

Reform des Internationalen Währungsfonds geht in die nächste Runde

Caroline Silva-Garbade / Stormy Mildner

Am 28. März 2008 einigte sich das Exekutivdirektorium des Internationalen Währungsfonds (IWF) auf eine neue Quotenregelung. Der Gouverneursrat, das höchste Entscheidungsgremium des Fonds, hat bis Ende April Zeit, über diese Regelung abzustimmen. Obwohl Russland, Saudi-Arabien und Iran bereits ihre Ablehnung angekündigt haben, ist mit einer Annahme des ausgewogenen Kompromissvorschlags zu rechnen. Denn fast alle Verhandlungsgruppen konnten ihre wichtigsten Anliegen durchsetzen. Damit würde der IWF den zweiten Schritt im schwierigen Prozess der Neuordnung von Einzahlungsquoten und Stimmrechten seiner Mitgliedstaaten vollziehen. Im Herbst 2006 war bereits eine Ad-hoc-Quotenerhöhung der am stärksten unterrepräsentierten Staaten beschlossen worden. Eine Neuorganisation des Exekutivdirektoriums, der letzte wichtige Schritt der Verwaltungsreform, steht indes noch aus.

Jüngstes Ergebnis des beim IWF-Jahrestreffen in Singapur im Herbst 2006 eingeleiteten Reformprozesses (siehe SWP-Aktuell 45/2006) ist eine vereinfachte Formel zur Berechnung der von den Mitgliedsländern einzuzahlenden Gelder, der sogenannten Quoten. Sie legt die Stimmrechte eines Mitglieds ebenso fest wie die mögliche Höhe der Kredite, die es im Krisenfall in Anspruch nehmen kann. Die neue Berechnung basiert zu 50 Prozent auf der Höhe des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Indikator für die Größe der Volkswirtschaft und die Fähigkeit, dem IWF Ressourcen bereitzustellen. Der Grad der Offenheit eines Landes, errechnet aus der Summe der Leistungsbilanzeinnahmen und -ausgaben,

fließt zu 30 Prozent ein. Damit will der Fonds wie bislang die Stimmrechte jener Länder stärken, die durch eine Liberalisierung ihres Handels und ausgeprägte außenwirtschaftliche Verflechtung mehr Einfluss auf die Weltwirtschaft haben. Nach Artikel I seiner Gründungsstatuten ist der IWF verpflichtet, den Handel zwischen den Ländern zu fördern. Mit 15 Prozent fällt die Variabilität ins Gewicht, die Schwankungsbreite der Leistungsbilanzeinnahmen und Netto-Kapitalströme – ein Indikator für das Ausmaß, in dem ein außenwirtschaftlich verflochtenes Land bei externen Schocks auf Zahlungsbilanzhilfen angewiesen sein könnte. Zu 5 Prozent fließt schließlich die Höhe der Devisenreserven ein. Währungs-

reserven gelten als Indikator für Stabilität: sie können gezielt zur Bewältigung einer Krise eingesetzt werden und mindern zugleich im Vorfeld die Krisenanfälligkeit.

Abgesehen davon, dass eine einzige Formel das komplizierte System von fünf miteinander verknüpften Formeln abgelöst hat, besteht die wichtigste Neuerung darin, dass das BIP fortan nur noch zu 60 Prozent mit marktbasierten Preisen und zu immerhin 40 Prozent mit Preisen auf Basis von Kaufkraftparitäten (PPP) berechnet wurde. Nach dem bisherigen, auf marktbasierten Preisen beruhenden Berechnungssystem wurde die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Ländern mit schwachen Währungen unterbewertet, diese Länder wurden somit im IWF schlechter gestellt. Sicherlich wäre es wünschenswert gewesen, den Anteil des BIP nach Kaufkraftparitäten noch höher anzusetzen, um so Verzerrungen durch Wechselkursschwankungen gründlicher zu beseitigen. Jedoch wird so wenigstens teilweise der Forderung zahlreicher Schwellen- und Entwicklungsländer nach einer Berücksichtigung des BIP in PPP entsprochen.

