

Völkerrechtliche Fragen der Weltwährungsreform

Wirtschaftliche Dynamik als Völkerrechtsproblem in der Praxis des Internationalen Währungsfonds

Ernst U. Petersmann *)

- I. Wirtschaftsdynamik als methodisches Völkerrechtsproblem
- II. Die völkerrechtliche Metamorphose des Bretton-Woods-Währungssystems
- III. Zur gegenwärtigen Reform der Welthandels- und Weltwährungsordnung
 1. Reform des GATT: die Eröffnung der Nixon-Runde 1973
 2. Reform der IMF-Satzung: Völkerrechtsperspektiven der IMF-Gouverneursrats-tagung 1973
 3. Die Interdependenz zwischen Handels-, Währungs- und Entwicklungspolitik als völkerrechtliches und institutionelles Problem
 4. Währungsrechtliche Entwicklungsländerpräferenzen und regionale Währungsintegration
- IV. Interpretative Rechtsfortbildung, formlose Vertragsänderung oder Derogation der IMF-Satzung durch die Praxis?
 1. Instrumentale Funktion und Rechtsfortbildungsmöglichkeiten der IMF-Satzung
 2. Pragmatismus versus Legalismus: *rule of law* und Vermeiden von Sanktionen in der IMF-Praxis
 3. Verfahrensrechtliche versus materiellrechtliche Lösungen: schwankende Wechselkurse, »Leitkurse« und erweiterte Bandbreiten in der IMF-Praxis
 4. Die IMF-Praxis gegenüber den Entwicklungsländern als Beispiel für interpretative Weiterentwicklung des Fondsrechts

*) Assistent am Institut.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; COMECON = Council for Mutual Economic Assistance; EG = Europäische Gemeinschaft(en); EWG(V) = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (— Vertrag); GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; IMF = International Monetary Fund; JWTL = Journal of World Trade Law; LAFTA = Latin American Free Trade Area; OECD = Organization for Economic Cooperation and Development; Res. = Resolution; SZR = Sonderziehungsrechte; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; ZHR = Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht.

I. Wirtschaftsdynamik als methodisches Völkerrechtsproblem

Die Aufhebung der Goldkonvertibilität des US-Dollars am 15. August 1971, das anschließende Floating der meisten Mitgliedswährungen des Internationalen Währungsfonds (IMF) sowie die in dem teils kurzlebigen Washingtoner Währungsabkommen der Zehnerclub-Mitgliedstaaten¹⁾ vom 18. Dezember 1971 u. a. vereinbarte Erweiterung der Bandbreiten von 1 % beiderseits der Parität (Art. IV/3, 4 b IMF-Satzung) auf 2,25 % »bis zu einem Abkommen über längerfristige Währungsreformen« werden weltweit als schrittweiser Zusammenbruch wesentlicher Grundprinzipien des internationalen Währungssystems, insbesondere des Paritäten-, Wechselkurs- und Reservesystems gewertet, der u. a. mit der Entscheidung Nr. 3463 der IMF-Exekutivdirektoren vom 18. Dezember 1971 betr. "Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime"²⁾ auch offiziell seitens des IMF anerkannt wurde und mit Billigung des IMF zur weltweiten Nichteinhaltung formell nicht aufgehobener IMF-Satzungsbestimmungen führte. Die Resolution Nr. 27—10 des IMF-Gouverneursrats vom 26. Juli 1972³⁾ betont ausdrücklich den "urgent need for a thorough review and reform of the international monetary system in the light of major international developments over the last several years" und setzte ein "Committee on Reform of the International Monetary System and Related Issues" (»Zwanzigerausschuß«) ein, dessen am 24. September 1973 auf der IMF-Gouverneursratstagung veröffentlichter "First Outline of Reform" bereits wesentliche Grundsätze für ein neues Währungssystem formuliert.

Parallel zur in den letzten Jahren zunehmenden Mutation der im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 normierten Welt-handelsordnung sowie zur 1973 eröffneten »Nixon-Runde« befindet sich somit auch die durch die IMF-Satzung von 1944 repräsentierte Weltwäh-

¹⁾ Es handelt sich um die 10 Mitgliedstaaten der 1961 auf Grund Art. VII/2 IMF-Satzung mit dem IMF abgeschlossenen »Allgemeinen Kreditvereinbarungen«: Belgien, BRD, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Italien, Japan, Kanada, Schweden, USA. Der Text des nach Abschluß des Washingtoner "Smithsonian Agreement" veröffentlichten Pressecommuniqué's findet sich in: Europa-Archiv 1972, S. D 23 f.; International Financial News Survey 1971, S. 417 ff.

²⁾ Fundstelle: IMF Annual Report 1972, S. 85 ff. Bereits in Resolution 26-9 des IMF-Gouverneursrats vom 1.10.1971 wird einleitend u. a. betont: "the present international monetary situation contains the dangers of instability and disorder in currency and trade relationships but also offers the opportunity for constructive changes in the international monetary system" (Fundstelle: Summary Proceedings Annual Meeting 1971, IMF, S. 331 f.).

³⁾ Fundstelle: IMF Annual Report 1972, S. 92 f.

rungsordnung seit Ende 1971 in einer völkerrechtlichen Metamorphose. In dieser durch satzungswidrige Währungspraktiken der IMF-Mitgliedstaaten, durch die weltweite Betonung der Reformbedürftigkeit der IMF-Satzung und durch die faktische Vorwegnahme währungspolitischer Teilreformen gekennzeichneten Übergangsphase haben die IMF-Exekutivorgane unter Hinweis auf die den Satzungszielen widersprechende, gefährliche "tendency in present circumstances to maintain and extend restrictive trade and exchange practices"⁴⁾ mit Recht eine zukunftsorientierte, um einvernehmliche funktionsfähige Übergangslösungen bemühte Haltung eingenommen. So werden die in der erwähnten Entscheidung Nr. 3463 vom 18. Dezember 1971 festgelegten, gegen Art. IV/3, 4 b IMF-Satzung verstoßenden Wechselkursregelungen funktionell mit den Zielsetzungen der IMF-Satzung (Art. I) unter Betonung der in zahlreichen Satzungsbestimmungen (z. B. Art. I, IV/4 a) vorrangig festgelegten Kooperationspflichten der IMF-Mitgliedstaaten begründet, "to enable members to observe the purposes of the Fund to the maximum extent possible during the temporary period preceding the resumption of effective par values with appropriate margins in accordance with the articles" (Präambel).

Durch die erfolgreiche Liberalisierung des Handels-, Zahlungs- und Kapitalverkehrs, verbunden mit unzureichender Zahlungsbilanzdisziplin der Überschuß- und Defizitländer, destabilisierenden Kapitalbewegungen, inflatorischer Aufblähung der internationalen Liquidität sowie besonders bei der Inflationsbekämpfung unzureichender Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitiken unvermeidlich gewordene Übergangsregelungen wie diejenigen des Washingtoner Smithsonian Agreement vom 18. Dezember 1971 stellen erhebliche Ansprüche an die "creative imagination of the international lawyer"⁵⁾. Währungspolitiker wie der seit dem 1. September 1973 geschäftsführende IMF-Direktor H. J. Witteveen sehen in den Übergangsvereinbarungen (z. B. der Bandbreitenerweiterung) bereits den Neubeginn eines reformierten Währungssystems, das die Gefahr weltwirtschaftlicher Desintegration vermindert, die Einhaltung der IMF-Satzungsziele (Handelsexpansion, Wechselkursstabilität usw., vgl. Art. I) fördert und dessen anerkannte wirtschaftstheoretische Folgerichtigkeit die Nichteinhaltung formell nicht aufgehobener IMF-Satzungsbestimmungen legitimiert. So stellt Witteveen trotz der formell nicht aufgehobenen IMF-Satzungsbestimmungen fest:

⁴⁾ Resolution 26-9, siehe Anm. 2.

⁵⁾ Dazu: C. W. Jenks, *A New World of Law? A study of the creative imagination in international law* (1969), S. 299.

“Prevailing relationships among national currencies lack firm foundation in an internationally agreed set of rules or code of conduct . . . While the negotiations on reform are proceeding, we face a continuation of the present difficult period of transition. In the exchange field, there is an absence of rules and procedures that are internationally agreed and observed. In this transitional period, it is the particular responsibility of the Fund to promote international cooperation and help preserve monetary order . . . Naturally, time is required to elaborate the details of international monetary reform, and to draft and ratify amendments to the Fund’s Articles of Agreement. But there is much that can be done in the meantime to improve international cooperation in the monetary field . . . Then, as agreement is reached on the basic principles of the new system, it should be feasible to introduce them, under Fund surveillance, without waiting for formal ratification”⁶⁾.

Der Völkerrechtler sieht sich gegenüber einem solchen, vom Primat des währungspolitischen Problems ausgehenden »Problemdenken« zunächst durch die fortdauernde Rechtsverbindlichkeit der weder gemäß Art. XVII geänderten noch gemäß Art. XVI/1 zeitweilig außer Kraft gesetzten IMF-Satzungsbestimmungen gebunden. Moderne Völkerrechtslehrbücher betonen allerdings zu Recht, daß das Wirtschaftsvölkerrecht

«se différencie du droit international général et classique par la primauté qu’il doit nécessairement accorder aux phénomènes économiques et sociaux: or ceux-ci étant essentiellement changeants il apparaît comme un droit mouvant et fonctionnel. Il doit s’adapter perpétuellement aussi bien aux structures économiques et sociales des membres de la société internationale qu’aux besoins engendrés par les relations économiques internationales»⁷⁾.

Die instrumental-dienende Funktion gegenüber Wirtschaftskonjunktur und Wirtschaftspolitik, die Flexibilität bei der Vereinbarung neuer Rechtsnormen (z. B. die große Bedeutung von Empfehlungen und kurzfristigen Absprachen), der oft unpräzise Norminhalt (z. B. vage Ermessens- und Wohlwollenspflichten), die kontinuierliche Anpassung des Wirtschaftsrechts an die dynamische Wirtschaftsentwicklung (z. B. auf Grund der häufigen Neuverhandlungspflichten), die damit oft verbundene »relative Normativität« (z. B. infolge der zahlreichen *escape clauses*, der geringen Anwendung rechtlich zulässiger Sanktionen, der Bevorzugung wirtschaftspolitischer Konsultationen und Kompromißlösungen anstelle gerichtlicher Streitbeilegung, der häufigen Anwendbarkeit der *clausula rebus sic stantibus*) und das Bemühen um möglichst großen rechtlichen »Realismus« (z. B. mittels Stim-

⁶⁾ H. J. Witteveen, Auszüge aus verschiedenen Stellungnahmen auf der Gouverneursratstagung 1973, vgl. IMF-Survey 8. 10. 1973, S. 291, 293, 299.

⁷⁾ D. C a r r e a u, *Souveraineté et coopération monétaire internationale* (1970), S. 8.

menponderierung, rechtlicher Differenzierung zwischen verschiedenen Staatengruppen) werden dabei häufig als charakteristische Eigenschaften des Wirtschaftsvölkerrechts im Vergleich zu anderen Völkerrechtsbereichen angesehen, ähnlich wie auch in nahezu allen nationalen Rechtsordnungen dem Wirtschaftsrecht eine Sonderstellung zuerkannt wird⁸⁾.

H. J. Hahn stellte kürzlich in einer vergleichenden Untersuchung der Rechtspraxis internationaler Wirtschaftsorganisationen fest:

«Si les juristes ont tiré certains enseignements de la pratique de ces organismes, surtout depuis 1945, c'est le sentiment que leur vie juridique est subordonnée aux finalités politiques qui ont inspiré leur création... La priorité des objectifs économiques détermine le fonctionnement «micro-institutionnel» de leurs organes dont elle marque l'activité chaque fois que la compatibilité entre le sens d'une règle juridique et un but économique ne paraît pas évidente»⁹⁾.

Insbesondere angelsächsische Völkerrechtler wie G. Schwarzenberger, »Funktionalisten« wie W. Friedmann oder die »Realisten« der Yale-Schule (McDougal, Lasswell, Reisman) weisen trotz unterschiedlicher, völkerrechtstheoretischer Ausgangspunkte übereinstimmend darauf hin, daß in der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung als einem System verhüllter Interessendurchsetzung bzw. *power politics* (Schwarzenberger) die Völkerrechtspraxis der meisten Staaten sich noch weitgehend als Resultante nationaler Interessen und gewisser internationaler (wirtschaftlicher, politischer, völkerrechtlicher, psychologischer usw.) Konformitätszwänge erklären läßt: Besonders bei der Gefährdung »vitaler Interessen« neigen die Staaten zum »Primat der Politik« und respektieren die Normen des Wirtschaftsvölkerrechts (z. B. Rohstoffabkommen, Art. XXIV GATT) dann nur solange, wie der Norminhalt den tatsächlichen wirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht oder die — oft geringe — Gefahr von Sanktionen zur Einhaltung zwingt¹⁰⁾. C. W. Jenks folgert

⁸⁾ Kritisch zu dieser Sicht des Wirtschaftsvölkerrechts: P. Weil, *Le droit international économique: Mythe ou réalité?*, in: *Aspects du droit international économique, Société française pour le droit international* (1972), S. 3 ff. Einen rechtsvergleichenden Überblick über die ähnlichen Probleme im nationalen Wirtschaftsrecht gibt: G. Rinck (Hrsg.), *Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts* (1971).

⁹⁾ H. J. Hahn, *Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations internationales économiques*, in: *Aspects...* (Anm. 8), S. 37 ff., 38, 64.

¹⁰⁾ Hierzu und zur funktionalen Methode im Völkerrecht vgl. z. B. R. A. Falk, *New Approaches to the Study of International Law*, in: M. A. Kaplan (Hrsg.), *New Approaches to International Relations* (1968), S. 357 ff., 373 f.: "The functionalist point of departure is the sharp separation between interests perceived by nation-states as vital or as nonvital. So far as interests perceived as vital are concerned, it is realistic to conclude that states are not yet disposed to entrust their realization to the rules and procedures of international law. So far as interests perceived as nonvital are concerned, states are willing to entrust their realization to 'the rule of law' and to support specialized international institutions dedicated to upholding it".

aus den erklärten Zielsetzungen multilateraler Völkerrechtsabkommen wie z. B. der UN-Charta, daß das Völkerrecht folgende Aufgaben erfüllen muß: "The law must protect the common peace, must promote the common welfare, and must provide an orderly discipline for the relentlessness of change" ¹¹); Jenks' empirischer Befund braucht hierbei nicht nur als »Postulat« (so Jenks) interpretiert zu werden, sondern kann darüber hinaus auch als positivrechtlicher Hinweis für die Notwendigkeit einer funktionalen Völkerrechtsinterpretation angesehen werden. Ein solcher Realitätsbezug mittels funktionaler Völkerrechtsinterpretation mit dem Ziel eines Höchstmaßes an normativer Kraft, funktioneller Richtigkeit und *peaceful change* der völkerrechtlichen Währungsordnung hat — sofern der eigenständige Ordnungsanspruch des Rechts (H. Heller: »normalisierende Kraft des Normativen«) gegenüber der »normativen Kraft des Faktischen« (G. Jellinek) hinreichend berücksichtigt wird ¹²) — mit idealistischen Naturrechtsspekulationen ebensowenig gemein wie mit einem einseitig von umstrittenen Wirtschaftserfordernissen her argumentierenden »Wirklichkeitspositivismus«. Insofern charakteristisch, wird auch bei den im Art. I legaldefinierten Satzungszielen und Aufgaben des IMF der Schwerpunkt auf die Einhaltung geordneter Verfahren einerseits ("To promote international monetary cooperation... consultation and collaboration on international monetary problems", "to maintain orderly exchange arrangements among members", "to give confidence to members") sowie auf die Förderung wirtschaftlicher Expansion andererseits gelegt ("To facilitate the expansion and balanced growth of international trade...", "to assist in the... elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade") und weniger auf die strikte Einhaltung der mehr instrumentalsituationsgebundenen, durch verschiedene Ausnahmemöglichkeiten (z. B. Art. XIV, XVI/1) »relativierten« Wechselkurs- und Konvertibilitätsregeln der Art. IV, VIII.

Die Nichteinhaltung wirtschaftspolitisch inadäquat werdender Völkerrechtsnormen läßt sich rechtssoziologisch mit Hilfe von Völkerrechtskonzeptionen wie dem "configurative, policy-oriented New Haven Approach"

¹¹) C. W. Jenks, Social Justice in the Law of Nations, The ILO Impact After Fifty Years (1970), S. 3.

¹²) W. D. Coplin, Law and International Politics, in: R. L. Pfaltzgraff Jr. (Hrsg.), Politics and the International System (1972), S. 542 ff., 560, betont insofern mit Recht: "To conclude that international law must adjust to political reality... is to miss the point, since international law is part of political reality and serves as an institutional means of developing and reflecting a general consensus on the nature of international reality".

von McDougal und Lasswell zwar unschwer erklären. Dasselbe trifft, aus der Sicht einer positivrechtlich begründeten funktionellen Völkerrechtskonzeption, auch für die in der Völkerrechtspraxis internationaler Wirtschaftsorganisationen (vgl. etwa die GATT-Praxis zu Art. XXIV GATT) häufige Vorliebe für pragmatisch-verfahrenrechtliche Problemlösungen anstelle eines statisch-dezisionistischen Beharrens auf den historischen, materiellrechtlichen Ordnungsvorstellungen der Gründungsverträge zu¹³⁾. Der für die neuere Völkerrechtspraxis sowohl des IMF als auch des GATT charakteristische Verzicht auf Anwendung der im Satzungsrecht vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den zahlreichen Satzungsverletzungen ist weiter ein die Rechtsnatur und Strukturlogik des Wirtschaftsvölkerrechts kennzeichnender Beleg für die häufige Unzulänglichkeit sowohl einer Austin'schen, imperativen Völkerrechtskonzeption als auch für Newtonisch-mechanistische, völkerrechtliche Deduktionen und Syllogismen.

Die positivrechtlich z. B. hinsichtlich der Rechtsfolgen wichtige Abgrenzung zwischen Rechtsfortbildung und völkerrechtlichem Delikt stößt jedoch weiterhin auf erhebliche Schwierigkeiten: Die mögliche Weiterentwicklung des Satzungsrechts internationaler Wirtschaftsorganisationen außerhalb der formellen Vertragsänderungsverfahren, z. B. im Wege interpretativer Rechtsfortbildung oder durch formlos-stillschweigende Vertragsänderung auf Grund übereinstimmender Organisations- und Staatenpraxis, ist zwar bekannt¹⁴⁾. Angesichts der großen Zahl von 1973 126 IMF-Mitgliedstaaten sowie der oft nur schwer feststellbaren völkerrechtlichen Relevanz ihrer seit dem 15. August 1971 mehrfach geänderten Währungspraktiken bestehen jedoch bereits erhebliche empirische Schwierigkeiten für den Nachweis z. B. neuen währungsrechtlichen Völkergewohnheitsrechts. Die aus der möglichen Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Dynamik und völkerrechtlicher Statik resultierende Aufgabe eines Ausgleichs zwischen dem Erfordernis der Rechtssicherheit einerseits und der aktuellen Sachgerechtigkeit und »normativen Kraft« des Völkerrechts andererseits wirft zugleich schwierige völkerrechtsmethodische Probleme auf:

“The process of change in international society in recent decades has been so drastic that the presence of a doctrinal and methodological lag in the discipline of international law is not surprising”¹⁵⁾.

