. 244, S. 217 ff., 1038 f.

³ Im überwiegenden Teil der Literatur wird die IWF-Konditionalität im Hinblick auf wirtschafts- und politikwissenschaftliche Aspekte diskutiert. Die rechtliche Seite wird dabei häufig nicht hinreichend berücksichtigt. E. Denter, *IMF Conditionality – Economic, Social and Cultural Rights, and the Evolving Principle of Solidarity*, in: *International Law and Development*, S. 235.

⁴ G. Bird, *The IMF and the Future, Issues and options facing the Fund*, 2003, S. 97; S. Schlemmer-Schulte, *Internationales Währungs- und Finanzrecht*, in: Ch. Tietje (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2009, S. 395 Fn. 101.

⁵ K. Weigeldt, *Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten. Zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht*, 1999, S. 173.