

Überlegungen zur Reform des Internationalen Währungsfonds¹

Herbert Gratz,
Harald Grech

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit den aktuellsten Fragen der laufenden Diskussion zur Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF).

In Anbetracht des internationalen Dominoeffekts von Krisen sollte sich der IWF künftig stärker auf die Analyse und Diskussion globaler Wirtschaftsfragen konzentrieren und seine Arbeit verstärkt multilateral und weniger rein länderspezifisch ausrichten. Außerdem sollte die Überwachung der Wechselkursentwicklung und -politik forciert werden.

Ferner wird der IWF den aktuellen Größenverhältnissen in der Weltwirtschaft mit einer Quotenanpassung Rechnung tragen müssen. Die Verhandlungen über eine neue Quotenformel haben nach der Jahrestagung des Gouverneursrats 2006 im September in Singapur begonnen. Grundsätzlich sollte der Einfluss der einkommensschwachen Länder durch eine Aufstockung der Basisstimmrechte gestärkt werden, damit der IWF nicht an Legitimität verliert. Angesichts der Absicht des IWF, die neue Quotenformel stärker an das Bruttoinlandsprodukt zu knüpfen, ist mit komplexen und langwierigen Verhandlungen zu rechnen.

Schließlich wird der IWF sein Finanzierungssystem und seine Budgetpolitik überdenken müssen. Konkret sind ausgabenseitige Einsparungen gefragt, damit der IWF – trotz unter Umständen langfristiger Mindereinnahmen – weiterhin effizient arbeiten kann.

1 Einleitung

Mit der Errichtung des Internationalen Währungsfonds (IWF) – die offiziell mit dem Inkrafttreten des IWF-Übereinkommens am 27. Dezember 1945 erfolgte – wurde die internationale Zusammenarbeit in der Währungspolitik institutionalisiert, nach Artikel I des Übereinkommens unter anderem mit dem Ziel, eine ausgewogene Ausweitung des Welt Handels zu fördern und die Wechselkursstabilität zu stärken. Im Speziellen erhielt der IWF den Auftrag, am Aufbau eines multilateralen Zahlungssystems für realwirtschaftliche Transaktionen mitzuwirken und den Mitgliedstaaten bei Bedarf aus den Mitteln des IWF kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen zu gewähren.

Heute drängt sich die Frage auf, ob das Mandat des IWF noch zeitgemäß ist. Das heißt, über eine IWF-Reform wird im Grunde schon seit

dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems (frühe Siebzigerjahre) diskutiert. Dabei geht es im Prinzip um die Frage, ob der IWF mit dem ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarium sein Mandat überhaupt noch adäquat erfüllen kann.

Angesichts der bedeutenden Rolle, die der IWF in der internationalen währungspolitischen Zusammenarbeit in vielerlei Hinsicht spielt, ist den Gründervätern des IWF grundsätzlich großer Weitblick zu attestieren. Manche Ziele sind allerdings obsolet geworden und dementsprechend zu überarbeiten, wobei im Wesentlichen wie folgt argumentiert wird:

- Nachdem für die Förderung des Welthandels im Grunde die Welthandelsorganisation (WTO) zuständig ist, könnte diese Aufgabe aus dem primären IWF-Mandat gestrichen werden.

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Kurt Bayer,
Bundesministerium
für Finanzen.

¹ Übersetzung aus dem Englischen.

- Mit regionalen Initiativen wie der Einführung des Euro oder der Chiang-Mai-Initiative ist der Bedarf an IWF-Zahlungsbilanzhilfen gesunken und es wurden neue Kooperationsmechanismen im Bereich Wechselkurs- und Währungs politik institutionalisiert.
- Die „Clearingfunktion“ des IWF bei der Abwicklung realwirtschaftlicher Transaktionen ist mehr theoretischer denn praktischer Natur. Zum einen engagiert sich der IWF für die Liberalisierung der Leistungsbilanztransaktionen (nach Artikel VIII des IWF-Übereinkommens). Zum anderen kann der IWF mit der Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR) unterstützend eingreifen (basierend auf dem Prinzip, dass SZR den Währungsreservebestand erhöhen und von anderen Mitgliedstaaten als Zahlungsmittel akzeptiert werden müssen). In der Praxis funktioniert das internationale Währungssystem jedoch reibungslos, ohne dass der IWF ständig eingreifen müsste.
- Ein so wichtiger Krisenfaktor wie die Kapitalbilanz wird vom Zielkatalog im IWF-Übereinkommen bislang nur mittelbar abgedeckt. Es wäre zweckmäßig, kurzfristige IWF-Finanzhilfe ausdrücklich auch bei Kapitalbilanzproblemen zu gewähren.
- Das Instrumentarium gemäß IWF-Übereinkommen sollte *explizit* um die Komponenten gesamtwirtschaftliche Überwachung und technische Hilfe erweitert werden.
- Regionale Initiativen und Währungsunionen sollten angesichts des Trends zu dieser Form der Zusammenarbeit die Möglichkeit bekommen, anstatt ihrer Mit-

gliedstaaten (oder zusätzlich zu diesen) dem IWF beizutreten.