¹³⁾ Vgl. dazu: K. W. D a m, *The GATT* (1970), S. 3 ff., 290 ff., der auf S. XIII feststellt: “curiously enough, there is perhaps no international organization in which law is viewed as such a hindrance to progress as in GATT”.

¹⁴⁾ Dazu: R. B e r n h a r d t, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 40) (1963), S. 168 ff.

¹⁵⁾ F a l k, a.a.O. (Anm. 10), S. 358.

So hat A. A. D'Amato kürzlich in seiner Untersuchung des Begriffs des Völkergewohnheitsrechts die bekannte Unzulänglichkeit der theoretischen Erklärung völkergewohnheitsrechtlichen Wandels kritisiert: Mache man das Entstehen neuen Völkergewohnheitsrechts von einer gleichartigen Übung (*consuetudo*) und einer sie tragenden, mit dem geltenden Recht vereinbaren Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) abhängig, dann "(the) formula cannot explain how existing laws could change, for a change in the law would by definition be based on practice that was not 'consistent with' prevailing law"¹⁶⁾. D'Amato's Kritik läßt sich zwar dadurch ausräumen, daß man in der auf einer neuen *opinio necessitatis* beruhenden Staatenpraxis zunächst eine Derogation des geltenden sowie in einer anschließenden Phase die Herausbildung neuen Völkergewohnheitsrechts enthalten sieht¹⁷⁾. Die rechtlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Derogation multilateralen Vertragsrechts durch neues Gewohnheitsrecht oder durch formlosen Konsens der »Herren der Verträge« (im Sinne einer dynamischen Vertragstheorie des *contrat de tous les jours*) sind jedoch weiterhin umstritten. Die materiellrechtliche Analyse wird häufig auch durch den völkerrechtsmethodischen Ausgangspunkt präjudiziert: Wer das Völkerrecht wie die »realistische« Yale-Schule von McDougal und Lasswell als "the comprehensive process of authoritative decision" definiert und normative Regeln lediglich als nützliche Informations- und politische Entscheidungshilfen versteht, die von den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen je nach dem Grad der *reasonableness* der betreffenden Regel anzuwenden sind und Rechtsqualität erst durch das Hinzutreten internationaler "perspectives of authority and expectations of control" erlangen¹⁸⁾, der wird der erwähnten, auf einer währungspolitischen *opinio necessitatis* der

¹⁶⁾ A. A. D'Amato, *The Concept of Custom in International Law* (1971), S. 8.

¹⁷⁾ Vgl.: A. Verdross, *Entstehungsweisen und Geltungsgrund des universalen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts*, *ZaöRV* Bd. 29 (1969), S. 635 ff., 640: »Die meisten dieser Schriftsteller kämpfen aber mit der Schwierigkeit, die Rechtsüberzeugung in ein richtiges Verhältnis zur Übung zu bringen. Denn bei den ersten Übungsfällen kann sie noch nicht vorhanden sein, wenn angenommen wird, daß die Normen des VGR [Völkergewohnheitsrecht] erst durch die allgemeine Übung geschaffen werden. Also muß zuerst die so erzeugte Norm vorliegen, bevor die Überzeugung entstehen kann, eine Rechtspflicht zu erfüllen. Es ist aber durchaus möglich, daß zu einer Übung allmählich die Überzeugung hinzutritt, eine im Werden befindliche Norm zu beobachten, wodurch schließlich durch ihre wiederholte Anwendung das Bewußtsein entsteht, zu einem solchen Verhalten verpflichtet zu sein, da es nun von den anderen Staaten erwartet wird.«

¹⁸⁾ Zur "Yale Schule" vgl. bsd. M. S. McDougal / H. D. Lasswell / W. M. Reisman, *Theories about International Law: Prologue to a configurative Jurisprudence*, *Virginia Journal of International Law* 1968, S. 188—299, sowie kritisch zuletzt: T. J. Farer, *International Law and Political Behavior: Toward a Conceptual Liaison*, *World Politics* 1973, S. 430 ff.

IMF-Mitgliedstaaten beruhenden Entscheidung der IMF-Exekutivdirektoren vom 18. Dezember 1971 betr. "Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime" trotz der darin enthaltenen Satzungsverstöße möglicherweise größere völkerrechtliche Verbindlichkeit zubilligen als den währungspolitisch weltweit als inadäquat empfundenen Wechselkursregeln des Art. IV IMF-Satzung. Währungspolitischen Empfehlungen z. B. der IMF-Organe oder der in den internationalen Währungsbeziehungen wichtigen, informellen Zentralbankenkooperation¹⁹⁾ kann aus einer solchen Sicht je nach der inhaltlichen, währungspolitischen »Vernünftigkeit« ebenfalls eine größere »normative Kraft« zuerkannt werden, als dies vom Ausgangspunkt traditioneller Völkerrechtskonzeptionen möglich sein mag, die das Völkerrecht als Summe zwischenstaatlicher, konsensualer Erlaubnis- und sanktionierter Verbotssätze betrachten und eher zu passiv-statischen Völkerrechtsinterpretationen neigen. Ähnlich wie die neuere Rechtswissenschaft für das nationale Recht im Gegensatz zur »Begriffsjurisprudenz«, »Reinen Rechtslehre« oder zu sonstigen formalisierenden Rechtsschemata zahlreiche rechtstheoretische Ansätze für eine sachgerechte Zusammenschau von Norm und Wirklichkeit entwickelt hat (»Interessenjurisprudenz«, »Funktionsanalyse«, »topisches Problemdenken«, »institutionelles Rechtsdenken« usw.), sind im übrigen auch die völkerrechtlichen Methoden und Mittel der Vertragsauslegung »ebenso zahlreich wie schillernd«²⁰⁾.

R. Bernhardt hat die völkerrechtlichen Probleme einer über den Text des Gründungsvertrags hinausgehenden und von ihm abweichenden Rechtspraxis internationaler Organisationen zu Recht als ein Gebiet bezeichnet, »über das allgemein oder weitgehend anerkannte rechtliche Aussagen kaum möglich sind«²¹⁾. So sind z. B. die das Europäische Gemeinschaftsrecht gleichermaßen »von außen« modifizierenden »Beschlüsse der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten« rechtstheoretisch bislang nur unzureichend geklärt²²⁾. Noch stärker ist die dominierende Rolle des

¹⁹⁾ Vgl. dazu: R. W. Russell, *Transgovernmental Interaction in the International Monetary System 1960—1972*, *International Organization* 1973, S. 431 ff. ("transgovernmental interaction among central banks and finance ministries of industrialized countries was as significant in economic policy formation as intergovernmental interaction").

²⁰⁾ Bernhardt, a.a.O. (Anm. 14), S. 186, der jedoch betont: »Die Auslegungsregeln, die in der Praxis internationaler Gerichte anerkannt sind, lassen sich jedoch im wesentlichen drei Bereichen zuordnen: dem Vertragstext, Anhaltspunkten für den Parteiwillen außerhalb des Textes und der Rechts- und Lebensordnung, die den neuen Vertrag umgibt«.

²¹⁾ Bernhardt, a.a.O., S. 172.

²²⁾ Vgl. hierzu z. B. W. von Simson's geistvolle Rezension von H. Wagner, *Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften* (1965), insbesondere zu H. Wagner's Theorie der »Herren der Verträge«, *ZHR* Bd. 130 (1968), S. 63 ff.

»sekundären« Wirtschaftsintegrationsrechts und ergänzender Regierungsabkommen für die lateinamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaften kennzeichnend, bei denen die Integrationspraxis häufig weit über den ursprünglichen Gründungsvertrag hinausführt und dem Integrationsrecht Züge einer »lebenden Verfassung« (*living constitution*) verleiht²³). Das Prinzip des Vorrangs des Primärrechts hat sich dabei ebenso wie in der EWG als ein nur schwaches Hindernis gegenüber einer Vertragsänderung durch nachträgliche Beschlüsse und *accords en forme simplifiée* der Regierungsvertreter erwiesen. Angesichts des Fehlens gemeinschaftlicher Rechtsprechungsorgane in den lateinamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaften ist eine übereinstimmende, von allen Vertragsparteien getragene Integrationspraxis daher nach Ansicht lateinamerikanischer Völkerrechtler wie Orrego Vicuña oder F. Peñ a nahezu *omnipotent* und ist eine

«hétérodoxie juridique . . . tout à fait adaptée au besoin de l'intégration et du développement de l'Amérique latine, parce qu'au contraire dans certains cas, la seule façon de dépasser une situation de conflit serait la rupture du processus d'intégration, et parfois une rupture de la légalité est préférable à la rupture du processus d'intégration. Je crois qu'il est très important de comprendre qu'en Amérique latine parfois l'illégalité est une source de légalité dans le droit interne et surtout dans le droit international. Il faut faire des actes illégaux pour réadapter dans certains circonstances les projets d'intégration à la réalité politique des pays participants»²⁴).

Auch die rechtlichen Freihandelsprinzipien des GATT (Meistbegünstigung, Reziprozität, Zollabbau, Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen, *Anti-Dumping*-Zölle) wurden in den letzten Jahren zunehmend durch *wavier* gemäß Art. XXV/5 GATT (z. B. für das UNCTAD-Präferenzsystem), durch Erweiterung der Ausnahmen vom Freihandelsprinzip (Zollunionen und Freihandelszonen, Zulässigkeit diskriminierender Einfuhrbeschränkungen gemäß Art. XIV, Verzicht auf Reziprozität seitens der Entwicklungsländer im neuen Teil IV GATT) oder durch satzungswidrige Praktiken (z. B. der weltweite Agrarprotektionismus) modifiziert. Hinsichtlich der inzwischen wohl bereits gewohnheitsrechtlichen Konkretisierung bzw. pragmatischen Weiterentwicklung von Art. XXIV GATT hat F. A. H a i g h t dabei festgestellt:

²³) Ausführlich dazu: E. U. Petersmann, Theorie und rechtsvergleichende Aspekte der Wirtschaftsintegration zwischen Entwicklungsländern, Verfassung und Recht in Übersee 1973, S. 445 ff.

²⁴) So: F. Peñ a, in: Legal Aspects of Economic Integration, RdC, Colloquium 1971 (Leiden 1973), S. 439 f.; vgl. dort auch die Ausführungen von Orrego Vicuña, S. 103 f.

“The conformity gap between the provisions of treaties and conventions submitted for examination and the requirements and safeguards of the Article widened with each year that passed. And with the regional-arrangement explosion more and more contracting parties acquired a stake in the lack of control and in the failure to enforce the rules”²⁵⁾.

Die Abweichungen vom GATT wurden weiter durch die gegensätzlichen Ordnungskonzeptionen des GATT und der UNCTAD²⁶⁾, aber auch durch die Rückwirkungen der Weltwährungsunordnung auf die internationalen Handelsbeziehungen gefördert.

Die folgende Darstellung beschränkt sich auf eine Skizzierung der völkerrechtlichen Metamorphose des Bretton-Woods-Währungssystems und auf die Völkerrechtspraxis des IMF gegenüber den sich ändernden Währungs- und Welthandelsproblemen. Angesichts der wechselseitigen Austauschbarkeit handels- und währungspolitischer Maßnahmen ist eine knappe Einbeziehung der Völkerrechtsaspekte der gleichzeitigen, die Kehrseite der Weltwährungsreform bildenden Welthandelsreform unerlässlich.

II. Die völkerrechtliche Metamorphose des Bretton-Woods-Währungssystems

Das am 22. Juli 1944 auf der Bretton-Woods-Konferenz vereinbarte Abkommen über den Internationalen Währungsfonds stellt »die erste große Kodifikation von völkerrechtlich vereinbarten Spielregeln des internationalen Währungssystems« dar²⁷⁾. Bis dahin gab es praktisch überhaupt keine geschriebenen Regeln für das Weltwährungssystem: Goldstandard, Golddevisenstandard, Konvertibilität usw. entwickelten sich in der Vorkriegszeit ohne bindende internationale Regeln durch die Kraft des Faktischen; die traditionelle informelle Zentralbankenkooperation begann sich erst 1930 mit der Gründung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich international zu institutionalisieren, und die im wesentlichen erst mit dem “Tripartite Agreement” zwischen den USA, Großbritannien und

²⁵⁾ F. A. Haight, Customs Unions and Free-Trade Areas under GATT, JWTL 1972, S. 391 ff., 399.

²⁶⁾ Dazu neuerdings: G. Heiduk, Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD (1973).

²⁷⁾ O. Emminger, Das internationale Währungssystem, in: Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen (1968), S. 842. Ebenso: F. A. Mann, Money in Public International Law, BYIL 1949, S. 265 f.: “the modern development of an effective public international law of money stems from the Articles of Agreement of the International Monetary Fund...”.

Frankreich vom 26. September 1936 begonnenen Bemühungen um völkervertragsrechtliche Regeln für eine international-multilaterale Währungsoperation waren zunächst zaghaft und wenig erfolgreich: das Abkommen konnte jederzeit auf 24 Stunden gekündigt werden, inhaltlich handelte es sich eher um eine Absichtserklärung betr. die Einhaltung gewisser Grundsätze im Rahmen der nationalen Wechselkurs- und Währungspolitiken als um einen völkerrechtlichen Vertrag *stricto sensu*²⁸⁾, und der Wettlauf der Wechselkursenkungen konnte bis zur 1939 weltweit einsetzenden Devisenbewirtschaftung nicht vollständig gebremst werden (vgl. die Abwertungen des frz. Franc 1936—1939).

Die IMF-Satzung trat gemäß Art. XX/1 nach ihrer Ratifizierung durch 22 Staaten am 27. Dezember 1945 in Kraft und wurde seitdem nur einmal durch die vom Gouverneursrat in Res. 23—5 vom 31. Mai 1968 gebilligte, am 28. Juli 1969 in Kraft getretene Änderung gewisser Satzungsbestimmungen (Einführungsartikel, Art. I, III, IV, V, VI, XII, XVIII, XIX, XX, Anhang B) unter Hinzufügung der Art. XXI—XXXII, Anhänge F—I betr. die Einführung der Sonderziehungsrechte (SZR), formell gemäß Art. XVII geändert. Im Hinblick auf die in der Völkerrechtspraxis oft unüberwindlichen Hindernisse für die Änderung der Gründungssatzungen wichtiger Internationaler Organisationen²⁹⁾ und die mit der Schaffung der SZR eingeleitete Umwandlung des IMF in eine zentralbankähnliche Institution, die zum ersten Mal in der internationalen Währungsgeschichte eine rationale Steuerung der internationalen Liquidität nach völkerrechtlich vereinbarten Regeln anstrebt und sich hierbei zunehmend zu einer »Disziplinierungsorganisation für Überschußländer« zu entwickeln scheint³⁰⁾, ist die Satzungsänderung von 1969 zwar zweifellos ein wichtiger Meilenstein in der Entwicklung des Währungsvölkerrechts. Harry G. Johnson, international bekannter Währungsexperte, hat die Satzungsänderungen sogar als "a change probably more important than the foundation of the IMF itself" bezeichnet³¹⁾. Die nach 25 Jahren dynamischer Liberalisierung und Ex-

²⁸⁾ So: Carreau, a.a.O. (Anm. 7), S. 364.

²⁹⁾ Vgl.: R. Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies* (1968); L. H. Phillips, *Constitutional Revision in the Specialized Agencies*, *AJIL* 1968, S. 654 ff.

³⁰⁾ Vgl. z. B. den im Art. XXV/4 vorgeschriebenen Annahmewang betr. SZR im Austausch gegen konvertible Devisen. Carreau, S. 439, stellt hinsichtlich der SZR weiter fest: «économiquement, les D.T.S. peuvent s'analyser en un régime de dons octroyés par les pays qui ont un excédent de balance de paiements aux pays qui ont un déficit... en une pénalisation systématique, ouverte, mais limitée, des pays excédentaires au profit des pays déficitaires».

³¹⁾ In: Acheson, Chant, Prachowny (Hrsg.), *Bretton Woods Revisited* (1972), S. 129.

pansion der internationalen Handels-, Zahlungs- und Kapitalbeziehungen überfällige, umfassende Überprüfung und Anpassung der 1944 vereinbarten Satzungsbestimmungen an die veränderte internationale Wirtschaftswirklichkeit ist in den vom Gouverneursrat mit "developments in world economic conditions and the experience of the Fund since the adoption of the Articles of Agreement" (Res. 22—8, Sept. 1967) begründeten Satzungsänderungen von 1969 jedoch nicht enthalten. Das Satzungsrecht des IMF hat sich seit 1944 zwar auch auf verschiedene Weise indirekt weiterentwickelt: so insbesondere durch die bis 1968 zehn förmlichen Auslegungsentscheidungen nach Art. XVIII, bei denen es sich um quasi-legislative, authentische Auslegung mit nahezu gleichem Rang wie das IMF-Abkommen selbst handelt³²); durch die in der IMF-Praxis zahlreichen »schlichten«, teils impliziten Auslegungen der IMF-Exekutivorgane außerhalb von Art. XVIII, denen nach Ansicht von J. Gold, Leiter der Rechtsabteilung des IMF, gleiches Gewicht zukommen kann wie den auf Art. XVIII beruhenden Auslegungsentscheidungen und die den Charakter des IMF-Fondsrechts als *living law* (H. Aufricht) verstärken³³); weiter durch faktische Entwicklungen (z. B. die Entwicklung des Dollars zur hauptsächlichlichen Interventions- und Reservewährung, der Übergang zum reinen Dollarstandard am 15. August 1971) sowie durch Änderungen in der Struktur des Fonds (z. B. die Anwendung des »Konvertibilitätsartikels« VIII durch bis Ende 1971 nur 22 der insgesamt über 100 dem IMF angehörenden Entwicklungsländer; die bei gemeinsamem Auftreten im IMF entstandene Vetomöglichkeit der EWG-Staaten) sowie durch das Fondsrecht und die IMF-Kompetenzen erweiternde Völkerrechtsabkommen wie z. B. Art. XV GATT (= Pflicht der GATT-Mitgliedstaaten zur Kooperation mit dem IMF) oder die »Allgemeinen Kreditvereinbarungen«, die der IMF 1961 auf Grund von Art. VII/2 mit den im »Zehnerclub« zusammengeschlossenen zehn wichtigsten Industrieländern zur Erweiterung seiner Kreditfazilitäten sowie seiner Aktionsmöglichkeiten gegen destabilisierende Kapitalbewegungen abgeschlossen hat; auch die über die IMF-Satzung hinausgehenden währ-

³²) Vgl. z. B. E. P. Hexner, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 73 ff., 80.