Die Variabilität und die Höhe der Devisenreserven wurden zwar bei der neuen Quotenberechnung berücksichtigt, ihre Bedeutung bleibt aber begrenzt. Vor allem Deutschland hatte sich gegen eine stärkere Gewichtung beider Komponenten gestraubt, da erstere eine unzureichende Wirtschaftspolitik mit einem höheren Stimmanteil und größeren Kreditmöglichkeiten belohne und letztere die ökonomisch eher ineffiziente Anhäufung von Währungsreserven begünstige. Deutschland setzte sich damit gegen die Forderung der sogenannten G-24 durch, einer institutionalisierten Gruppe von Schwellen- und Entwicklungsländern im IWF. Dass die Offenheit eines Landes wie bislang schon einen wichtigen Posten in der Berechnung darstellt, ist ein weiterer Erfolg, den Deutschland zusammen mit kleineren, außenwirtschaftlich stark verflochtenen europäischen Ländern verbuchen konnte.

Der Wunsch einiger großer Entwicklungs- und Schwellenländer, nichtökonomische Komponenten wie vor allem die Bevölkerungszahl in die Berechnung einzubeziehen, wurde nicht aufgegriffen. Zuletzt hatte nicht einmal mehr Indien dies gefordert. Zum einen hatten die betroffenen Länder bereits davon profitiert, dass ein Teil des BIP auf Basis der Kaufkraftparitäten berechnet wurde. Zum anderen setzte sich die Meinung durch, dass in einer Finanzinstitution wie dem IWF nichtökonomische Komponenten bei der Stimmenverteilung keine Rolle spielen sollten. Insgesamt hat die Quotenberechnung viel an Glaubwürdigkeit gewonnen. Ebenso wie die Transparenz, die durch die vereinfachte Quotenberechnung hergestellt wird, ist die neue Formel insofern ein Schritt in die richtige Richtung.

Dynamischere Quotenanpassung

In der Vergangenheit bildeten die berechneten Quoten lediglich die Grundlage für die Diskussion über die endgültige Festlegung der Quoten. Die tatsächlichen Quoten waren das Resultat langwieriger Verhandlungen und ad hoc vereinbarter Ergänzungen, die neben der wirtschaftlichen Bedeutung vor allem auch das politische Gewicht der Länder widerspiegeln. Einen gewissen Spielraum bei der abschließenden Festsetzung der Quoten will man sich auch in Zukunft bewahren, jedoch soll die Differenz zwischen Rechenergebnis und tatsächlicher Quote in Zukunft geringer sein. Um der zum Teil sehr dynamischen Entwicklung einiger Volkswirtschaften Rechnung zu tragen, soll von nun an die Quote jedes Mitgliedstaates alle fünf Jahre angepasst werden. Dies ist mehr als begrüßenswert, gaben doch die fehlende Dynamik und die insofern wachsende Realitätsferne der bisherigen Quotenregelung den Anstoß zur aktuellen Debatte.

Den Worten sind bereits erste Taten gefolgt: Fast alle quotenmäßig überrepräsentierten Länder haben Anteile abgegeben, so dass sich die Differenz zwischen ihrer

errechneten und ihrer tatsächlichen Quote verringerte. Zudem haben einige Industrieländer (USA, Deutschland, Italien Japan, Irland und Luxemburg) auf einen Teil der ihnen zustehenden Quotenerhöhung verzichtet. Im Gegenzug stieg die tatsächliche Quote von 54 Ländern – mit Ausnahme Indiens handelt es sich ausschließlich um bislang unterrepräsentierte Staaten, die sich auf diese Weise ihrem errechneten Anteil nähern. Dabei wurde denjenigen Ländern, die gemessen an ihrem BIP in Kaufkraftparitäten extrem unterrepräsentiert waren, eine zusätzliche Aufstockung ihrer Quote gewährt. Dies hatte in erster Linie politische Gründe: Um die Reform verabschieden zu können, war man auf die Unterstützung insbesondere Indiens und Brasiliens angewiesen, die denn auch von dieser Regelung besonders stark profitieren. Außerdem wurden die Quoten der stark unterrepräsentierten Länder Mexiko, Südkorea, China und Türkei erneut ad hoc um insgesamt 18 Prozent erhöht. Insgesamt verringerte sich die Lücke zwischen errechneter und tatsächlicher Quote bei den unterrepräsentierten Ländern um durchschnittlich knapp 30 Prozent. Dass die Lücke nicht gänzlich geschlossen wurde, liegt auch daran, dass laut Statuten des IWF die eingezahlte Summe eines Mitgliedstaats nicht ohne weiteres gesenkt werden kann. Bleibt also nur der schwierige Weg, Anteile über eine Erhöhung der gesamten Einzahlungssumme zu verringern.