Im Folgenden werden Überlegungen dazu präsentiert, wie das bestehende Instrumentarium des IWF angesichts der sich abzeichnenden Herausforderungen verbessert und erweitert werden kann. Gegenstand dieser Überlegungen sind das Überwachungsmandat des IWF (Kapitel 2), verschiedene Formen der IWF-Finanzhilfe (Kapitel 3), die wesentlichen Grundsätze der technischen Hilfe (Kapitel 4), die Finanzen und das Budget des IWF (Kapitel 5) sowie Governance-Fragen (Kapitel 6). Kapitel 7 enthält ein abschließendes Resümee.

2 Überwachungsmandat des IWF

Die Überwachungstätigkeit des IWF ist ein zentrales Element seiner Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Im Regelfall – wenn ein Land keine IWF-Finanzhilfe in Anspruch nimmt – kommuniziert der IWF auf diesem Weg wirtschaftspolitische Empfehlungen und wird umgekehrt für sich abzeichnende Probleme sensibilisiert. Dies erklärt die essenzielle Bedeutung einer gut funktionierenden Überwachung.

Allerdings ist das Spektrum der Überwachungsaufgaben mit der Zeit recht stark gewachsen. Zur Überwachung der Wechselkursentwicklung, der öffentlichen Finanzen und des Finanzsystems sind mit Struktur reformen, Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung und sozialen Fragen zahlreiche zwar wichtige, aber doch weniger relevante Aspekte hinzugekommen. Der Aufbau von Expertise in diesen vielfach außerhalb des traditionellen Zuständigkeitsbereichs des IWF liegenden Gebieten war kostspielig, ohne letztlich das Spitzen-Know-how zu bringen, das der

IWF in seinen Kernfunktionen hat und für das er weltweit geschätzt wird. Aus diesem Grund ist eine Rückbesinnung auf die Kernfunktionen des IWF dringend erforderlich. Damit ließe sich auch der vielfach ins Treffen geführte Reputationsverlust des IWF leichter in den Griff bekommen.

Die eingesparten Mittel könnten in vernachlässigte Bereiche und neue Aufgabenfelder investiert werden. So verlangt die rasch voranschreitende Globalisierung multilaterale und regionale Konsultationen zusätzlich zur traditionell länderspezifischen Überwachung.

Die Umsetzung der neuen mittelfristigen Überwachungsstrategie des IWF wird seit der Frühjahrstagung 2006 vom Exekutivdirektorium des IWF forciert (IWF, 2006a). Angesichts der vertieften Finanzmarktintegration und der umfangreichen privaten Kapitalströme wird der IWF die Wechselwirkung zwischen Finanzmarktentwicklungen und der Wirtschaftslage in Hinkunft genauer beobachten müssen.

Bis vor kurzem bildeten länderspezifische Artikel-IV-Konsultationen die Hauptgrundlage der Überwachung. Ergänzend dazu hat der IWF inzwischen die ersten multilateralen Konsultationen eingeleitet (IWF, 2006b). Multilaterale Konsultationen dienen der Analyse wirtschaftlicher Fragen und Krisenfaktoren, die sowohl die einzelnen IWF-Mitgliedstaaten als auch das globale Finanzsystem betreffen. An der ersten multilateralen Konsultation über globale Ungleichgewichte beteiligten sich mit China, dem Euroraum, Japan, Saudi-Arabien und den USA fünf Länder/Regionen mit überwiegend hohen Leistungsbilanzdefiziten bzw. -überschüssen sowie einem hohen Anteil am Welt-Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Diese jüngsten Bemühungen um eine multilaterale Überwachung sind durchaus ein Schritt in die richtige Richtung; allerdings werden sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten künftig noch stärker direkt in diesen Prozess einbringen müssen.