³³) H. Aufricht, *The Fund Agreement: Living Law and Emerging Practice* (1969), S. 1, 15 ff.; J. Gold, *Interpretation by the Fund* (1968), S. 15 ("It must not be thought that there is any essential difference between interpretations adopted under Article XVIII and those not adopted under that provision, apart from the more formal and authoritative character of the former"), S. 62 ("The decisions adopted outside Article XVIII are not necessarily of less importance than Article XVIII interpretations. They are regarded by the Fund and members as part of the corpus iuris of the Fund even though they have not been given the cachet of Article XVIII").

rungsrechtlichen Vereinbarungen im Rahmen regionaler Wirtschaftsgruppierungen (OECD, EWG, COMECON, Franken- und Sterlingzone, Zentralafrikanische Zoll- und Währungsunion, Zentralamerikanisches Clearinghaus, das multilaterale Clearingabkommen der LAFTA-Staaten usw.) stellen eine wichtige Ergänzung und Weiterentwicklung des Bretton-Woods-Systems dar. Angesichts der Reformbedürftigkeit des IMF-Satzungsrechts hat J. Gold jedoch 1969 mit Recht hinsichtlich der 1968 beschlossenen Satzungsänderungen festgestellt: "The amendments proposed... were not numerous and they hardly justify the use of so sweeping a word as 'reform'" ³⁴).

Ein Vergleich der in der IMF-Satzung enthaltenen Ordnungsprinzipien betr. das Wechselkursregime, die Anpassungsgrundsätze und die Konvertibilitätsregeln mit der seit dem 15. August 1971 praktizierten Währungspolitik der IMF-Mitgliedstaaten ³⁵) macht das gegenwärtige völkerrechtliche Dilemma in den internationalen Währungsbeziehungen noch deutlicher: Das durch Nichteinhaltung der internationalen Anpassungsregeln (inflationistische Geldpolitik der USA, mangelnde Zahlungsbilanzdisziplin, verspätete Wechselkursanpassungen bei Überschuß- und Defizitländern usw.) entstandene Rekord-Defizit der amerikanischen Zahlungsbilanz von 1971 29,5 Mrd. Dollar, die infolge übermäßiger Dollarzuflüsse notwendige, aber gegen Art. IV/3,4 b IMF-Satzung verstoßende Freigabe der Wechselkurse seitens der BRD und der Niederlande am 10. Mai 1971, die im Ergebnis gegen Art. IV/4 b, VIII/3 verstoßende formelle Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollars und damit verbundene, gegen Art. II GATT verstoßende Einführung einer zehnpromzentigen Importabgabe im Rahmen der am 15. August 1971 von Präsident Nixon verkündeten *New Economic*

³⁴) J. Gold, *The Reform of the Fund* (1969), S. 61 f.

³⁵) Vgl. dazu näher Kptl. IV sowie ausführlich: L. Focsaneanu, *Le droit international monétaire à la recherche d'un «système»*, *Journal de droit international* 1973, S. 644 ff.; J. Gold, *The Legal Structure of the Par Value System, Law and Policy in International Business* 1973, S. 155 ff.; A. Kafka, *The International Monetary System in Transition*, *Virginia Journal of International Law* 1972, S. 135 ff. (Part I), 539 ff. (Part II); S. S. Kalsi, *Toward Greater Flexibility in the Exchange Rate Regime of the International Monetary Fund: The Widening of the Band*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1972, S. 86 ff.; H. R. Meyer / K. Stadtmüller, *Flexible Wechselkurse in der Währungsrechtsordnung*, *ZHR* Bd. 136 (1972), S. 31 ff.; H. V. B. Cleveland, *Reflections on International Monetary Order*, *Columbia Journal of Transnational Law* Bd. 11 (1972), S. 403 ff.; J. Gold, *Unauthorized Changes of Par Value and Fluctuating Exchange Rates in the Bretton Woods System*, *AJIL* Bd. 65 (1971), S. 113 ff.; L. W. Ross, *The Washington Monetary Agreement* (1971), *The Year Book of World Affairs* 1972, S. 203 ff. Zu den Ordnungsprinzipien des Bretton-Woods-Systems vgl.: F. Aschinger, *Das Währungssystem des Westens* (1971).

Policy, die daraufhin noch im August 1971 von den meisten europäischen Industrieländern und Japan beschlossene Freigabe ihrer Wechselkurse, die im Washingtoner "Smithsonian Agreement" vom 18. Dezember 1971 zwischen den Mitgliedsländern des »Zehnerclub« vereinbarte allgemeine Wechselkursbereinigung bei gleichzeitiger, gegen Art. IV/3, 4 b IMF-Satzung verstoßender Erweiterung der Bandbreiten auf 2,25 % sowie die hierbei sichtbare Tendenz zur Verlagerung wichtiger, die neue Weltwährungsordnung präjudizierender Entscheidungen auf außerhalb des IMF tagende Gremien der Industrieländer (Zehnergruppe, die Arbeitsgruppe 3 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der OECD, die im Herbst 1973 gegründete Fünfergruppe) führten mit Billigung des IMF zum etappenweisen Außerkraftsetzen formell nicht aufgehobener, grundlegender IMF-Satzungsbestimmungen. Ein von der American Society of International Law eingesetzter Währungs-Expertenausschuß konnte im Frühjahr 1972 daher feststellen:

"Two fundamental provisions of the Fund Articles — Article IV on par values and exchange rate margins, and Article VIII governing convertibility — were deemed by a large number of members to be so out of touch with economic realities that their legal obligations had to be ignored" ⁸⁶⁾.

Der Bericht weist zugleich auf die nicht nur beim Agrar- und Präferenz-zonenhandel verbreiteten Abweichungen vom GATT hin:

"The General Agreement on Tariffs and Trade faced similar difficulties as its provisions prohibit surcharges but permit quotas which tend to be even more restrictive . . . The tendency toward increasing restrictions on international trade and payments, already evident in 1969, has today become a matter of serious concern for both economic and political reasons. In many quarters fear is being expressed that a trade war will develop and that the Western World will break up into hostile regional monetary and trade blocs . . .".

Im währungsrechtlichen Bereich brach auch die im Smithsonian Agreement vom 18. Dezember 1972 vereinbarte Neuordnung des Wechselkurssystems bereits kurze Zeit später mit dem erneuten Floaten des Pfundes (23. Juni 1972), der Freigabe des Wechselkurses durch die Schweiz (23. Januar 1973), Irland und Italien (beide Februar 1973) sowie mit dem Beginn des europäischen *Blockfloating* am 19. März 1973 (BRD, Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, — Schweden, Österreich und Norwegen schlossen sich an) wieder teilweise zusammen. Fachkommentare wie »Bret-

⁸⁶⁾ Long-Term International Monetary Reform, A proposal for an improved international adjustment process, by the Panel on International Monetary Policy of the American Society of International Law 1972, S. 1 ff.

ton-Woods ist tot, die Zukunft ist offen«³⁷⁾ gingen durch zahlreiche Zeitschriften. Die mit der Ende 1973 drastischen Erhöhung der Erdölpreise verbundenen Zahlungsbilanzprobleme (das erdölbedingte Zahlungsbilanzdefizit der OECD-Länder wird für 1974 auf ca. 50 Mrd. Dollar geschätzt) haben darüber hinaus eine teils neuartige Ausgangslage für die währungsrechtlichen Reformarbeiten geschaffen.

III. Zur gegenwärtigen Reform der Welthandels- und Weltwährungsordnung

1. Reform des GATT: die Eröffnung der Nixon-Runde 1973

Die Reformbedürftigkeit der Welthandels- und Weltwährungsordnung wurde 1972 weltweit u. a. in der gemeinsamen Absichtserklärung der USA, der Europäischen Gemeinschaft (EG) sowie Japans vom Februar 1972 betr. die Eröffnung einer neuen Welthandelsrunde im Jahre 1973 unter der Ägide des GATT betont³⁸⁾. GATT-Generaldirektor O. Long wertete die in den letzten 25 Jahren grundlegend veränderten Welthandelsstrukturen (Entstehen neuer »Handelsriesen« wie EG und Japan, Regionalismus, Notwendigkeit weiterer Präferenzregelungen für die Dritte Welt, Beitritt von Staatshandelsländern wie Polen und Rumänien zum GATT, Abwicklung eines immer größeren Welthandelsanteils innerhalb oder zwischen multinationalen Unternehmen, aus der Handelsliberalisierung resultierender Konjunkturverbund der voneinander immer abhängigeren Volkswirtschaften) als »tiefgreifende Herausforderung an die Anpassungsfähigkeit des Welthandelssystems«: »Die Notwendigkeit zur Anpassung und Neuorientierung des Welthandelssystems an die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten wird immer dringender«³⁹⁾. Die vom 12. bis 14. September 1973 in Tokio abgehaltene GATT-Ministerkonferenz führte zur offiziellen Eröffnung der neuen Welthandelsrunde sowie zur einstimmigen Bil-

³⁷⁾ So z. B.: Europäische Gemeinschaft H. 4 (1973), S. 5 ff.

³⁸⁾ Vgl. dazu z. B.: R. Dahrendorf, Plädoyer für die Europäische Union (1973), S. 196.

³⁹⁾ O. Long, Auf dem Wege zu einer neuen Verhandlungsrunde im GATT, Europa-Archiv 1972, S. 227 ff., 228 f. Zur Reformbedürftigkeit der einzelnen GATT-Bestimmungen vgl. bsd.: P. Bratschi, GATT: Targets for Reform, JWTL Bd. 7 (1973), S. 393 ff.; J. Tumilir, A Revised Safeguard Clause for GATT, *ibid.*, S. 404 ff.

ligung einer Schlußerklärung⁴⁰⁾, die folgende Richtlinien für die neue »Nixon«- bzw. »Long-Runde« festlegt: Die Teilnahme an den Verhandlungen steht allen Staaten offen; bei der weiteren Handelsliberalisierung sollen besonders die Entwicklungsbedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigt und dadurch im Rahmen der angestrebten Welthandelsexpansion zusätzliche Vorteile für den Außenhandel dieser Länder sichergestellt werden; die Verhandlungen sollen die Liberalisierung oder vollständige Beseitigung der Zölle, der nichttarifären Handelsbeschränkungen sowie anderer Handelshemmnisse sowohl für Industriegüter als auch für Agrarprodukte, einschließlich tropischer Erzeugnisse und Rohstoffe, anstreben; die im GATT enthaltenen Schutzklauseln (Art. VI; XI, 2 c; XII; XVIII; XIX—XXI; XXV; XXVIII), insbesondere die Modalitäten und Anwendung von Art. XIX betr. "Emergency Action on Imports of Particular Products", sollen mit dem Ziel weiterer Handelsliberalisierung überprüft werden; die Verhandlungen sollen geführt werden "on the basis of the principles of mutual advantage, mutual commitment and overall reciprocity, while observing the most-favoured-nation clause..."; jedoch: "the developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in the negotiations to reduce or remove tariff and other barriers to the trade of developing countries, *i. e.*, the developed countries do not expect the developing countries, in the course of the trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs... (and) recognize the need for special measures to be taken in the negotiations to assist the developing countries..."; "They further recognize the importance of the application of differential measures to developing countries in ways which will provide special and more favourable treatment for them..."; die am wenigsten entwickelten unter den Entwicklungsländern sollen besondere Vorteile erhalten; weiter wird die Abhängigkeit der Handelsliberalisierung von der Errichtung eines *durable and equitable monetary system* betont: "The policy of liberalizing world trade cannot be carried out successfully in the absence of parallel efforts to set up a monetary system which shields the world economy from the shocks and imbalances which have previously occurred"; der allen teilnehmenden Staaten offenstehende Handelsverhandlungsausschuß soll seine Eröffnungssitzung spätestens am 1. November 1973 abhalten, und die Handelsverhandlungen sollen möglichst 1975 abgeschlossen werden.

Im Vergleich zur Mitte 1967 abgeschlossenen Kennedy-Runde, die sich im wesentlichen auf eine Liberalisierung der Industriezölle beschränkte und

⁴⁰⁾ Text in: Press Release, GATT/1134, 14. 9. 1973, sowie verkürzt in: NZZ, Fernausgabe 21. 9. 1973, S. 16.

in anderen Bereichen (Liberalisierung des Agrarhandels und der nichttarifären Handelshemmnisse, Berücksichtigung der Entwicklungsländerinteressen) wenig erfolgreich war⁴¹⁾, ist die Zielsetzung der neuen Welthandelsrunde somit ungleich umfassender sowie angesichts der — verglichen mit Zollverhandlungen — wesentlich schwierigeren Verhandlungsmaterie (das GATT hat z. B. über 800 verschiedene Arten nichttarifärer Handelshemmnisse ermittelt) und des gleichzeitigen »Währungsjunktims« erheblich schwerer zu verwirklichen. Die Ministerkonferenz in Tokio ließ zwar gewisse Annäherungen der Standpunkte erkennen (z. B. werden für den Bereich der Industriezölle sowohl die lineare Zollsenkungsmethode als auch ein nivellierendes Vorgehen sowie auf einzelne Sektoren beschränkte Liberalisierungen in Aussicht genommen). Die unter Beteiligung von Vertretern aus 81 (später 83) Ländern am 24. Oktober 1973 abgehaltene Eröffnungssitzung des Handelsverhandlungsausschusses (Trade Negotiations Committee) hatte — u. a. infolge prozeduraler Meinungsverschiedenheiten, der für 1973 kaum noch zu erwartenden Verabschiedung des amerikanischen Handelsgesetzes sowie der daher noch nicht festgelegten Verhandlungsmandate der US- und EG-Delegationen — einen schlechten Start; nach Ansicht von GATT-Generaldirektor O. Long wird die »Long-Runde« eine lange, voraussichtlich mehrere Jahre dauernde Verhandlungsrunde werden⁴²⁾.

2. Reform der IMF-Satzung: Völkerrechtsperspektiven der IMF-Gouverneursratstagung 1973

Die erwähnte Res. 27—10 des IMF-Gouverneursrats vom 26. Juli 1972 setzte das *ad hoc*-"Committee on Reform of the International Monetary System and Related Issues" (»Zwanzigerausschuß«) ein mit der Aufgabe, "(to) advise and report to the Board of Governors with respect to all aspects of reform of the international monetary system, including proposals for amendments of the Articles of Agreement of the Fund". Der Vorsitzende dieses Ausschusses, der indonesische Finanzminister A. Wardhana, warnte in der folgenden Zeit wiederholt vor den mit dem Fehlen einer völkerrechtlichen Neuordnung der internationalen Währungsbeziehungen verbundenen Gefahren:

"With a group of countries maintaining their parities among themselves but floating against other currencies, with many others simply floating, with some

⁴¹⁾ Vgl. ausführlich: The Kennedy Round estimated effects on tariff barriers — Report by the Secretary-General of UNCTAD, TD/6/Rev. 1, UN 1968.

⁴²⁾ Neue Zürcher Zeitung (NZZ) Fernausgabe 26. 10. 1973, S. 13; 29. 10. 1973, S. 13.

others pegging their currencies to an intervention currency, one wonders how long the world can go on operating under such diverse and disorderly conditions" ⁴³).

Für den IMF, insbesondere für seine geschäftsführenden Direktoren, ist zwar seit jeher eine pragmatisch-flexible Haltung gegenüber satzungswidrigen, aber von den Mitgliedstaaten als wirtschaftspolitisch notwendig erachteten Währungspraktiken kennzeichnend. So erklärte der frühere IMF-Direktor Per Jacobson am 10. Februar 1961: "It is frequently suggested that one or another of the activities of the Fund... might require amendment of the Articles of Agreement. I have an open mind on this; but I do know that the Articles provide considerable flexibility in many respects. The Articles are a constitutional charter, and constitutional interpretation recognizes that such a document must meet needs when this can be done without offending its spirit, purposes or provisions" ⁴⁴). P. P. Schweitzer stellte am 19. Mai 1970 als damaliger Fondsdirektor fest: »Gewisse Modifizierungen in der Anwendung der Grundprinzipien des Systems von Bretton Woods... sind durchaus mit den Grundzügen des Systems vereinbar, sie können sogar dazu beitragen, seine Hauptziele zu fördern« ⁴⁵). Die Feststellung des früheren IMF-Abteilungsdirektors E. M. Bernstein zur Haltung des IMF gegenüber Abweichungen von den Wechselkursregeln der IMF-Satzung (z. B. flexible Wechselkurse), daß nämlich "the primary concern was not the legal position of the Fund but the interest of its members" ⁴⁶), dürfte insofern auch für die IMF-Völkerrechtspraxis in anderen währungsrechtlichen Problembereichen zutreffen (vgl. unten IV).

Seit dem Smithsonischen Abkommen und der Festlegung eines hinsichtlich der Leitkurse (*central rates*), der flexiblen Wechselkurse und Bandbreitenerweiterung gegen Art. IV IMF-Satzung verstoßenden Interimsystems in der Entscheidung Nr. 3463 der Exekutivdirektoren vom 18. Dezember 1971 betr. "Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime" wird die Notwendigkeit weiterer IMF-Satzungsänderungen jedoch in zahlreichen Stellungnahmen der IMF-Organe anerkannt. IMF-Direktor P. P. Schweitzer erklärte in einer Rede vom 19. April 1973:

⁴³) So zuletzt auf der IMF-Gouverneursratstagung 1973, vgl.: IMF Survey, 8. 10. 1973, S. 301.

⁴⁴) Zitiert nach: J. Gold, *The Techniques of Response*, in: *The International Monetary Fund 1945—1965* Bd. 2 IMF 1969, S. 567 ff., 572.

⁴⁵) Zitiert nach: *Finanzierung und Entwicklung* 1970, S. 62 ff., 63.

⁴⁶) E. M. Bernstein, *The Evolution of the International Monetary Fund*, in: *Bretton Woods Revisited*, a.a.O. (Anm. 31), S. 54.

“In the field of international financial relations, the types of problems which began to present themselves in recent years were simply not adequately catered for in the Articles of Agreement. For a while, of course, inappropriate rules can be made to work by constitutional interpretation. But there comes a point when rules cannot be patched up any more, and then they simply stop being observed . . . There is a willingness to acknowledge international authority provided it is not exercised in such a way as to come into direct conflict with what individual nations regard as their vital interests. For example, simply to outlaw exchange restrictions would risk being counterproductive unless action is also taken to remove the circumstances in which countries might wish to introduce restrictions”⁴⁷⁾.