Aufstockung der Basisstimmen

Neben den quotendeterminierten Stimmen verfügt jedes Land noch über sogenannte Basisstimmen, die eine Mindestrepräsentanz der kleinen Mitgliedstaaten sicherstellen sollen. Hier konnte sich die Ländergruppe der G-24 durchsetzen: Die Gesamtsumme der Basisstimmen wird nicht nur verdreifacht. Das Exekutivdirektorium einigte sich zudem auf einen Mechanismus, der den Anteil der Basisstimmen an den Gesamtstimmen fortan konstant hält – ein wichtiger Schritt, stärkt er doch die

Position der kleinen Länder. Bislang war zwar die Gesamtsumme der Quoten wiederholt erhöht worden. Da aber die Zahl der Basisstimmen stets unverändert blieb, verringerte sich deren Anteil an den Gesamtstimmen. Von ursprünglich 11,26 Prozent ging der Anteil der Basisstimmen an den Gesamtstimmen auf zuletzt 2 Prozent zurück – und damit auch der Einfluss der kleinen Länder, deren Stimmkraft zu einem großen Teil auf den Basisstimmen beruht. Und tatsächlich wirkt sich diese Maßnahme in der Weise aus, dass der Stimmenanteil der 108 kleinsten Mitgliedstaaten um 25 Prozent bzw. von 5,6 auf 7,1 Prozent der Gesamtstimmen erhöht wird.

Unverändertes Exekutivdirektorium

Ein weiteres wichtiges Anliegen der G-24 war die stärkere Repräsentanz der afrikanischen Länder im Exekutivdirektorium. Im Moment sind die 44 Subsahara-Staaten mit zwei Exekutivdirektoren vertreten. Im Zuge der Reform wird ihnen jeweils ein zweiter Stellvertreter zur Seite gestellt. Während den Exekutivdirektoren damit sicherlich die Arbeit erleichtert wird, ändert dies jedoch nichts an dem Missverhältnis, dass 44 Länder durch zwei Exekutivdirektoren vertreten werden.

Dennoch blieben Zahl und Zusammensetzung der Exekutivdirektoren wieder einmal unangetastet. Zu groß sind die Schwierigkeiten, die dabei zu überwinden wären. Die USA sind der Meinung, dass mit einer so großen Zahl von Direktoren sinnvolle Diskussionen in dieser Runde nicht mehr möglich sind. Sie legten daher einen konkreten Zeitplan vor, nach dem bis 2010 zwei Sitze und bis 2012 weitere zwei Sitze wegfallen sollen. In der Tat kann eine Reform des Direktoriums nicht in einer bloßen Anhebung der Zahl der Direktoren bestehen. Vielmehr geht es um eine komplette Neuordnung der Sitze. Denn zum einen sieht der IWF ohnehin nur 20 Exekutivdirektoren vor – die derzeitige Erweiterung auf 24 Sitze beruht auf einer Sonderregelung, die alle zwei Jahre erneuert

werden muss. Zum anderen erscheint ein kleineres Exekutivdirektorium insofern sinnvoller, als dessen Handlungsfähigkeit zweifellos größer wäre.