Da die meisten und die gravierendsten Krisen in den letzten zehn Jahren im Zusammenhang mit einer jeweils länderweisen negativen Entwicklung der Kapitalbilanz standen, ist der IWF gefordert, den Mitgliedstaaten stärker mit Rat und Tat bei der Kapitalverkehrsliberalisierung beiseite zu stehen und sich stärker auf die Überwachung der Wechselkursentwicklung zu konzentrieren. Letztere ist nicht nur im derzeitigen Spannungsfeld der Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und den USA von aktueller Bedeutung, sondern auch hinsichtlich der Wechselkursbeziehungen der anderen Hauptwährungen untereinander. Der IWF evaluiert derzeit seine Praxis bei der Wechselkursüberwachung, für die derzeit die 1977 (nach dem Zusammenbruch des Festkurssystems von Bretton Woods) getroffene Entscheidung über die Überwachung der Wechselkurspolitik richtungweisend ist (IWF, 2005a). Noch ist unklar, wie stark diese Entscheidung abgeändert werden wird, das heißt, ob die Wechselkursüberwachung stärker in die Artikel-IV-Konsultationen integriert werden soll. Auf jeden Fall wird überlegt, die Wechselkursüberwachung sowohl in operationeller als auch analytischer Hinsicht zu stärken. Die Europäische Zentralbank (EZB) und die Nationalen Zentralbanken des Euroraums werden die diesbezügliche Rolle des IWF allerdings aufmerksam beobachten, da z. B. Veröffentlichungen des IWF über die Höhe gleichgewichtiger Wechsel-

kurse unter Umständen zu unerwünschten Marktreaktionen führen könnten. Eine stärkere Einbindung des IWF in die Überwachung und Analyse von Wechselkursen, vor allem in Bezug auf aufstrebende Marktwirtschaften, scheint jedoch angezeigt.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der globalen Finanzmarktentwicklung wird der IWF auch die

Finanzsektorüberwachung forcieren. Ein stärkeres Engagement des IWF mit regelmäßigen Empfehlungen ist hier eindeutig gefragt. Ein zielführender Weg könnte die Integration der Finanzsektorüberwachung in die Artikel-IV-Überwachung sein, wobei sich seitens des IWF sowohl die Länderabteilungen als auch die Abteilung Internationale Kapitalmärkte entsprechend einbringen müssten.

3 IWF-Finanzhilfe

Kasten 1

Finanzierung des IWF – Finanzierung durch den IWF

Die Mitgliedstaaten des IWF können pro Jahr IWF-Finanzmittel im Ausmaß ihrer Quote bzw. insgesamt bis zum Dreifachen ihrer Quote in Anspruch nehmen. Diese Grenze kann aber bei der Nutzung von Sonderfinanzhilfe oder von Sonderfazilitäten – wie der Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven (Supplementary Reserve Facility) – überschritten werden. Allerdings sind bestimmte Sonderfazilitäten höher verzinst, um einen Anreiz für rasche Rückzahlungen zu schaffen und die „Krisenkasse“ des IWF schnell wieder zu füllen.

Im Gegensatz zur Weltbank finanziert sich der IWF nicht über die internationalen Kapitalmärkte, sondern ausschließlich über Mitgliedsbeiträge. Jeder Mitgliedstaat hat 25 % seiner Quote in Gold oder in Hartwährung sofort einzuzahlen und die restlichen 75 % bei Bedarf in Landeswährung zur Verfügung zu stellen. Der IWF ermittelt jeweils in vierteljährlichen Finanztransaktionsplänen die Höhe der zu vergebenden Kredite sowie der zu erwartenden Rückzahlungen.

Die tatsächliche Kreditvergabe erfolgt dann in einer der Haupthandelswährungen (vorwiegend US-Dollar); will der IWF den in Landeswährung zu zahlenden Quotenanteil eines Landes abrufen, ist diese Summe in einer frei konvertierbaren Währung bereitzustellen (unter der Voraussetzung, dass die Reserveposition des Geberlandes stark genug ist). So stellt der IWF sicher, dass seine Mittel auch im internationalen Zahlungsverkehr akzeptiert werden.

Der IWF hat traditionell Ländern, die z. B. aufgrund von Leistungsbilanzdefiziten bzw. explodierenden Auslandsschulden in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind, Krisenfinanzhilfe gewährt. In den letzten Jahren waren jedoch Kapitalbilanzprobleme der Krisenauslöser Nummer eins. Diese Probleme waren mit Beistandskrediten (Stand-by-Arrangements), dem traditionellen kurzfristigen Finanzhilfeeinstrument des IWF, nicht zu bewältigen. Der IWF hat zwar immer wieder Sonderfinanzhilfe unabhängig von den normalen,

quotenabhängigen Finanzierungsgrenzen (Exceptional Access) gewährt und mit der Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven eine komplett neue Fazilität geschaffen. Allerdings haben zuletzt einige Länder dafür plädiert, eine zusätzliche Fazilität für Kapitalverkehrskrisen zu schaffen.