Zugleich betont Schweitzer:

“The desire to have an internationally agreed and accepted new set of rules has been widely voiced, and has found expression in a number of resolutions of international bodies, particularly of the Fund itself . . . There is always the worrying feeling that unwise policies on the part of individual countries might spark a retaliatory move that could trigger off a vicious spiral of restrictions and declining world trade . . . whatever restrictions are imposed should be justified on the basis of some internationally accepted criteria, subject to the scrutiny of the international community, and approved by some international regulatory authority”.

Der seit dem 1. September 1973 geschäftsführende IMF-Direktor H. J. Witteveen begründete die flexible Haltung des IMF gegenüber satzungswidrigen Währungspraktiken der IMF-Mitgliedstaaten während der gegenwärtigen Metamorphose des Bretton-Woods-Systems in Reden vom 5. Juli, 23. September und 16. Oktober 1973 mit dem Hinweis auf die seit 1944 grundlegend veränderte Weltwährungssituation (chronisches US-Zahlungsbilanzdefizit, weltweite Inflation mit dem Zahlungsbilanzungleichgewicht verstärkenden unterschiedlichen Inflations- und Zinsraten in den wichtigen Industrieländern, phänomenales Anwachsen spekulativer internationaler Kapitalbewegungen sowie z. B. auch der Zahl der IMF-Mitgliedstaaten und IMF-Mitgliedswährungen von 1944 32 auf 1973 126 usw.):

“The system which was established at Bretton Woods served the world well for many years. However, it began to run into serious difficulties in the 1960s and broke down with the abandonment of convertibility of the dollar in August 1971. After being restored on a modified basis by the Smithsonian Agreement, it finally collapsed in the widespread floating of currencies earlier this

⁴⁷⁾ Quelle: Finance and Development H. 3 (1973), S. 46 f.

year . . . the Fund, in the interests of all its membership, has to do what it can to maintain a maximum of order and international cooperation during the present transitional situation. It may be that some of the solutions devised to deal with immediate problems will pave the way for enduring improvements in the international monetary system. It may also be possible to introduce at least some of the elements of the reform in advance of the legal adoption of new Articles of Agreement”.

Das Inkrafttreten neuer Satzungsänderungen könne zwar noch längere Zeit in Anspruch nehmen:

“The process of arriving at decisions in the international monetary field is nowadays, and rightly so, a much more representative one than that which prevailed in 1944 at Bretton Woods or, indeed, at any previous time in world monetary history. The Bretton Woods Agreement was arrived at among representatives of 45 nations, but discussions proceeded on fully elaborated schemes worked out in advance by the technicians of a few countries only. On the present occasion the 20 constituencies represented on the Committee of 20 can speak for all 126 members of the Fund, and a consensus has to emerge as the result of a gradual process of mutual persuasion and accommodation”. Aber: “Only by creating an agreed framework for international monetary relations can we restore the legal and moral authority of the Community of nations acting together”⁴⁸⁾.

Der im September 1972 von den IMF-Exekutivdirektoren vorgelegte Vorbericht über “Reform of the International Monetary System” beschränkt sich im wesentlichen auf eine Aufzählung der Hauptpunkte der Reformen und auf eine Darlegung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten⁴⁹⁾. Sieht man von gewissen, durch die 1972/73 faktischen Währungsentwicklungen erreichten *de facto*-Teilreformen ab (durch das *floating* und die mehrfachen Wechselkurs-*realignments* erreichte realistischere Wechselkurse; Erholung der im September 1973 bereits einen Überschuß von 873 Mill. Dollar aufweisenden US-Handelsbilanz; Aufhebung des gespaltenen Goldmarktes im November 1973 usw.), so stellt der am 24. September 1973 auf der IMF-Gouverneursratstagung veröffentlichte “First Outline of Reform” den aus völkerrechtlicher Sicht wichtigsten Fortschritt in Richtung auf die Verein-

⁴⁸⁾ Die drei ersten Zitate finden sich in: IMF Survey, 22. 10. 1973, S. 313 f., das andere Zitat in: IMF-Survey, 8. 10. 1973, S. 293. Vgl. weiter: IMF Survey, 9. 7. 1973, S. 202.

⁴⁹⁾ Dieser sowie der bereits 1970 von den Exekutivdirektoren vorgelegte Bericht über “The Role of Exchange Rates in the Adjustment of International Payments” werden ausführlich diskutiert bei: G. N. Halm, Reforming the Par-Value System, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 109 (1973), S. 171 ff.; F. E. Aschinger, Das Währungssystem in der Metamorphose (1972), S. 68 ff.

barung eines neuen Weltwährungssystems dar⁵⁰). Der vom Vorsitzenden des Zwanzigerausschusses als rechtlich unverbindlicher *tentative unanimous suggestion* charakterisierte Bericht gibt den gegenwärtigen Stand der Reformarbeiten im Rahmen des Zwanzigerausschusses, die dort bereits erreichte Einigung über wesentliche Grundsätze des neuen Währungssystems sowie die noch ungelösten Problembereiche wieder. Der Bericht unterscheidet nicht zwischen denjenigen Währungsreformen, die einer Änderung der IMF-Satzung bedürfen, und solchen, die möglicherweise außerhalb der IMF-Satzung in einem besonderen Verhaltenskodex vereinbart werden sollen; insofern wird erst der bis zum 31. Juli 1974 auszuarbeitende Abschlußbericht des Zwanzigerausschusses Klarheit über das Ausmaß der erforderlichen Satzungsänderungen bringen.

Der in 35 Abschnitte unterteilte Bericht stellt einleitend fest:

“It is generally agreed that there is need for a reformed world monetary order, based on cooperation and consultation within the framework of a strengthened International Monetary Fund . . . The main features of the international monetary reform should include:

- a) an effective and symmetrical adjustment process, including better functioning of the exchange rate mechanism, with the exchange rate regime based on stable but adjustable par values and floating rates recognized as providing a useful technique in particular situations;
- b) cooperation in dealing with disequilibrating capital flows;
- c) the introduction of an appropriate degree and form of convertibility for the settlement of imbalances, with symmetrical obligations on all countries;
- d) better international management of global liquidity, with the SDR becoming the principal reserve asset and the role of gold and of reserve currencies being reduced;
- e) consistency between arrangements for adjustment, convertibility, and global liquidity;
- f) the promotion of the flow of real resources to developing countries”.

Diese bereits in verschiedener Hinsicht über die gegenwärtigen IMF-Satzungsbestimmungen hinausgehenden (z. B. bei der Zulässigkeit temporär flexibler Wechselkurse, bei den SZR als Hauptreservemedium) Leitlinien werden anschließend detailliert beschrieben und konkretisiert. Zur Gewährleistung eines “timely and effective balance of payments adjustment by both surplus and deficit countries” sollen die bisherigen Anpassungsregeln u. a. durch verstärkte internationale Konsultationen im IMF, durch ein Sy-

⁵⁰) Text in: IMF Survey, 8. 10. 1973, S. 305 ff. Ausführlich zur währungspolitisch im übrigen wenig konkrete Fortschritte vorweisenden Gouverneursratstagung 1973: IMF Survey 8. 10. 1973, S. 289 ff.; 22. 10. 1973, S. 309 ff.

stem objektiver Reserveindikatoren und durch erweiterte Überwachungsfunktionen des IMF mit der Möglichkeit von "graduated pressures to be applied to both surplus and deficit countries in cases of large and persistent imbalance" verbessert werden. Für die Wechselkursregeln sind kennzeichnend: der allgemeine Grundsatz stabiler, aber mit Bewilligung des IMF anpassungsfähiger Wechselkurse; die Inaussichtnahme von "simplified procedures for small par values changes" sowie eines Verhaltenskodex für das temporär zulässige *floating*; die Symmetrie des Systems "in which the maximum margins for all currencies, including intervention currencies, should be the same, and should be 2 1/4 per cent on either side of parity"; die Möglichkeit eines *Multicurrency Intervention*-Systems soll weiter untersucht werden. Für die Konvertibilitätsregeln ist ebenfalls der Grundsatz der Symmetrie der Konversionspflichten für alle Länder einschließlich der Reservewährungsländer kennzeichnend sowie der Grundsatz, daß die internationale Liquidität und besonders der Umfang der offiziellen Devisenreserven international kontrolliert werden sollen. Die rechtliche Ausgestaltung der zum Hauptreservemedium sowie zur Rechnungseinheit des Systems werdenden SZR ist im einzelnen noch offen, insbesondere auch ihre eventuelle Verwendung für die Konsolidierung des Dollarüberhangs und für eine erhöhte Finanzhilfe an die Entwicklungsländer (*link*).

3. Die Interdependenz zwischen Handels-, Währungs- und Entwicklungspolitik als völkerrechtliches und institutionelles Problem

Die Erkenntnis, daß die internationalen Handels-, Zahlungs- und Finanzbeziehungen interdependente Aspekte ein und derselben Weltwirtschaft sind und Erfolge in einem dieser Bereiche (z. B. Handelsliberalisierung) regelmäßig ergänzende Maßnahmen in den anderen Bereichen voraussetzen (z. B. Liberalisierung des Zahlungsverkehrs, Clearingsysteme), gehört zu den Grundprinzipien der auf den Konferenzen von Bretton Woods (1944) und Havanna (1948) vereinbarten internationalen Wirtschaftsordnung. Zwar wurden getrennte Institutionen für jeden dieser drei Bereiche errichtet (IMF, Weltbank, GATT). Zahlreiche, teils an den negativen Erfahrungen mit der *beggar-my-neighbour policy* (Joan Robinson) der 30er Jahre (z. B. wettbewerbsbedingte Abwertungen als Instrument neomerkantilistischer Exportförderung) orientierte Satzungsbestimmungen dieser Organisationen weisen jedoch ausdrücklich auf diese Zusammenhänge hin: so z. B. Art. I IMF-Satzung ("The purposes of the International Monetary Fund are: ...

to facilitate the expansion and balanced growth of international trade”), Art. VI/3 IMF-Satzung (betr. Kapitalverkehrsbeschränkungen), die Zielsetzungen in Art. I Weltbanksatzung (“to promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment”) sowie Art. XV GATT (Rechtspflichten zur Kooperation mit dem IMF). Auch später gegründete internationale Wirtschaftsorganisationen wie die EWG (vgl. u. a. Art. 105 ff. EWGV sowie den die rechtliche Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion beeinflussenden Streit zwischen »monetaristischer Grundsteintheorie« und »ökonomistischer Krönungstheorie«⁵¹⁾) oder die OECD und die UNCTAD⁵²⁾ haben den wechselseitigen Zusammenhang zwischen Handels-, Währungs-, Kapital- und Entwicklungshilfebeziehungen stets anerkannt. In Ziff. 2 des erwähnten “First Outline of Reform” des Zwanzigerausschusses heißt es — parallel zum bereits zitierten »Währungsjunktim« in Ziff. 7 der Abschlusserklärung der Tokioter GATT-Ministerkonferenz —:

“It is recognized that the attainment of the purposes of the reform depends also upon arrangements for international trade, capital, investment, and development assistance including the access of developing countries to markets in developed countries; and it is agreed that the principles which govern the international monetary reform and arrangements in these related areas must be consistent”.

Die erwähnten Interdependenzen haben nicht nur in der Rechtspraxis z. B. des IMF und zahlreicher regionaler Wirtschaftsorganisationen zu erheblichen Problemen geführt⁵³⁾. Das institutionelle Nebeneinander ver-

⁵¹⁾ Vgl. dazu: W. Stock, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion (1972), S. 99 ff.; R. R. Lucius, Währungsintegration ohne wirtschaftliche und politische Integration (1972), S. 23 ff.; J. Wysocki, Währungsunion und Integrationsdynamik, Außenpolitik 1972, S. 718 ff.

⁵²⁾ Vgl. z. B. den am 21. 8. 1972 vorgelegten, im Auftrag des OECD-Sekretariats ausgearbeiteten “Rey-Bericht”: Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations, OECD 1972, Ziff. 332, sowie den Bericht des UNCTAD-Generalsekretariats über Interdependence of Problems of Trade, Development Finance and the International Monetary System, TD/B/459, 6. 7. 1973.

⁵³⁾ Hinsichtlich der IMF-Praxis vgl. z. B. D. Carreau, Le Système Monétaire International, aspects juridiques (1972), die auf S. 85 ff. das Fehlen einer dem Art. XV GATT korrespondierenden IMF-Satzungsbestimmung als *grave lacune* kritisiert. Hinsichtlich der EWG vgl. z. B. H. v. der Groeben / E. J. Mestmäcker, Ziele und Methoden der europäischen Integration (1972), S. 18, 109 ff., wo die desintegrierenden Rückwirkungen einzelstaatlicher Wechselkursänderungen auf die gemeinsamen Agrarmarktordnungen bzw. von Devisenbewirtschaftung und Kapitalmarktrestriktionen auf die erreichte Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs betont werden. Zur integrationsfördernden Rolle ergänzender Zahlungs- und Clearingabkommen für die Wirtschaftsintegrationsabkommen der Entwicklungsländer vgl.: Payments Arrangements among the Developing Countries for Trade Expansion, UN 1966, z. B. S. 24.

schiedener »völkerrechtlicher Wachstumszentren« sowie die unterschiedliche Mitgliedschaft, die sich teils ergänzenden, teils überschneidenden Zuständigkeiten sowie die fortdauernden Unterschiede zwischen der eher neoliberalen Wirtschaftsphilosophie des GATT und IMF einerseits und dem mehr interventionistischen Entwicklungskonzept der von den Entwicklungsländern dominierten Wirtschaftsorganisationen wie z. B. UNCTAD andererseits erschweren das Entstehen eines völkerrechtlichen Konsens über kohärente Weltwirtschaftsreformen: Maßnahmen wie die am 15. August 1971 von Präsident Nixon verfügte »Neue Wirtschaftspolitik« betreffen den Zuständigkeitsbereich des IMF (Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollars), des GATT (einseitige Einführung einer Einfuhrabgabe von 10 %, Steuervorteile für US-Industrieexporte), der OECD (Beendigung der Teilnahme der USA an den Diskussionen über eine Aufhebung der Lieferbindungen bei multilateraler Entwicklungshilfe), der internationalen Entwicklungshilfeorganisationen (Kürzung der US-Entwicklungshilfe um 10 %) und u. a. auch der EWG (z. B. handelspolitische Gegenmaßnahmen gemäß Art. XXIII GATT); Maßnahmen zur Einschränkung der chronischen Zahlungsbilanzungleichgewichte vieler Rohstoffländer werden teils im GATT (z. B. Einfuhrkontingente gemäß Art. XII, XVIII GATT), teils im IMF (technische Hilfe, Liquiditätshilfe), teils in der UNCTAD und FAO (internationale Rohstoffabkommen) sowie in den internationalen Kapitalhilfeorganisationen (Diversifizierung der Produktionsstrukturen) diskutiert; hinsichtlich der gegenwärtigen multilateralen GATT- und IMF-Verhandlungen lassen Ziff. 7 der Tokio-Erklärung und Ziff. 2 des "Outline Report" im übrigen darauf schließen "that none of the major trading countries or groups of countries will undertake to make concessions in one field if it feels that its interests have not been taken adequately into account in another" und "Governments... will not commit themselves to agreement finally on these issues until they have the whole package" ⁵⁴). IMF-Direktor Witteveen hält eine Verzögerung der Währungsreform durch die gleichzeitigen multilateralen Handelsverhandlungen dennoch für unwahrscheinlich und sprach sich gegen die Zusammenfassung der handels-, währungs- und entwicklungspolitischen Reformprobleme in einer einzigen Verhandlungsrunde aus: "It seems to me that the monetary problems by themselves

⁵⁴) Das 1. Zitat stammt aus: *Coordination in the Monetary, Trade and Finance Spheres*, TD/B/412, 4. 9. 1972, Ziff. 12; das 2. Zitat stammt von C. J. Morse, Vorsitzender der Stellvertreter des Zwanzigerausschusses, *IMF Survey*, 8. 10. 1973, S. 298.

are already so complicated that it would not make things easier to bring all these problems together" ⁵⁵).

4. Währungsrechtliche Entwicklungsländerpräferenzen und regionale Währungsintegration

Die aus den erwähnten Interdependenzen resultierenden Völkerrechtsprobleme zeigen sich besonders deutlich in zwei weiteren Bereichen: zum einen bei den umfassenden entwicklungspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer, die durch ihren Stimmrechtsanteil im IMF von 1971 29,9 % die gemäß Art. XVII IMF-Satzung 80 bzw. 100 % der Stimmen voraussetzenden formellen Satzungsänderungen sowie andere, seit 1969 85 % der Stimmen voraussetzende Grundsatzentscheidungen (vgl. Art. III/2; IV/7, 8 d; V/7 d; XXIV/4 d) blockieren können; zum andern bei der regionalen Währungsintegration, wo insbesondere innerhalb der EWG infolge der durch die Weltwährungskrise »von außen« verursachten, desintegrierenden Rückwirkungen (vgl. die den EG-Staaten erteilten Ausnahmen von den Durchführungsrichtlinien zu Art. 67 EWGV betr. Liberalisierung des Kapitalverkehrs) die Forderung nach beschleunigter Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erhoben wird. Letztere soll gemäß der Ministerratsentscheidung vom 22. März 1971 bis zum 31. Dezember 1980 einen eigenständigen Währungsraum im Rahmen des internationalen Systems bilden mit voller und irreversibler Konvertierbarkeit der EG-Währungen, der Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, der unwiderruflichen Festsetzung der Paritätsverhältnisse sowie mit einem gemeinschaftlichen Zentralbanksystem ⁵⁶).

Die Forderungen der Entwicklungsländer nach vorrangiger Berücksichtigung ihrer besonderen Entwicklungsbedürfnisse durch im Rahmen der Weltwährungsreform zu vereinbarende währungsrechtliche Präferenzregelungen (Erhöhung der Stimm- und Ziehungsrechte der Entwicklungsländer im IMF, Verwendung neuer SZR für die Entwicklungshilfe usw.) werden im 1972 von der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika veröffentlichten Economic Bulletin for Latin America u. a. folgendermaßen zusammengefaßt:

⁵⁵) IMF Survey 8.10.1973, S. 295. Zur Koordination zwischen GATT, IMF und UNCTAD vgl.: Multilateral Trade Negotiations, TD/B/415, 22. 9. 1972; Establishment of a Comprehensive International Trade Organization, TD/B/455, 26. 7. 1973.

⁵⁶) Vgl.: Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, EG-Bulletin Beilage 5/73; Die Währungsordnung der Gemeinschaft, EG-Bulletin Beilage 12/73. Zur regionalen Währungsintegration zwischen Entwicklungsländern vgl. die in Anm. 53 erwähnte UN-Veröffentlichung.