An dieser Stelle wächst der Druck auf die EU-Länder, sich auf einen gemeinsamen Sitz zu einigen. Auch wenn in der EU die Zahl der Befürworter eines solchen Sitzes wächst, liegt dieses Ziel doch noch in weiter Ferne. Zu groß sind die Verluste, die Länder mit eigenen Exekutivdirektoren fürchten. Eine Alternative könnte in der Konsolidierung der europäischen Stimmrechtsgruppen und der Verringerung der Zahl der europäischen Exekutivdirektoren bestehen. Außer Frage steht, dass die Europäer mittelfristig eine Lösung finden müssen, da der Handlungsbedarf immens ist.

Nächste Schritte

Die Reform ist keineswegs abgeschlossen. Und so stellte IWF-Chef Strauss-Kahn schon jetzt den voraussichtlich nächsten Schritt in Aussicht: die Überarbeitung der Indikatoren Offenheit und Variabilität. Mit der aktuellen Berechnung der Variabilität, die auf absoluten Werten und nicht auf relativen Abweichungen basiert, sind vor allem die Entwicklungsländer unzufrieden. Da die Schwankungsbreiten bei höheren Ausgangswerten absolut gesehen auch größer sind, werden bislang die im IWF ohnehin schon stark vertretenen großen Industrieländer zusätzlich bevorzugt. Die Entwicklungsländer bevorzugen daher die Berechnung der Variabilität in Relation zum BIP.

Hinsichtlich des Indikators Offenheit haben die USA vorgeschlagen, Handel innerhalb einer Währungsunion nicht in die Berechnung einfließen zu lassen – ein für die EU problematisches Ansinnen, würde sich für ihre Mitgliedsländer doch ein deutlich niedrigerer Offenheitsgrad errechnen. Die Folge wäre eine Schwächung ihrer Position im IWF. Gemeinsam mit den großen Schwellenländern fordern die USA überdies, die Offenheit nicht mehr auf Basis der Bruttowerte in die Berechnung einfließen zu lassen. Vielmehr soll

der Wertzuwachs von Gütern in einem Land als Grundlage dienen. Das heißt, dass nur diejenigen Komponenten eines Gutes bewertet würden, die in dem betrachteten Land hergestellt worden sind. Dadurch wollen sie einem Bedeutungszuwachs von Umschlagplätzen entgegenwirken, über die zwar in großem Umfang Güter gehandelt werden, die an der Wertschöpfung dieser Güter aber keinen Anteil haben. Auch dieser Vorschlag ist umstritten; unter anderem dürfte es schwierig sein, verlässliche Daten zu erheben. Schließlich wird diskutiert, neben der güterwirtschaftlichen Verflechtung auch die finanziellen Außenwirtschaftsbeziehungen in die Ermittlung der Offenheit einzubeziehen. Allerdings ist die Auswahl geeigneter finanzieller Offenheitsvariablen (z.B. Kapitalströme) nicht ganz leicht, da Qualität und Verfügbarkeit geeigneter Daten von Land zu Land stark variieren.

Auch das Abstimmungsverfahren im Exekutivdirektorium bedarf einer Überarbeitung. Die IWF-Führung hat ein System der doppelten Mehrheit vorgeschlagen, wonach die Abstimmung über die quotenbasierten Stimmen mit dem Verfahren »ein Land – eine Stimme« kombiniert würde. Dies hätte den Vorteil, dass das Abstimmungsverfahren erheblich demokratisiert würde, ohne dass die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Mitgliedstaaten außer Acht bliebe.

Eine Neudefinition von Offenheit und Variabilität wird sicherlich erst zur nächsten Quotenüberprüfung in fünf Jahren verabschiedet. Und auch die von der IWF-Führung befürwortete Neuregelung des Abstimmungsverfahrens wird wohl kaum in naher Zukunft in Angriff genommen. Denn zunächst steht die schwierige Reorganisation des Exekutivdirektoriums bevor – eine Aufgabe, die von mindestens ebenso großer Bedeutung ist wie die nun beschlossene Quotenreform. Und ihre Lösung wird sich kaum einfacher gestalten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364