“the system [d. h. das neue Währungssystem] should permanently guarantee a situation of international liquidity appropriate for the expansion of world trade and for the acceleration of the growth of the exports and economies of the developing countries. This means that from its inception the system — unlike that established at Bretton Woods — should incorporate a body of rules taking due account of the special problems of the developing countries. This call for differential treatment should not be considered in any way unusual, since it simply means extending to the monetary and financial field a principle which has already been accepted in the sphere of trade”⁵⁷⁾.

Wie sehr solche Präferenzregelungen dabei als notwendiger Bestandteil einer für die Dritte Welt befriedigenden Weltwährungsreform angesehen werden, brachten auf der IMF-Gouverneursratstagung 1973 zahlreiche Entwicklungsländer deutlich zum Ausdruck; so stellte der indische Finanzminister Chavan hinsichtlich des von einigen Industrieländern (USA, BRD) noch abgelehnten *link* fest: “we believe it to be the cornerstone of the new monetary system that it must have a built-in mechanism for an adequate transfer of real resources to developing countries. This must constitute an integral element of international monetary reform. The proposal to establish a link between SDRs and development finance is not only technically sound and feasible but is also consistent with the requirements of the strategy underlying the Second United Nations Development Decade”⁵⁸⁾. Daß der für die IMF-Satzung charakteristische Grundsatz der formalrechtlichen Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten (in der IMF-Satzung wird anders als z. B. in Art. XVIII, XXXVI ff. GATT nirgendwo zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unterschieden) nicht nur unter dem entwicklungspolitischen Aspekt eines “double standard of morality in international trade” (G. Myrdal) neu zu überdenken ist, läßt auch die kürzliche Kritik des Währungsexperten H. G. Johnson am “fictitious legal principle of equality among nations” der IMF-Satzung vermuten:

“the effort at Bretton Woods was to set up a rule of law to replace the jungle law of the 1930's in international monetary affairs. That rule of law has worked tolerably well, if one is content with the principle of ‘rough justice’ . . . But like all rules of law, it has tended to founder on the rocks of the actual inequality of those who are presumed to be equal before the law. In particular, it has tended to founder on the hard fact that the United States is, if not quite

⁵⁷⁾ Economic Bulletin for Latin America Bd. 17 Nr. 1, UN 1972, S. 124 ff., 126.

⁵⁸⁾ IMF Survey, 22. 10. 1973, S. 310. Zum *link* vgl.: International Monetary Issues — the link, TD/B/356, 15. 6. 1971; N. Radhakrishnan, Special Drawing Rights and Development Finance, Indian Journal of International Law 1972, S. 49 ff.

a Gulliver among Lilliputians, a giant among men; and that the effective working of the system depends primarily on the willingness of the United States to behave responsibly" ⁵⁹).

IV. Interpretative Rechtsfortbildung, formlose Vertragsänderung oder Derogation der IMF-Satzung durch die Praxis?

1. Instrumentale Funktion und Rechtsfortbildungsmöglichkeiten der IMF-Satzung

Daß das Wirtschaftsrecht unabhängig von der rechtsphilosophischen Frage Rechtspositivismus oder Naturrecht eine instrumentale, dienende Funktion gegenüber der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik hat, ist im nationalen wie im internationalen Wirtschaftsrecht nahezu unbestritten ⁶⁰). Ähnlich wie z. B. G. Schwarzenberger feststellt, "that no international legal order in the economic field can be stronger than the political order which conditions it" ⁶¹), hängt auch die normative Kraft des Währungsvölkerrechts angesichts der in der internationalen Währungspraxis bislang relativ geringen Rolle von Sanktionen entscheidend von seiner inhaltlichen ökonomischen Richtigkeit sowie von seiner Übereinstimmung mit den international für notwendig gehaltenen Währungspraktiken ab. Änderungen der währungstheoretischen *opinio necessitatis* (z. B. die seit 1972 von den meisten führenden Ökonomen wie M. Friedman, P. Samuelson, G. Haberler, F. Machlup befürwortete Zweckmäßigkeit eines temporären *floating* ⁶²) oder bloße faktische Entwicklungen wie das Entstehen des Golddollarstandards bzw. seit Mitte August 1971 reinen Dollarstandards beeinflussen somit zwangsläufig die Währungspolitiken der IMF-Mitgliedstaaten und damit auch die Entwicklung des Währungsvölkerrechts. In einer Übergangszeit wie derjenigen seit dem 15. August 1971, in der selbst Währungsexperten wie O. Emminger eine Wäh-

⁵⁹) H. G. Johnson, *The International Monetary System and the Rule of Law*, *The Journal of Law and Economics* Bd. 15 (1972), S. 277 ff., 291.

⁶⁰) Vgl. z. B.: L. Fröhler, *Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik* (1969), S. 1 ff., und zum internationalen Finanzrecht z. B.: N. Horn, *Das Recht der internationalen Anleihen* (1972), S. 533: »Gestaltendes und maßgeblich prägendes Element der Rechtsformen ist die Finanztechnik, der sie dienen. Die Finanztechnik ist das Primäre, die rechtliche Gestaltung sekundär«.

⁶¹) G. Schwarzenberger, *Economic World Order?* (1970), S. 68.

⁶²) Vgl.: *Economists Lean Towards the Float*, *Business Week*, 10. 3. 1973, in frz. Übersetzung in: *Problèmes Economiques*, 4. 4. 1973, S. 3 ff.

rungspolitik des empirischen *trial and error* empfehlen⁶³⁾ und u. a. die unterschiedlichen, wenig erfolgreichen nationalen Inflationsbekämpfungsmaßnahmen⁶⁴⁾ mit ihren häufigen Devisen- und Kapitalmarktrestriktionen den währungspolitischen Dissens belegen, wird der wirklichkeitsgestaltende Einfluß der 1944 normierten IMF-Wechselkursregeln auf die tatsächliche Währungspolitik der IMF-Mitgliedstaaten daher unvermeidlich schwächer und würde ein politisch unrealistischer Versuch der IMF-Organe zur zwangsweisen Durchsetzung fester Wechselkurse der weltweiten währungspolitischen *opinio necessitatis* zuwiderlaufen und die Satzungsziele des IMF (vgl. Art. I: Währungs Kooperation, Handelsexpansion usw.) teils gefährden.

Ähnlich wie das nationale Wirtschaftsplanungsrecht eine die Anpassung und Fortschreibung der Planung ermöglichende Änderungsmöglichkeit des Planungsrechts voraussetzt und von seiner Funktion her nicht absolut gelten, sondern in erster Linie das Planziel verwirklichen soll⁶⁵⁾, sehen auch die Gründungsverträge internationaler Wirtschaftsorganisationen zahlreiche rechtliche Ergänzungs- und Anpassungsmöglichkeiten vor oder ermöglichen durch bewußte Lücken oder vage Formulierungen des Satzungsrechts (vgl. etwa Art. XXIV GATT) eine rechtlich flexible Entwicklung. So ist der für das IMF-Wechselkurssystem der *adjustable pegs* (Methode der veränderlichen Fixpunkte) grundlegende Rechtsbegriff *fundamental disequilibrium* (Art. IV/5 a) bewußt nirgendwo in der IMF-Satzung definiert und seine rechtliche Konkretisierung der späteren Ermessenspraxis des Fonds überlassen. Fritz Machlup hat in seinem Buch "Remaking the International Monetary System" ausdrücklich die Vorteile einer solchen Formulierungsmethode für das Erreichen einer Kompromißlösung (1944 zwischen dem White-Plan und dem Keynes-Plan) betont: "disagreements on political matters, national or international, can be resolved only if excessively clear language is avoided, so that each negotiating party can put its own interpretation on the provisions proposed and may claim victory in having its own point of view prevail in the final agreement"⁶⁶⁾. Charakteristisch für die rechtliche Flexibilität der IMF-Satzung ist auch die hinsichtlich der Sanktionsmöglichkeiten wichtige, teils paradoxe Differenzierung zwischen satzungsrechtlich zulässigen, aber entgegen einem Einspruchsrecht des Fonds

⁶³⁾ O. Emminger, Vortrag vom 16. 6. 1973, in: IMF Survey, 25. 6. 1973, S. 183.

⁶⁴⁾ Vgl.: La propagation internationale de l'inflation, in: Problèmes Economiques, 24. 10. 1973, S. 3 ff.; L'inflation, Systematische Bibliographie 1968—1971, OECD 1972.

⁶⁵⁾ Vgl. etwa: W. v. Simson, Planänderung als Rechtsproblem, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung Bd. 1 (1965), S. 405 ff.

⁶⁶⁾ F. Machlup, Remaking the International Monetary System, The Rio Agreement and Beyond (1968), S. 7.

praktizierten Währungspolitiken der Mitgliedstaaten einerseits (z. B. eine Paritätsänderung entgegen einem Einspruchsrecht des Fonds mit der Folge des automatischen Verlusts der Ziehungsrechte, vgl. Art. IV/5, 6) und satzungswidrigen Währungspraktiken andererseits, an die die Satzung teils jedoch kurioserweise geringere Sanktionen knüpft (z. B. löst eine Freigabe der Wechselkurse keine automatischen Sanktionen aus)⁶⁷⁾.

Neben der Möglichkeit formeller Satzungsänderungen (Art. XVII), der zeitweiligen Außerkraftsetzung verschiedener Satzungsbestimmungen (Art. XVI/1) sowie zahlreicher Möglichkeiten zu Ausnahmegenehmigungen (*wai-ver*, vgl. z. B. Art. VIII/2, 3) sieht Art. XVIII ein in die Gründungsverträge auch anderer internationaler Finanzorganisationen übernommenes⁶⁸⁾ Auslegungsprivileg der Exekutivorgane zur authentischen, verbindlichen Auslegung des Satzungsrechts vor, wodurch die Fondsbehörden zum Herrn ihrer eigenen Konstitutionsbasis sowie in Streitigkeiten mit den Mitgliedstaaten zum Richter in eigener Sache bestellt sind. Die zahlreichen »schlichten« Auslegungen in der Praxis der Fondsortgane und ihre rechtliche Bedeutung für die Konkretisierung und Weiterentwicklung des Satzungsrechts durch Umwandlung von Währungspolitiken in Währungsrecht wurden oben (II) bereits erwähnt. Andere Satzungsbestimmungen wie z. B. Art. III/2 betr. Quotenänderungen sehen eine regelmäßige Überprüfung und eventuelle Anpassung einzelner Fondsregelungen vor. Charakteristisch ist weiter die Erweiterung der autonomen Rechtsetzungskompetenzen der Fondsortgane (vgl. z. B. Art. XII/2) im Rahmen der Satzungsänderungen von 1969:

“The extension of the technique of providing for the adaptation of the practice of the Fund without the amendment of its Articles is an interesting feature of the reform amendments as well as the special drawing rights facility. The most striking example in the reform amendments is the power of the Fund to revise or supplement some of the new provisions on repurchase”⁶⁹⁾.

⁶⁷⁾ Vgl. dazu: Gold, AJIL Bd. 65, S. 127 f.

⁶⁸⁾ So bei der Weltbank (Art. IX) und ihren zwei Tochterorganisationen: Internationale Finanzkorporation (Art. VIII) und Internationale Entwicklungsassoziation (Art. X); bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Art. XIII), der Afrikanischen Entwicklungsbank (Art. 61, 62), der Asiatischen Entwicklungsbank (Art. 60, 61), der Zentralamerikanischen Bank für Wirtschaftsintegration (Art. 25, 26), beim Zentralamerikanischen Clearing-Haus (Art. 23) und der Europäischen Investitionsbank (Art. 17). Vgl. auch: J. Gold, *The Reform* (Anm. 34), S. 58: “A new tradition of internal authoritative interpretation had arisen with the spread of international financial organizations, but the principle that questions of interpretation should be referred to some external tribunal continued to be the more general doctrine among international institutions”.

⁶⁹⁾ Gold, *ibid.*, S. 65.

Auch bloße Änderungen der Fondspolitik, z. B. die besonders den Rohstoffländern eingeräumten Erleichterungen gemäß Art. V/4 (*waiver of conditions*) bei der Inanspruchnahme der Fondsmittel für den Ausgleich unvorhergesehener Exportrückgänge (*compensatory financing*) oder für die Finanzierung von Warenausgleichslagern im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen (*buffer stock financing*), haben das Satzungsrecht weiterentwickelt. Die in der IMF-Satzung nicht erwähnten, seit 1952 zunehmend neben die unmittelbaren Ziehungen getretenen *stand-by arrangements* sind zur rechtlichen Hauptform der Zahlungsbilanzhilfen des IMF geworden und sind in ihrer rechtlichen Ausgestaltung Ergebnis eines nunmehr über 20jährigen Standardisierungsprozesses⁷⁰⁾. Im Zusammenhang mit der Fondspraxis gegenüber schwankenden Wechselkursen wird verschiedentlich von einer gewohnheitsrechtlichen Entwicklung gesprochen oder im Hinblick auf die völkerrechtlichen Regeln der Verschweigung festgestellt, daß die öffentlich praktizierten Fondspolitiken von den Mitgliedstaaten nur innerhalb angemessener Fristen als rechtswidrig beanstandet werden können und danach hinzunehmen sind⁷¹⁾. Daß die auf der IMF-Satzung beruhende Währungsordnung auch auf Grund der Vertragsschließungskompetenz des IMF (vgl. Art. IX/2) durch Verträge mit Dritten weiterentwickelt werden kann (vgl. das Goldabkommen vom 30. Dezember 1969 mit Südafrika betr. die künftige Goldpolitik; das Abkommen vom 11. Juni 1964 mit der Schweiz betr. die Beteiligung der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen) oder auch durch Verträge zwischen Dritten (vgl. Art. XV GATT), wurde bereits erwähnt⁷²⁾.

Der frühere IMF-Direktor P. P. Schweitzer sieht in dieser für das Fondsrecht und, wie unten näher auszuführen ist, für die Fondspraxis charakteristischen Flexibilität eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg des IMF:

“Over the years, the Fund moved far toward becoming an effective institution. Initially, its small operations were dwarfed by the large amounts of reconstruction aid furnished by the United States. Some of its objectives — such

⁷⁰⁾ J. Gold, *Stand-by Arrangements* (1970), hat ausführlich dargestellt, daß es sich beim *stand-by arrangement* nicht um einen Vertrag, sondern lediglich um eine Entscheidung des Fonds handelt, die ein Recht zur vorprüfungsfreien Inanspruchnahme der Fondsmittel gewährt vorbehaltlich der Einhaltung der im *letter of intent* formulierten, künftigen Wirtschafts- und Währungspolitik (vgl. z. B. S. 189).

⁷¹⁾ Vgl. z. B.: Hexner, *Das Verfassungs- und Rechtssystem des Internationalen Währungsfonds* (1960), S. 63 ff., 69; Tomuschat, *Die Aufwertung der Deutschen Mark (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 55)* (1970), S. 11.

⁷²⁾ Vgl. dazu auch: J. Gold, *The Fund and Non-Member States, Some Legal Effects* (1966), S. 40 ff.

as broad currency convertibility — seemed far beyond reach. But the Fund benefited from the flexibility of its organizational structure and decision-making process, and from the fact that its rules and policies reflected the needs of the time. It thus gained the confidence of its member countries and, with their support, was able to expand the scope of its transactions, to develop its expertise, and to build up its influence. Recent developments have tended to diminish this influence . . . new arrangements will have to be flexible enough to respond to changing circumstances and unforeseen developments. As far as possible, they should be based on broad principles rather than over-elaborate formulae. We must be prepared, therefore, to equip the central institution of the system with the power to adapt itself to developing circumstances and to deal quickly with crises should they nevertheless arise”⁷³).

2. Pragmatismus versus Legalismus: *rule of law* und Vermeiden von Sanktionen in der IMF-Praxis

Die rechtliche Flexibilität der IMF-Satzung äußert sich u. a. auch darin, daß die materiellrechtlichen Entscheidungskompetenzen der IMF-Organen (z. B. hinsichtlich der Aufnahmebedingungen für weitere Staaten, der Quotenerhöhung, der Genehmigung einer Wechselkursänderung, der Liquiditätshilfe in den höheren Kredittranchen, der Genehmigung restriktiver Maßnahmen) meist durch einen weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum gekennzeichnet und lediglich die verschiedenartigen Verfahrensregelungen teils bis ins Detail fixiert sind (z. B. die Verfahren betr. Zulassung neuer Mitglieder, Wechselkursänderungen, Liquiditätshilfe, Konsultationen). Für die IMF-Organ- und Staatenpraxis sind Tendenzen sowohl zur weiteren Verrechtlichung der Währungspolitik als auch zur »Repolitisierung« des Währungsvölkerrechts kennzeichnend:

Einerseits hat G. Stratmann's Untersuchung der Stellung des Rechts in der Verwaltungspraxis des IMF ausführlich dargestellt, »daß rechtliche Kriterien, Argumente und Qualifikationen innerhalb des Entscheidungsprozesses des Fonds keine unwichtige Rolle spielen«⁷⁴): Die Ermittlungsbefugnisse und auf die Berichterstattung tatsächlicher Geschehnisse beschränkten Auskunftsrechte des IMF sind durch *by-laws*, *rules* und *regulations* konkretisiert und durch die Pflicht zur Beachtung allgemein anerkannter Verwaltungsgrundsätze (z. B. der Grundsatz der Notwendigkeit der Auskunft) rechtlich eingeschränkt. Die Aufsichts- und Lenkungsbezug-

⁷³) Rede vom 5. 7. 1973, IMF Survey 9. 7. 1973, S. 203.

⁷⁴) G. Stratmann, Der Internationale Währungsfonds (1972), S. 317.

nisse des IMF z. B. hinsichtlich der Zulassung neuer Mitglieder, der Festsetzung und Änderung der Quoten, der Währungspolitik der Mitgliedstaaten sowie der Gewährung und Verwendung der Liquiditätshilfe sind materiellrechtlich oder doch zumindest verfahrensrechtlich eingegrenzt, und den satzungsrechtlich häufig weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum hat der Fonds durch Ermessensrichtlinien in Form von *policy-decisions*, durch Aufstellung von Vermutungsgrundsätzen ("the overwhelming benefit of any reasonable doubt should be given to"), durch Setzen von Prioritäten, durch die Stufung der materiellen Ermessens- und Bewilligungsgrundsätze nach quantitativ-abspaltbaren Teilen der Entscheidung (z. B. bei der Tranchenpolitik) oder durch die in der Fondspraxis anerkannte Bindung an vorhergehende Einzelentscheidungen rechtlich faßbarer gemacht. Die bereits durch ihre Existenz wirkenden, in der Fondspraxis wenig angewandten Sanktionsbefugnisse des IMF müssen als Erzwingungsmittel sofort dann zurückgenommen werden, wenn das vertragswidrige Verhalten eingestellt wird.

Andererseits sind die währungspolitischen Grundentscheidungen stets wirtschaftlicher oder auch politischer Art und wird der Einfluß des Rechts auf den währungspolitischen Entscheidungsprozeß durch faktische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen beschränkt: So sind Präsident Nixon's *New Economic Policy* und die seit spätestens 1970 eindeutig inflatorische Geldpolitik der USA deutlicher Hinweis dafür, daß die USA angesichts ihrer vergleichsweise geringen Außenhandelsquote (1968—1970 5,9 %) ihren binnenwirtschaftlichen Vollbeschäftigungs- und Wachstumszielen Vorrang vor ihren außenwirtschaftlichen Zahlungsbilanzanpassungspflichten geben. Ähnlich hat H. G. Johnson⁷⁵⁾ die bis Ende 1971 neomerkantilistische Unterbewertung der Wechselkurse der chronischen Überschußländer Japan und BRD mit den wettbewerbsbedingten Abwertungen der 30er Jahre verglichen. D. Carreau⁷⁶⁾ hat u. a. im Hinblick auf die bis Ende 1969 nur von 34 der damals 111 IMF-Mitgliedstaaten eingeführte *de iure*-Konvertibilität im Sinne von Art. VIII und die häufigen Verstöße gegen die Wechselkurs- und Konsultationspflichten des Art. IV bei den 1948—1967 insgesamt etwa 200 Paritätenänderungen der IMF-Mitgliedstaaten festgestellt, daß «Dès le début les Etats se montrèrent peu respec-

⁷⁵⁾ Johnson, a.a.O. (Anm. 59), S. 291, 286.

⁷⁶⁾ Carreau, a.a.O. (Anm. 7), S. 224 ff., 210 f. Demgegenüber stellt J. Gold, *Some Characteristics of Operation*, in: *The International Monetary Fund 1945—1965* Bd. 2, IMF 1969, S. 582 ff., 584, fest: "One must conclude that there has been a high degree of law observance by members, but not complete impeccability, and sanctions could have been applied more frequently than they have been".

tueux des accords de Bretton-Woods. Ils en violèrent tantôt la lettre, tantôt l'esprit et souvent d'ailleurs les deux à la fois». Der starke politische Einfluß z. B. des »Konzerts der Großmächte« im »Zehnerclub« auf die Fondspolitik des IMF zeigte sich u. a. bei den auf Initiative des Zehnerclubs (seine Mitglieder verfügten 1971 über 58,1 % der Stimmen im IMF) eingeführten Sonderziehungsrechten und ihrer trotz damals fehlenden Anwendungsvoraussetzungen (extreme Steigerung der internationalen Liquidität durch das US-Zahlungsbilanzdefizit von 1970 10 Mrd. Dollar) schematischen Abwicklung 1970—1972⁷⁷⁾. Hinsichtlich der gegenwärtigen Weltwährungsreform ist es allgemeine Ansicht, daß »nicht die papiernen Regeln der Reißbrett-Reformer, sondern die tatsächliche Entwicklung der Zahlungsbilanzen der wichtigsten Länder und insbesondere der USA über die künftige Entwicklung des Reservesystems und der internationalen Liquidität entscheiden«, die von den EG-Ländern geforderte »Konvertierbarkeit des Dollars... nicht durch papierne Vorschriften allein wiederhergestellt werden kann« und z. B. die Eurogeldmärkte mit ihrem riesigen Potential an destabilisierenden Kapitalbewegungen sich weiterhin weitgehend völkerrechtlicher Regelung entziehen⁷⁸⁾. Der Einfluß des Völkerrechts auf die internationale Währungspolitik wird weiter dadurch eingeschränkt, daß sich auch die Ausnahmeregelungen der IMF-Satzung für eine Anpassung der materiellrechtlichen Ordnungsprinzipien teils als unzureichend erwiesen haben (vgl. etwa die Nichtanwendung des Art. XVI/1 im Zusammenhang mit den am 18. Dezember 1971 festgelegten Übergangsregelungen), eine materiellrechtliche allgemeinverbindliche Konkretisierung der Satzungsbestimmungen sich teils aus der Natur der Sache (z. B. Ausmaß der zulässigen Wechselkursänderungen), teils aus politischen oder auch nur rechtstechnischen Gründen⁷⁹⁾ als nicht möglich erweist und trotz der Koordinierungsmaßnahmen innerhalb der Arbeitsgruppe 3 der OECD bislang völkerrechtsverbindliche Regeln für das zentrale Problem der Anpassungspolitik der Überschuß- und Defizitländer fehlen⁸⁰⁾.

⁷⁷⁾ Vgl. dazu z. B.: *A s c h i n g e r*, Währungssystem (Anm. 49), S. 38; *d e r s.*, Währungssystem des Westens (Anm. 35), S. 241 ff.

⁷⁸⁾ Vgl.: *O. Emminger*, Wege zur Neuordnung des Internationalen Währungssystems, Vortrag vom 6. 7. 1973, in: *Mitteilungen aus der Max-Planck-Gesellschaft* 1973, S. 321 ff., 332. Zum Eurogeldmarkt vgl. auch: *H o r n*, a.a.O. (Anm. 60), S. 541: »daß ein internationales Wirtschaftslenkungsrecht in naher Zukunft auf diesem Gebiet nicht zu erwarten ist. Es würde eine Koordinierung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Staaten voraussetzen«; *H. J. H a h n*, Das Währungsrecht der Euro-Devisen (1973).

⁷⁹⁾ Dazu: *A s c h i n g e r*, Währungssystem des Westens, S. 42 ff., 59 ff.; *Long-Term International Monetary Reform*, a.a.O. (Anm. 36), S. 26 ff.

⁸⁰⁾ *S t r a t m a n n*, a.a.O. (Anm. 74), S. 315.

Insbesondere J. Gold hat das Vermeiden von Sanktionen und die angesichts der "obvious dangers of undue rigidity in transmuting policies into law" anerkannte Notwendigkeit einer ökonomischen, um praktikable Problemlösungen bemühten Satzungsinterpretation als Wesensmerkmale der Fondspraxis bezeichnet⁸¹⁾ und die satzungsrechtliche Unterscheidung zwischen rechtswidrigen Satzungsverstößen einerseits und rechtmäßigen, aber wegen ihres Zuwiderhandelns gegen Stellungnahmen der Fondsgorgane sanktionierbaren Handlungen der Mitgliedstaaten andererseits als "pragmatic approach to remedies" gewürdigt:

"The tendency of the drafters was to limit, or make it possible to limit, the impress of illegality on the actions of members but to grant broad powers for the use of remedies by the Fund. The tendency of the Fund, notwithstanding these powers, has been to make a cautious use of remedies. It might be said that the Fund has followed a deliberate policy of restraint, although the number of failures to fulfill obligations has not been overwhelming, and the Fund has never taken an explicit decision to make a sparing use of remedies. Many of the failures that have occurred, however, have been dramatic and disturbing because they have involved the fluctuation of currencies, and they have now raised the question of the efficacy of the present provisions of the Articles"⁸²⁾.

Die satzungsrechtlichen Möglichkeiten eines Entzugs der Bezugsberechtigung (Art. V/5) oder des Ausschlusses von Mitgliedern (Art. XV/2 b) wurden in der Fondspraxis bislang jeweils nur einmal angewandt. Für die Vorliebe des IMF für informelle Verfahren ist u. a. der Verzicht auf eine formelle Anwendung der Fondskompetenzen "to publish a report made to a member regarding its monetary or economic conditions and developments which directly tend to produce a serious disequilibrium in the international balance of payments of members" (Art. XII/8) oder "(to) make representations to any member that conditions are favorable for the withdrawal of any particular restriction, or for the general abandonment of restrictions" (Art. XIV/4) kennzeichnend. Der Fonds hat durch intensive Konsultationen mit den Mitgliedstaaten die Einführung satzungswidriger Währungspraktiken zu verhindern versucht oder sich bei den zahlreichen Verstößen gegen die Konsultationsverpflichtungen vor Paritätsänderungen mit nachträglichen Konsultationen begnügt. Solange der betreffende Mitgliedstaat zur Zusammenarbeit mit dem Fonds bereit ist, ist dem Fonds das gemein-

⁸¹⁾ Gold, a.a.O. (Anm. 76), S. 582 ff.; ders., a.a.O. (Anm. 33), S. 16 f. Das Zitat im Text stammt aus: Gold, *The Reform of the Fund* (Anm. 34), S. 64.

⁸²⁾ J. Gold, *The "Sanctions" of The International Monetary Fund*, AJIL Bd. 66 (1972), S. 737 ff., 755.

same Bemühen um die baldige Aufhebung satzungswidriger Währungspraktiken wichtiger als die Frage nach der Rechtswidrigkeit der betreffenden Maßnahme und der Zulässigkeit von Sanktionen⁸³⁾. Der Fonds hat sich auch nicht gescheut, eine besondere Ordnung für Fondsgeschäfte und Verrechnungen mit Währungen ohne festgelegte Parität in Kraft zu setzen⁸⁴⁾. Die Anwendung der in Art. VII vorgesehenen Aufsichts- und Kontrollbefugnisse betreffend »knappe Währungen« hat der Fonds im Wege zusätzlicher Liquiditätsbeschaffung mittels der »Allgemeinen Kreditvereinbarungen« vermeiden können. Die Zurückhaltung gegenüber der Anwendung von Sanktionen hat im übrigen wesentlichen Einfluß auf die Fondspolitik im Rahmen der Kreditgeschäfte gehabt: Zwar schrieben die ursprünglichen Satzungsbestimmungen keine zusätzlichen Fondsregelungen über die währungspolitischen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Fondsmittel vor, und erst die Satzungsänderungen von 1968 fügten Art. V/3 c ein, wonach

“A member’s use of the resources of the Fund shall be in accordance with the purposes of the Fund. The Fund shall adopt policies on the use of its resources that will assist members to solve their balance of payments problems in a manner consistent with the purposes of the Fund and that will establish adequate safeguards for the temporary use of its resources”.

Der Fonds hat dennoch aus der Zweckbindung der Fondsmittel und der treuhänderischen Stellung des Fonds von Anfang an das Recht und die Pflicht abgeleitet, im Rahmen seiner Ermessensentscheidung über Kreditanträge der Mitgliedstaaten nicht nur das Vorliegen der im Art. V/3 a, aber auch z. B. im Art. XX/4 i genannten Sachvoraussetzungen zu prüfen, sondern sowohl die direkten Ziehungen als auch die *stand-by arrangements* von währungspolitischen Auflagen, Bedingungen und Junktimklauseln abhängig zu machen und über diese »einleitende Kontrolle« (Stratmann) im Rahmen des Bewilligungsverfahrens hinausgehend auch die Verwendung der bewilligten Kredite einer umfassenden »begleitenden Kontrolle« (z. B. Ermittlungstätigkeiten, Empfehlungen, formelle Beanstandungen oder einseitige Kreditsuspendierung seitens des Fonds) zu unterwerfen.

Die Vorliebe des Fonds für informelle und vorbeugende Maßnahmen erklärt J. Gold folgendermaßen:

“Sanctions involve an adverse judgment by the international community, and it is painful not only to the member against which the judgment is delivered but also its fellow members that adopt the judgment. Another reason is the

⁸³⁾ Vgl.: Carreau, a.a.O. (Anm. 53), S. 70.

⁸⁴⁾ Vgl.: IMF Annual Report 1955, S. 125.

conviction that persuasion based on consultation and collaboration are more likely to encourage the widespread observance of obligations than punitive methods. This conviction rests not only on the prescription of the Articles but also on the experience of the Fund" ⁸⁵).

Insbesondere gegenüber den USA und den chronischen Überschußländern lassen sich Währungs Kooperation und Satzungstreue meist nicht erzwingen. Die für die Fondspraxis wesentliche Tendenz zu Konsensualbeschlüssen trotz der rechtlichen Möglichkeit majoritärer Entscheidungen ⁸⁶) oder die offizielle Billigung des Washingtoner Smithsonian Agreement als eine angesichts der Reformbedürftigkeit der Währungsordnung notwendige Übergangsregelung demonstrieren ebenfalls das Bemühen des Fonds um möglichst weitgehende Kooperation und währungspolitischen Konsens. Die Forderung des erwähnten Expertenausschusses der American Society of International Law ⁸⁷) nach wesentlicher Erweiterung der Sanktionsbefugnisse des IMF (bsd. gegenüber den Überschußländern), der u. a. mittels eines "new trade policy arm of the Fund" auch zur Billigung handelspolitischer Sanktionen (Einfuhrbeschränkungen, Exportsubventionen usw.) ermächtigt werden soll, läuft demgegenüber auf einen weder realistischen noch zweckmäßigen Bruch mit der bisherigen IMF-Konzeption hinaus. Solange die IMF-Mitgliedstaaten ihren »vitalen« nationalen Interessen (z. B. Vollbeschäftigung) weiterhin Vorrang geben vor den traditionellen Grundsätzen währungspolitischer Orthodoxie (Zahlungsbilanzausgleich, feste Wechselkurse), erscheint die Verbesserung und völkerrechtliche Erweiterung der währungspolitischen Kooperationsformen wichtiger als die Stärkung von häufig einem währungspolitischen Versagen gleichkommenden (*fiat iustitia, pereat IMF*) Disziplinierungsmaßnahmen.

3. Verfahrensrechtliche versus materiellrechtliche Lösungen: schwankende Wechselkurse, »Leitkurse« und erweiterte Bandbreiten in der IMF-Praxis

Die Haltung des IMF gegenüber den nach Art. IV/3 satzungswidrigen Wechselkursschwankungen und seine Entscheidung Nr. 3463 vom 18. De-

⁸⁵) Gold, a.a.O. (Anm. 76), S. 584.

⁸⁶) Dazu: D. Carreau, *Le Fonds Monétaire International* (1970), S. 107; H. J. Hahn, *Das Geld im Recht der parlamentarischen Diplomatie* (1970), S. 53.

⁸⁷) Vgl. Anm. 36, S. 29 ff., 35 ff. Die Forderung nach erweiterten Disziplinierungskompetenzen wird dort auf S. 37 damit begründet, "that a highly integrated world economy operating within the context of relatively stable exchange rates will require a high degree of policy coordination to avoid serious breakdowns, — then an acceptable compliance procedure will be essential".

zember 1971 betr. "Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime" sind aktuelle Beispiele dafür, wie der Fonds die vorrangigen Kooperationspflichten und institutionalisierten Verfahren als Instrumente zur Weiterentwicklung ökonomisch-materiellrechtlich inadäquat werdenden Währungsvölkerrechts benutzt und die im Falle eines passiv-dezisionistischen *status quo*-Denkens von der im Satzungsrecht enthaltenen historischen Entscheidung her bestehende Gefahr mindert, daß grundlegende Teile der IMF-Satzung zum leeren Gehäuse einer vergangenen, von der dynamischen Wirklichkeit überrollten Zeit werden.

Die Paritätsregeln des Art. IV beruhen auf dem Grundsatz fester, aber im Falle eines »fundamentalen Ungleichgewichts« auf Vorschlag des betreffenden Landes nach Beratungen mit dem IMF anpassungsfähiger Paritäten. Paritätsänderungen sind nur bei gleichzeitiger Festlegung einer neuen Parität zulässig, d. h. die *expressis verbis* in der IMF-Satzung an keiner Stelle erwähnten flexiblen Wechselkurse sind mit Art. IV unvereinbar⁸⁸⁾. Eine kuriose, nur historisch erklärbare Ausnahme besteht allerdings insofern, als der IMF nach Art. VIII/3 eine Wechselkursfreigabe dann genehmigen kann, wenn es sich dabei um einen mehrfachen und nicht um einen einheitlich schwankenden Kurs handelt. Charakteristisch für das IMF-Wechselkursregime ist schließlich die vorrangige Betonung der Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten, wobei inhaltlich der Hauptakzent auf die Erhaltung »geordneter Währungsverhältnisse« gelegt ist (Art. IV/4 a: "Each member undertakes to collaborate with the Fund to promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements with other members, and to avoid competitive exchange alterations").

In der Praxis hat der IMF die Paritätsregeln elastisch gehandhabt und insbesondere hinsichtlich der Entwicklungsländer und der seit 1971 grundlegend veränderten Währungssituation die temporäre Zweckmäßigkeit schwankender Wechselkurse anerkannt. Einheitlich schwankende Wechselkurse im Sinne der Nichteinhaltung der in Art. IV/3 vorgeschriebenen Kursspannen wurden bis zur Währungskrise vom August 1971 von Mexiko (1948/49), Kanada (1950—1962, seit Mai 1970), der BRD (Herbst 1969, seit Mai 1971) und den Niederlanden (seit Mai 1971), schwankende Wechselkurse im Rahmen multipler Wechselkurse darüber hinaus von zahlreichen Entwicklungsländern praktiziert. Der Fonds hat die gegenüber einheitlichen Wechselkursschwankungen satzungsrechtlich zulässigen Sanktionen (Entzug der Bezugsberechtigung, Ausschluß des Mitglieds aus dem IMF) in der Praxis nie angewandt und seine tolerante Haltung gegenüber einheitlich schwan-

⁸⁸⁾ Vgl.: IMF-Annual Report 1951, S. 40.

kenden Wechselkursen bereits im Jahresbericht 1951 folgendermaßen begründet und definiert:

“... a system of fluctuating exchange rates is not a satisfactory alternative to the par value system. But there may be occasional and exceptional cases where a country concludes that it cannot maintain any par value for a limited period of time, or where it is exceedingly reluctant to take the risks of a decision respecting a par value, particularly when important uncertainties are considered to exist...

A member of the Fund cannot, within the terms of the Articles of Agreement, abandon a par value that has been agreed with the Fund except by concurrently proposing to the Fund the establishment of a new par value. What a country can do under the circumstances described above is to inform the Fund that it finds itself unable to maintain rates of exchange within the margins of its par value prescribed by the Fund Agreement, and, accordingly, that it is temporarily unable to carry out its obligations under Sections 3 and 4 (b) of Article IV.

The circumstances that have led the member to conclude that it is unable both to maintain the par value and immediately select a new one can be examined; and if the Fund finds that the arguments of the member are persuasive it may say so, although it cannot give its approval to the action. The Fund would have to emphasize that the withdrawal of support from the par value, or the delay in the proposal of a new par value that could be supported, would have to be temporary, and that it would be essential for the member to remain in close consultation with the Fund respecting exchange arrangements during the interim period and looking toward the early establishment of a par value agreed with the Fund. No other steps would be required so long as the Fund considered the member's case to be persuasive, but at any time that the Fund concluded that the justification for the action of the member was no longer sustainable, it would be the duty of the Fund so to state and to decide whether any action under the Fund Agreement would be necessary or desirable”⁸⁹⁾.

Insbesondere bei Entwicklungsländern hat der IMF darüber hinaus fluktuierende Kurse als Durchgangsstadium von noch weniger erwünschten multiplen Wechselkursen zu festen Bandbreiten mitunter sogar empfohlen und unterstützt:

“For some countries, the Fund has supported a program involving the use of a fluctuating rate system, as a lesser evil to be set against any other system that in the circumstances of the case was likely to be adopted — and in partic-

⁸⁹⁾ IMF Annual Report 1951, S. 39 f., bestätigt in: IMF Annual Report 1962, S. 59 f., sowie im Bericht der Exekutivdirektoren über “The Role of Exchange Rates in the Adjustment of International Payments” (1970), S. 27.

ular against a complex multiple rate system or the substantial use of quantitative restrictions — and in order to allow time to restore domestic stability and to accumulate reserves sufficient for the maintenance of a par value”⁹⁰⁾.

Die völkerrechtliche Beurteilung des Rechtswerts dieser seit über 20 Jahren von den Mitgliedstaaten hingenommenen bzw. stillschweigend gebilligten Fondspraxis gegenüber einheitlichen Wechselkursschwankungen ist umstritten. Da Art. IV/3 Wechselkursschwankungen im Kassadevisenverkehr außerhalb der Bandbreite von höchstens 1 % beiderseits der Parität mit “the clearest words of command that are known to the law”⁹¹⁾ untersagt, verstößt ein solches *floating* gegen den Wortlaut von Art. IV/3 und kann die erwähnte, kontinuierliche Haltung des IMF angesichts der satzungsrrechtlich eindeutigen Normierung nicht als interpretative Rechtsfortbildung im Sinne einer Legalisierung eines solchen *floating* gedeutet werden. Der IMF hat selber in den oben zitierten Stellungnahmen mit Recht betont, daß er die Freigabe der Wechselkurse allenfalls dulden und hierbei von Sanktionen absehen, das *floating* satzungsrrechtlich jedoch nicht genehmigen und legalisieren kann. Angesichts dieser Haltung konnte die seit über 20 Jahren ständige Praktizierung dieser Fondspolitik daher auch zu keiner gewohnheitsrechtlichen Legalisierung des mit dem Floating verbundenen Satzungsverstoßes führen, sondern lediglich zu einer gewohnheitsrechtlichen Reduzierung des Sanktionsermessens des Fonds sowie zur Beseitigung etwaiger Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit dieser pragmatischen Haltung des IMF gegenüber währungspolitisch legitimen Satzungsverletzungen.

Völkerrechtlich schwieriger und hinsichtlich der Antwort wohl teils durch den völkerrechtsmethodischen Ausgangspunkt präjudiziert ist die Frage, ob und inwieweit die internationale Währungspraxis seit dem 15. August 1971 die oben skizzierte Rechtslage geändert hat. Das seit Ende August 1971 bis zur Wechselkursbereinigung vom 18. Dezember 1971 sowie erneut seit 1973 weltweite *floaten* der meisten IMF-Mitgliedswährungen⁹²⁾, die Bestätigung der im Smithsonian Agreement vereinbarten Bandbreitenerweiterung in der IMF-Entscheidung Nr. 3463 betr. “Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime”, die anschließende Anwendung dieser satzungsr-

⁹⁰⁾ IMF Annual Report 1958, S. 20.

⁹¹⁾ F. A. M a n n, The Binding Character of the Gold Parity Standard, *Ius Privatum Gentium*, Festschrift für Max Rheinstein Bd. 1 (1963), S. 483 ff., 488. — Gemäß der Entscheidung Nr. 904 der Exekutivdirektoren vom 24. 7. 1959 (IMF Annual Report 1960, S. 31) bezieht sich die Marge von 1 % aber nur auf die Leitwährung des Dollars, d. h. zwischen Nicht-Dollarwährungen können die Kursspannen bis zu 2 % ihrer Parität gehen.

⁹²⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen von J. G o l d, *Legal Structure*, a.a.O. (Anm. 35), S. 191 f.

widrigen Übergangsregelungen durch die Mehrheit der IMF-Mitgliedstaaten⁹³), sowie der am 24. September 1973 veröffentlichte "First Outline of Reform" des Zwanzigerausschusses sind ausreichender Nachweis für eine zumindest währungspolitische, weltweite *opinio necessitatis* und faktische *consuetudo* zugunsten der Anwendungsmöglichkeit temporärer Wechselkurschwankungen und erweiterter Bandbreiten. Positivrechtlich wird man zunächst zwar zum Ergebnis neigen, daß die in verschiedener Hinsicht gegen Art. IV verstoßenden Übergangsregelungen der Entscheidung Nr. 3463 betreffend die Zulässigkeit erweiterter Bandbreiten und sogenannter *central rates* (anstelle von »Paritäten« im Sinne von Art. IV) durch den in der Präambel zur Entscheidung Nr. 3463 enthaltenen Hinweis auf die Kooperationspflichten aus Art. IV/4 a, auf die Res. 26—9 des Gouverneursrats sowie auf den mit den Übergangsregeln angestrebten Zweck, "to enable members to observe the purposes of the Fund to the maximum extent possible", nicht legalisiert werden und die satzungsrechtlichen Kompetenzen der IMF-Organe überschreiten:

"Article IV, section 4 (a) gives the Fund no authority either to suspend or to amend the Bretton Woods system, and under no circumstances can the Agreement be construed to provide the legal underpinning for the present regime of the wider band. A resolution of the Board of Governors is equally ineffective to alter the basic legal obligations of members under the Fund Agreement, unless it takes the form of an amendment to the Fund Agreement Articles"⁹⁴).

Eine solche, *de facto* wohl auf die Negierung einer damaligen Möglichkeit zu einem völkerrechtskonformen *peaceful change* hinauslaufende⁹⁵) Interpretation ist allerdings nicht zwingend. Die Präambel der Entscheidung Nr. 3463 bringt eindeutig den völkerrechtlichen Konsens innerhalb des IMF über die mögliche Unvereinbarkeit zwischen den Satzungszielen und satzungsrechtlichen Kooperationspflichten einerseits und der Anwendung der Paritäts-, Wechselkurs- und Bandbreitenregeln des Art. IV andererseits zum Ausdruck. Interpretiert man nun die vom früheren IMF-Direktor Per Jacobsen als *constitution* qualifizierte (vgl. oben III. 2) IMF-Satzung z. B. unter den für das Verfassungsrecht von K. Hesse⁹⁶) funktionell entwickelten »Interpretationstopoi« der Einheit der Verfassung, der prak-

⁹³) Vgl.: IMF International Financial News Survey 1971, S. 420 f.

⁹⁴) Kalsi, a.a.O. (Anm. 35), S. 104 f.

⁹⁵) Zu den Gründen für die damalige Nichtanwendung von Art. XVI/1 siehe: Gold, Legal Structure, S. 194.

⁹⁶) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (4. Aufl. 1970), S. 28 ff.

tischen Konkordanz, des Maßstabs integrierender Wirkung, der funktionalen Richtigkeit sowie der normativen Kraft, so ergibt sich positivrechtlich für die IMF-Satzung, daß der Rechtspflicht zur Währungs Kooperation zwecks Erhaltung »geordneter Währungsverhältnisse« sowie zur Förderung wirtschaftlicher Expansion sowohl in der Satzung (vgl. Art. I, IV/4 a) als auch in der IMF-Praxis (vgl. oben sowie z. B. den Umstand, daß Ende 1971 von damals 122 IMF-Mitgliedstaaten 27 noch keine Anfangsparität festgelegt hatten) größerer Wert beigemessen wird als den satzungsrechtlich durch verschiedene Ausnahmemöglichkeiten (bsd. Art. XIV, XVI) relativierten, in der Praxis mit Duldung des IMF häufig nicht eingehaltenen Wechselkursregeln des Art. IV/3, 4 b⁹⁷⁾. Soweit die durch Entscheidung Nr. 3463 zugelassene Anwendung der maximalen Bandbreite von 4,5 % gegenüber dem Dollar und 9 % unter Nicht-Dollarwährungen zu gegen Art. VIII/3 verstoßenden multiplen Wechselkurspraktiken führt, kann man darüber hinaus die Entscheidung 3463 »verfassungskonform« als eine dem IMF gemäß Art. VIII/3, XIV/2 mögliche, generelle Billigung mehrfacher Wechselkurspraktiken interpretieren⁹⁸⁾.

Die schwierigere Frage, ob die mit der Übergangsregelung des IMF verbundene Abweichung von den Paritäts- und Wechselkursregeln des Art. IV durch den satzungsrechtlichen, werthierarchischen Vorrang der Satzungsziele und Kooperationspflichten sowie durch den festgestellten Konsens über die Notwendigkeit dieser Übergangsregelungen für die weitere Einhaltung der IMF-Satzungsziele legalisiert werden kann, läßt sich durch deduktive Syllogismen nicht überzeugend beantworten. Zunächst ist festzustellen, daß es sich angesichts des Widerspruchs zum eindeutigen Normtext im vorliegenden Fall nicht mehr um eine interpretative Rechtsfortbildung handeln kann⁹⁹⁾. Hieraus folgt jedoch noch nicht die Rechtswidrigkeit der Über-

⁹⁷⁾ Vgl. dazu: J. Gold, *The Duty to Collaborate with the International Monetary Fund and the Development of Monetary Law*, in: *Law, Justice and Equity, Essays in tribute to G. W. Keeton* (1967), S. 137 ff.; Aschinger, a.a.O. (Anm. 35), S. 28. — Daß die für das deutsche Verfassungsrecht u. a. von E. Forsthoff brilliant formulierte Kritik an der Vorstellung von der Verfassung als »juristischem Weltenei, aus dem alles hervorgeht«, sowie an der angeblichen Verunsicherung des Verfassungsrechts durch werthierarchisches Grundrechtsdenken teils zu undifferenziert, teils unzutreffend ist, hat P. Häberle kürzlich noch einmal überzeugend dargelegt: P. Häberle, *Retrospektive Staats(rechts)lehre oder realistische »Gesellschaftslehre«?* Zu Ernst Forsthoff: *Der Staat als Industriegesellschaft*, ZHR Bd. 136 (1972), S. 425 ff.

⁹⁸⁾ Ausführlich dazu: Kalsi, S. 105.

⁹⁹⁾ Vgl. z. B.: Bernhardt, a.a.O. (Anm. 14), S. 174: »Interpretation und Mißachtung des Wortlauts schließen sich gegenseitig aus, und es erscheint richtiger, eine vertragswidrige Praxis als solche zu kennzeichnen und allenfalls unter dem Gesichtspunkt einer formlosen Vertragsänderung zu würdigen, als unter dem Mantel der Interpretation deren Gegenstand, den Vertragstext, in Wahrheit beiseite zu schieben«.

gangsregelung der Entscheidung Nr. 3463, da die Abweichung vom Normtext durch ungeschriebenes Völkerrecht gedeckt sein kann. Eine erste positivrechtlich mögliche, wenn auch nicht zwingende These könnte lauten, daß die konsensuale Annahme und unwidersprochene Anwendung der in Entscheidung Nr. 3463 enthaltenen Übergangsregelung ausreichender empirischer Nachweis dafür sind, daß Organ- und Staatenpraxis für den Bereich des IMF generell (z. B. unter dem Gesichtspunkt der *implied powers* und des *principle of effectiveness*) oder *ad hoc*, interpretativ (mittels extensiver Auslegung des ungeschriebenen, organisationsrechtlichen »Prinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit«¹⁰⁰) oder konstitutiv den IMF-Exekutivdirektoren das Recht zuerkennen, die währungspolitisch von allen IMF-Mitgliedstaaten für notwendig erachteten, den IMF-Satzungszielen entsprechenden sowie die Funktionsfähigkeit des IMF gewährleistenden Übergangsregeln einvernehmlich festzulegen. Eine solche These würde die dem Währungsvölkerrecht nicht unbekannt, erst jüngst wieder von H. F. van Panhuys vorgeschlagene Konstruktion eines (naturrechtlichen), völkerrechtlichen »Notrechts« (*salus populi suprema lex esto*)¹⁰¹ vermeiden und kann zusätzlich darauf hinweisen, daß »Verfassungsdurchbrechungen« (d. h. Abweichungen vom Normtext im Einzelfall ohne Änderung des Textes) eine sowohl in der eingangs erwähnten EWG- und LAFTA-Praxis als auch teils im nationalen Verfassungsrecht (z. B. in der Weimarer Republik unter der Voraussetzung des Zustandekommens der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheiten) praktizierte Rechtsfortbildungsmethode sind und auch im Rahmen der währungsrechtlichen Integration innerhalb der EWG neuerdings ein begrüßenswerter »juristischer Elan« (C. D. Ehlermann) zugunsten einer extensiven Interpretation der währungsrechtlichen Gemeinschaftskompetenzen (Gründung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit auf der Rechtsgrundlage von Art. 235 EWGV) angewandt wurde¹⁰²).

Eine zweite Möglichkeit zur positivrechtlichen Legalisierung der Entscheidung Nr. 3463 würde sich dadurch eröffnen, daß man die einvernehmliche Festlegung und Anwendung der Übergangsregeln als vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Änderung des Satzungsrechts durch die »Herren der

¹⁰⁰) Dazu: C. Alder, Koordination und Integration als Rechtsprinzipien (1969), S. 145; H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972), S. 280 ff.

¹⁰¹) Vgl.: Carreau, a.a.O. (Anm. 7), S. 107; H. F. van Panhuys, In Search of an International Law of Emergency, Netherlands Yearbook of International Law 1973, S. 148 ff.

¹⁰²) C. D. Ehlermann, Die Errichtung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit, Europarecht 1973, S. 193 ff., 208.

Verträge« interpretiert. Die mögliche Derogation von Vertragsrecht durch späteres Gewohnheitsrecht ist der Völkerrechtspraxis ebenso bekannt wie die Änderung regionalen Wirtschaftsintegrationsrechts durch spätere Regierungsabkommen, auch wenn die völkerrechtlichen Grenzen einer dynamischen Vertragstheorie des *contrat de tous les jours*, insbesondere der Änderung des primären und sekundären Wirtschaftsintegrationsrechts durch gleichermaßen »von außen« (d. h. außerhalb der *expressis verbis* im Satzungsrecht vorgesehenen Rechtsfortbildungsverfahren) ins Satzungsrecht hineinwirkende *accords en forme simplifiée* im einzelnen umstritten sind. Zugunsten dieser zweiten Interpretation ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Übergangsregelungen der Entscheidung Nr. 3463 — unabhängig von der Rechtsqualität des lediglich in Form eines Pressecommuniqué's veröffentlichten *gentlemen's agreement* der Zehnerclub-Staaten vom selben Tag — ihrem Wortlaut nach eine Konkretisierung der Satzungspflichten der IMF-Mitgliedstaaten sein wollen¹⁰³⁾ und somit Völkerrechtsqualität beanspruchen; ihre Kennzeichnung als *extralegal regime* (J. Gold)¹⁰⁴⁾ ist daher ähnlich irreführend wie ihr euphemistischer Titel "A Temporary Regime", da die Währungsprinzipien der Entscheidung Nr. 3463 angesichts des währungspolitischen Konsens über die Notwendigkeit einer endgültigen Bandbreitenerweiterung und einer Einschränkung der künftigen währungsrechtlichen Rolle des Goldes zumindest teilweise zur Dauerregelung werden dürften. Für das völkerrechtliche Rangproblem zwischen den sich inhaltlich widersprechenden Paritäts- und Wechselkursregeln von Art. IV einerseits und der Entscheidung Nr. 3463 andererseits wäre der Grundsatz des Vorranges des Satzungsrechts nur dann nicht mehr maßgeblich, wenn man die »sekundärrechtlichen« Übergangsregelungen der Entscheidung Nr. 3463 zugleich als einen die widersprechenden Regelungen im Art. IV derogierenden *accord en forme simplifiée* der IMF-Mitgliedstaaten oder als vorrangiges »spontanes Gewohnheitsrecht« qualifizieren oder, ausgehend vom völkerrechtlichen *new realism* der Yale-Schule (McDougal, Lasswell), für sie ein vergleichsweise größeres Maß an "perspectives of authority and expectations of control" nachweisen könnte.

Die Annahme eines impliziten *accord en forme simplifiée* der IMF-Mitgliedstaaten dürfte hinsichtlich der Entscheidung Nr. 3463 bereits wegen

¹⁰³⁾ Vgl. die Präambel: "This decision is adopted by the Executive Directors in order to indicate practices that members may wish to follow in present circumstances consistently with Article IV, Section 4 (a) and Board of Governors Resolution No. 26—9 ... The decision is intended to enable members to observe the purposes of the Fund to the maximum extent possible ...".

¹⁰⁴⁾ Gold, Legal Structure, a.a.O. (Anm. 35), S. 190.

der hierfür unzureichenden völkerrechtlichen Vertragsschließungskompetenzen der 20 IMF-Exekutivdirektoren scheitern. Zugunsten einer gewohnheitsrechtlichen Völkerrechtsqualität der in Entscheidung Nr. 3463 normierten Übergangsregeln spricht dagegen ihre seit Ende 1971 konstante, von einer währungspolitischen *opinio necessitatis* getragene Anwendung und Anerkennung in der IMF-Organ- und Staatenpraxis. Da die Übergangsregeln sich selbst ihrem Wortlaut nach als Konkretisierung der Satzungspflichten der IMF-Mitgliedstaaten verstehen und, soweit bekannt, von den IMF-Mitgliedstaaten nicht als rechtswidrig beanstandet wurden, dürfte ihre unwidersprochene Anwendung in der IMF-Organ- und Staatenpraxis inzwischen auch als ausreichender Beweis für ihre Anerkennung als Recht zu bewerten sein. Zum selben Ergebnis kommt man, wenn man das erwähnte völkerrechtliche Rangproblem mit den erwähnten »realistischen«, aber die Grenzlinie zwischen Völkerrecht und Politik verwischenden Kriterien wie *reasonableness*, *perspectives of authority* und *expectations of control* von McDougal und Lasswell zu klären versucht: die durch Entscheidung Nr. 3463 einvernehmlich eröffnete Wahlmöglichkeit zwischen der Anwendung der traditionellen Paritäts- und Wechselkursregeln und der Anwendung von »Leitkursen« und erweiterten Bandbreiten wird in der IMF-Praxis übereinstimmend als notwendig und »vernünftig« anerkannt, und die Anwendung dieser Übergangsregeln ist nicht mit der Gefahr satzungsrechtlicher Sanktionen verbunden, sondern wird im Gegenteil vom IMF mit Billigung seiner Mitgliedstaaten unterstützt.

4. Die IMF-Praxis gegenüber den Entwicklungsländern als Beispiel für interpretative Weiterentwicklung des Fondsrechts

Die Völkerrechtspraxis des IMF gegenüber den 1945 21 und inzwischen über 100 unterentwickelten IMF-Mitgliedstaaten sei abschließend als weiteres Beispiel für die schrittweise Anpassung des Fondsrechts an die seit 1945 grundlegend veränderten Wirtschafts- und Währungsbeziehungen erwähnt.

Anders als das GATT (vgl. Art. XVIII, XXXVI — XXXVIII) und die Satzungen der zur Weltbankgruppe gehörenden Finanzorganisationen (vgl. z. B. Art. I Weltbanksatzung), unterscheidet die IMF-Satzung an keiner Stelle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und normiert für alle Mitgliedstaaten ungeachtet ihres Entwicklungsstands einheitliche Währungsregeln. Art. XIV/1 betont darüberhinaus, daß "The Fund is not in-

tended to provide facilities for relief or reconstruction or to deal with international indebtedness arising out of the war", und die Förderung von "the development of the productive resources of all members" wird im Art. I ii lediglich als ein indirekt durch die Währungskooperation und Handelsexpansion unterstütztes Fernziel erwähnt, nachdem Großbritannien und die USA während der Ausarbeitung der IMF-Satzung vergeblich gegen die ausdrückliche Erwähnung von *development* opponiert hatten¹⁰⁵). Historisch läßt sich diese für die IMF-Satzung charakteristische, von den Entwicklungsländern seit langem kritisierte formalrechtliche *one-world*-Konzeption unschwer erklären: die Bretton-Woods-Konferenz war weitgehend eine »ABC-Angelegenheit« (ABC = America, Britain, Canada)¹⁰⁶); obgleich J. M. Keynes' "General Theory" (1936) die der Wirtschaftswirklichkeit widersprechenden Gleichgewichtsmodelle der *laissez-faire*-Wirtschaftstheologie« (Joan Robinson) widerlegt hatte und die daraus resultierende Notwendigkeit einer aktiven Konjunktur- und redistributiven Verteilungspolitik für den binnenwirtschaftlichen Bereich weltweit anerkannt wurde, wurden Ursachen und Überwindungsmöglichkeiten der internationalen wirtschaftlichen Ungleichgewichtssituationen (*widening gap*, kontinuierlich sinkender Welthandelsanteil der Dritten Welt) von der klassischen Freihandels-theorie während der 40er Jahre noch nicht berücksichtigt¹⁰⁷) und blieb das dem GATT zugrundeliegende Freihandelskonzept einer möglichst weitgehenden Lenkung der von dirigistischen Eingriffen zu liberalisierenden Handelsströme durch den Preis bis in die 50er Jahre wenig angefochten; auch Entwicklungshilfe und Nachkriegsdekolonisierung (bsd. in Afrika) setzten erst während der 50er Jahre in größerem Umfang ein, und die über-

¹⁰⁵) Dazu: J. Gold, "... to contribute thereby to ... development ...": Aspects of the Relations of the International Monetary Fund with its Developing Members, Columbia Journal of Transnational Law Bd. 10 (1971), S. 267 ff., 270 ff., 276.

¹⁰⁶) Dazu: Bretton Woods Revisited, a.a.O. (Anm. 31), S. XV.

¹⁰⁷) Vgl. z. B.: G. Myrdal, Economic Theory and Underdeveloped Regions (1958), S. 151: "The theory of international trade and indeed economic theory in general, was thus never developed to comprehend the reality of great and growing economic inequalities and of the dynamic processes of underdevelopment and development". Das Zitat von J. Robinson stammt aus J. Robinson, Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft (3. Aufl. 1972), S. 89, wo sie auf S. 91 ff. ausführlich die Konsequenzen der »Keynes'schen Revolution« für das »Wiegenlied vom Gleichgewicht« (S. 102) der »Smith'schen Poeten« (S. 98) darstellt. Das Fehlen einer ökonomischen Verteilungstheorie hat Robinson jüngst zu Recht kritisiert als «la faillite manifeste de la pensée économique qui, pour la seconde fois en un demi-siècle, n'apporte aucune réponse à la question que tout le monde — sauf les économistes — considère comme la plus importante» (Robinson, La théorie de Keynes et la crise actuelle de la pensée économique, in: Problèmes Economiques, 3. 1. 1973, S. 2 ff., 6).

fällige Revision der Außenhandelstheorie zwecks Maximierung der wachstumsfördernden Rolle des Außenhandels zugunsten der Entwicklungsländer wurde ebenfalls erst während der 50er Jahre von »Gap-Theoretikern« wie G. Myrdal, R. Prebisch und H. W. Singer erarbeitet.

Die seit 1947 zunehmende Liberalisierung der IMF-Kreditkonditionen sowie die verschiedenen Quotenerhöhungen kamen zwar auch den unterentwickelten IMF-Mitgliedstaaten zugute. Im Rahmen seiner Fonds- und Währungspolitik behandelte der IMF jedoch bis in die späten 50er Jahre Industrie- und Entwicklungsländer im wesentlichen gleich¹⁰⁸). Erst die durch Entscheidung Nr. 1477 vom 27. Februar 1963 begründeten, durch Entscheidung Nr. 2192 vom 20. September 1966 betr. "Compensatory Financing of Export Fluctuations" erweiterten Vorzugsregelungen zugunsten von *primary exporting countries* führten zu einer ersten Durchbrechung des für das IMF-Primärrecht charakteristischen Grundsatzes einheitlicher Regelungen für alle Mitgliedstaaten: Rohstoffländer können danach bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten auf Grund unvorhergesehener, unverschuldeter Exporterlösausfälle ohne Anrechnung auf die Ziehungen in den Kredittranchen unter erleichterten Bedingungen bis zu 50 % der Quote ziehen, sofern der IMF "is satisfied that . . . the member will cooperate with the Fund in an effort to find, where required, appropriate solutions for its balance of payments difficulties"¹⁰⁹). Im Rahmen der verschiedenen Quotenerhöhungen hat der IMF den Rohstoffländern 1963 und 1966 vergleichsweise stärkere Quotenerhöhungen zugebilligt¹¹⁰). Entscheidung Nr. 2772 vom 25. Juni 1969 betr. "The Problem of Stabilization of Prices of Primary Products" führte zu einer zusätzlichen Modifizierung der Tranchenpolitik mittels rechtlicher Ermessensbindung zugunsten der Rohstoffländer: An internationalen Rohstoffabkommen teilnehmende IMF-Mitgliedstaaten können danach, wenn ihre Mitfinanzierung von Rohstoffausgleichslagern (*buffer stocks*) Zahlungsbilanzschwierigkeiten verursacht oder verstärkt, hierfür ebenfalls Kredite bis zu 50 % der Quote in Anspruch nehmen; die gleichzeitige Inanspruchnahme dieser zwei zusätzlichen Ziehungsmöglichkeiten für kompensatorische Exportfinanzierung und *buffer stocks* darf jedoch zusammen nicht mehr als 75 % der Quote erreichen. Die meist auf ein Jahr laufenden, nach Bedarf prolongierbaren Bereitschaftskredite (*stand-by ar-*

¹⁰⁸) Dazu: S. D. Krasner, *The International Monetary Fund and the Third World*, International Organization Bd. 22 (1968), S. 670 ff., 675 f.

¹⁰⁹) Vgl. ausführlicher dazu den IMF-Bericht: *Compensatory Financing of Export Fluctuations — Developments in the Fund's Facility* (1966).

¹¹⁰) Vgl.: IMF, *Selected Decisions of the Executive Directors and Selected Documents* (4. Aufl. 1970), S. 43 f.

rangements) haben sich ebenfalls als wichtiges Förderungsinstrument für längerfristige Entwicklungsplanung in den Entwicklungsländern erwiesen und wurden während der zwei letzten IMF-Fiskaljahre (1971—1973) nur noch mit Entwicklungsländern vereinbart. Der IMF gewährt weiter im Rahmen seiner Informationspflichten (vgl. z. B. Art. VIII/5 c), der zahlreichen Konsultationen (vgl. z. B. Art. XIV/4) sowie im Zusammenhang mit seiner Liquiditätshilfe auch Technische Hilfe (z. B. im Fiskal-, Steuer-, Zentralbankwesen)¹¹¹⁾ und hat sich damit abgefunden, daß bis Ende 1971 nur 22 Entwicklungsländer den Rechtsstatus des Konvertibilitätsartikels VIII akzeptiert und die meisten unterentwickelten IMF-Mitgliedstaaten unter Berufung auf die Übergangsregeln des die *post-war transitional period* betreffenden Art. XIV Devisenbeschränkungen beibehalten bzw. verstärkt haben¹¹²⁾. Die für die Entwicklungsländer nachteiligen Auswirkungen der für internationale Finanzorganisationen meist unerläßlichen Stimmenponderierung (anstelle des 1972 auf der UNCTAD III z. B. von der Volksrepublik China auch für den IMF geforderten Prinzips *one State, one vote*) sind durch die rechtliche Ausgestaltung der Stimmrechtsregeln (jedes Mitglied erhält unabhängig von der Quote 250 Stimmen), durch das satzungsrechtliche Erfordernis einer ausdrücklichen Zustimmung des Mitglieds bei ihm besonders betreffenden Maßnahmen (z. B. Art. III/2: Neufestsetzung seiner Quote; Art. IV/5 b: Wechselkursänderung der eigenen Währung), durch die Sperrminorität der 1971 über 29,9 % aller Stimmen verfügenden Entwicklungsländer gegenüber besonders wichtigen Vorgängen, durch das für alle IMF-Organe in der Praxis charakteristische Bemühen um einstimmige Konsensualregelungen, durch den 1972 gegründeten Zwanzigerausschuß sowie dadurch eingeschränkt, daß neun der insgesamt 20 IMF-Exekutivdirektoren von Entwicklungsländern ernannt bzw. gewählt werden.

Der IMF hat somit trotz der formalrechtlichen Gleichstellung aller Mitgliedstaaten in der IMF-Satzung, seiner auf temporäre risikomindernde Zahlungsbilanzhilfen beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten sowie trotz seiner z. B. gegenüber den heterodoxen Finanzpolitiken (überbewertete Wechselkurse, diskriminierende Devisenrestriktionen, inflatorische Entwicklungsfinanzierung usw.) einiger lateinamerikanischer Mitgliedstaaten naturgemäß eher »konservativen« Überwachungsfunktion als ein auf das Ver-

¹¹¹⁾ Vgl. dazu: E. Sturc, *Fund Activities in Developing Countries, Finance and Development* 2 (1972), S. 2 ff.; A. G. Chandavarkar, *How Relevant is Finance for Development?*, *ibid.* 3 (1973), S. 14 ff.

¹¹²⁾ Vgl.: D. L. Huddle, *International Monetary Rules and External Disequilibrium in Developing Countries*, *Weltwirtschaftliches Archiv* 1972, S. 53 ff.; *23rd Annual Report on Exchange Restrictions, IMF* 1972, S. 496 ff.

trauen der finanzstarken Industrieländer angewiesener »Hüter des Bretton-Woods-Währungssystems« während der 60er Jahre dennoch verschiedene Maßnahmen zugunsten der zahlenmäßig zur überwiegenden Mitglieder-mehrheit gewordenen Entwicklungsländer verwirklicht. Die Weigerung der meisten unterentwickelten IMF-Mitgliedstaaten zur Übernahme der Konvertibilitätspflichten des Art. VIII belegt jedoch ihre fortdauernden Vorbehalte gegenüber einer »freihändlerisch-monetaristischen« Entwicklungspolitik¹¹³⁾: Freihandel, einheitliche feste Wechselkurse, feste Paritäten, Konvertibilität und die heute auch von vielen Industrieländern abgelehnte Politik einer deflatorischen Inflationsbekämpfung werden als potentielle Gefahr für die Industrialisierungs-, Außenhandels-, Kapital-, Devisen- und Beschäftigungsprobleme der Entwicklungsländer angesehen. Das auf diesem eher »protektionistisch-strukturalistischem« Denken beruhende Festhalten am »Art. XIV-Status« dürfte inzwischen zu einer bereits gewohnheitsrechtlichen Modifizierung des zur »ewigen Übergangsregelung« gewordenen Art. XIV geführt haben und schließt das meist gleichzeitige Bemühen um exportinduzierte Industrialisierung der Entwicklungsländer nicht aus. Die Entwicklungsländer weisen weiterhin zu Recht auf sie diskriminierende Auswirkungen der gegenwärtigen Währungsordnung hin: Trotz ihrer vergleichsweise größeren Exportanfälligkeit sind ihre kurzfristigen Kreditmöglichkeiten außerhalb des IMF wesentlich schlechter als diejenigen der Zehnerclubstaaten; Hauptnutznießer der Zuteilung der SZR 1970 und 1971 waren die USA und Großbritannien, also zwei hochindustrialisierte chronische Defizitländer, während die Entwicklungsländer durch die im Zusammenhang mit der Währungskrise 1971 getroffenen Maßnahmen (amerikanische Einfuhr- und Entwicklungshilfebeschränkungen, Dollarabwertung, Goldpreiserhöhung usw.) besonders hart getroffen wurden¹¹⁴⁾; anders als die Überschußländer, die USA als Reservewährungsland und die anderen Zehnerclubstaaten, sind die finanziell vom IMF vergleichsweise meist stärker abhängigen Rohstoffländer dem Anpassungsdruck des IMF wesentlich stärker ausgesetzt. Ob und wie weit die währungspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer u. a. nach Reform des IMF-Quotensystems¹¹⁵⁾ und

¹¹³⁾ Zum für die IMF-Praxis wichtigen Streit zwischen der *protectionist-structuralist* und der *free trade-monetarist school*: Krasner, a.a.O. (Anm. 108), S. 681 f., Huddle, a.a.O. (Anm. 112). Daß Entwicklungsländer aus »strukturellen« Gründen z. B. höhere Inflationsraten in Kauf nehmen sollten, betont u. a. auch H. G. Johnson, *Essays in Monetarist Economics* (1967), S. 284 (zitiert nach Huddle).

¹¹⁴⁾ Ausführlich dazu: *The International Monetary System. Impact on world trade and development*, TD/140/Rev. 1, 1972, S. 1 f., 7 ff., 16 ff., 33 ff.; *The present international monetary situation*, in: *Economic Bulletin for Latin America* Bd. 17 Nr. 1, S. 125 f.

¹¹⁵⁾ Vgl. dazu z. B.: C. Elliot, *Fair Chance for All*, UN 1973, S. 17.

nach der auch von Währungsexperten wie Lutz, Machlup, Scitovsky und Triffin unterstützten Herstellung eines *link* zwischen SZR und Entwicklungshilfe im Rahmen der gegenwärtigen Weltwährungsreform berücksichtigt werden und zu einem währungsrechtlichen *double standard of morality* in der IMF-Satzung führen, bleibt abzuwarten. Abgeschlossen im Dezember 1973

S u m m a r y

Legal Aspects of International Monetary Reform

Economic dynamics as a legal problem in the practice of the International Monetary Fund

The suspension of the gold convertibility of the dollar (15 August 1971), the illegal monetary transitory regime established by the Smithsonian Agreement (18 December 1971) and by IMF Executive Board Decision Nr. 3463 on "Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime", the lack of internationally agreed rules for the worldwide floating practices, as well as other mutations of the international monetary and trade system have led to comprehensive negotiations on a new legal monetary order, paralleled by a new multilateral trade round within GATT. While the negotiations on reform are continuing and in view of the dangerous tendency to maintain and increase restrictive trade and exchange practices, it is the particular responsibility of the IMF to help to preserve monetary order and "to enable members to observe the purposes of the Fund to the maximum extent possible during the temporary period preceding the resumption of effective par values with appropriate margins in accordance with the articles" (Preamble IMF Decision Nr. 3463).

Chpt. I on "Economic dynamics as a methodological problem of international law" describes legal techniques and functional, problem-oriented interpretation methods (e.g. the "configurative, policy-oriented Realism" by M c D o u g a l and L a s s w e l l) used to diminish the increasing conformity gap between the dynamics of international economic practices and the GATT and IMF Agreement that were adopted over a quarter of a century ago.

Chpt. II on "The legal metamorphosis of the Bretton-Woods-System" sketches the genesis of the IMF Agreement, its amendment establishing Special Drawing Rights (SDRs, 28 July 1969), as well as other modifications of the Agreement e.g. by means of interpretations of the Agreement by the IMF, changes in the structure of the Fund (e.g. the new majority of underdeveloped "Art. XIV member states"), through other international agreements (Art. XV GATT, the General Agreements to Borrow 1961, regional monetary arrangements etc.) and law creating monetary practices like the widespread floating of currencies since August 1971.

Chpt. III on "The present reform of the international trade and monetary order" describes background and hitherto results of the Nixon Round, first results of the continuing negotiations on monetary reform (e.g. the "First Outline of Reform" published by the "Committee of Twenty" during the 1973 meeting of the IMF Board of Governors) and some of the many legal and institutional problems caused by the inter-relationships between the international trading system, development finance and international monetary reform (cf. the proposed "link" between SDRs and development finance demanded by underdeveloped IMF members who otherwise might veto the necessary amendments of the IMF Agreement).

Chpt. IV, analyzing the various modes of adapting and developing the Fund law through the practice, inquires into the instrumental function and into other characteristics of the Articles of Agreement (e.g. strict procedural rules but often wide discretionary powers of the Fund organs), into other legal techniques of response (e.g. variations without formal amendment of the Articles of Agreement, temporary suspensions, waivers, duties to regularly review e.g. the quotas of the members and to collaborate with the Fund, stand-by arrangements etc.), and into the "rule of law" in the Fund practice. In view of the obvious dangers of undue rigidity in adapting the law to changing monetary requirements, the Fund rightly avoids a disciplinary-legalistic approach towards reasoned deviations from the Fund rules (e.g. in case of temporary floating and multiple exchange rates) as long as the member State is willing to co-operate with the Fund. IMF Decision Nr. 3463 and the worldwide use of "central rates" and wider margins can together be interpreted as transmuting a new monetary *opinio necessitatis* into new customary monetary law. Although the Fund's Articles do not distinguish between developing and developed members, the principle of formal equality of members has not prevented the Fund from adopting policies favoring developing countries ("compensatory financing", "buffer stock financing" etc.); even though in form these policies may purport to embrace all members, this pragmatic acceptance of a *de facto* preferential treatment for developing countries and of the "double standard of morality in international trade" (G. Myrdal) in the monetary field is another example for the policy-oriented effort of the Fund to introduce at least some of the agreed elements of monetary reform in advance of the legal adoption of new Articles of Agreement.

E. U. Petersmann