Dazu kommt, dass der IWF zum einen heute nicht mehr der einzige Krisenkreditgeber ist und zum anderen zuletzt immer öfter in eine Entwicklungshilferolle gedrängt wurde, wodurch er mit seinem eigentlichen Mandat und anderen internationalen

Organisationen, die traditionell in diesem Bereich tätig sind, wie etwa der Weltbank, in Konflikt geraten ist.

An der starken Zunahme von Kapitalbilanzkrisen in den letzten Jahrzehnten war der IWF nicht ganz unbeteiligt: Bei der Forcierung der Kapitalverkehrsliberalisierung durch den IWF dürften länderspezifische Eigenheiten zu wenig berücksichtigt worden sein. Auch wurde mitunter mehr Wert auf eine rasche Abwicklung als auf gut durchdachte abgestufte Pläne gelegt, um das Risiko von Währungs- oder Fristeninkongruenzen im Finanzierungskreislauf zu verhindern. Die Empfängerländer wurden bei der Umsetzung von Kapitalverkehrsreformen außerdem unzureichend unterstützt und zu wenig für etwaige Risiken sensibilisiert. Seit der Asien-Krise im Jahr 1997 haben sich die IWF-Experten allerdings erfolgreich engagiert, wodurch nationale Entscheidungsträger Maßnahmen zur Kapitalverkehrsliberalisierung in deutlich umsichtigerer Art und Weise setzen konnten.

In gewisser Hinsicht sind die vermehrten Kapitalbilanzkrisen Indiz für eine positive Entwicklung: Die Maßnahmen zur Kapitalverkehrsliberalisierung waren Bemühungen, Ungleichheiten und Ineffizienzen im internationalen Währungssystem zu beseitigen. Allerdings waren Krisen vorprogrammiert, für den Fall, dass der Liberalisierungsprozess in die falsche Richtung ging oder die Stimmung auf dem Markt kippte. Kapitalbilanzkrisen betreffen sehr große Summen, werden sehr rasch schlagend, und zerstören das aufgebaute Vertrauensverhältnis auf den Finanzmärkten. Durch einen Dominoeffekt können auch wirtschaftlich betrachtet „gesunde“ Länder in Mitleiden-

schaft gezogen werden. Häufiger betroffen sind allerdings Volkswirtschaften mit grundlegenden wirtschaftlichen Problemen. Ein Land mit einer soliden Wirtschaftspolitik und einem nahe am Gleichgewichtswechselkurs liegenden Wechselkurs kann sich vergleichsweise schneller von einer Krise, in die es durch andere Länder hineingezogen wurde, erholen. Allerdings liegt im Krisenfall der Finanzierungsbedarf zur Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit normalerweise weit über der dreifachen Quote, dem maximalen IWF-Finanzhilferahmen. Der IWF hat darauf mit einer betragsmäßig entsprechend höheren (aber auch höher verzinsten) Sonderfinanzhilfe und mit der Einrichtung einer Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven reagiert.

Bleibt das Problem, dass ein Land im Krisenfall möglichst schnell Zugang zu Finanzhilfe bekommen muss, um das Marktvertrauen rasch wieder herstellen zu können, wofür der übliche Prozess oft als zu langsam und umständlich gegolten hat. Dies führte zur Einrichtung einer Kreditlinie für Krisenfälle (Contingent Credit Line – CCL) – im Grunde eine Zusage des IWF an Länder mit einer soliden Wirtschaftspolitik, ihnen im Fall einer Kapitalbilanzkrise sozusagen automatisch innerhalb eines hoch angesetzten Kreditrahmens Finanzmittel bereitzustellen.

Eine derartige Kreditlinie ist allerdings in mehrfacher Hinsicht problematisch: Erstens ist diese Kreditlinie nicht an die üblichen IWF-Auflagen gekoppelt (die sogar für die Inanspruchnahme des Policy-Support-Instruments gelten, bei dem gar keine Kreditmittel fließen); zweitens ist das IWF-Exekutivdirektorium kaum oder gar nicht in die eigentliche Kreditvergabe eingebunden; und drittens

sind die üblichen Kreditobergrenzen außer Kraft gesetzt. Die Zentralbanken, die für derartige Zwecke Mittel zur Verfügung stellen, müssten die entsprechenden Beträge in ihren Bilanzen wohl wertberichtigt ausweisen. Letztlich führte das Argument, eine solche versicherungsähnliche Fazilität könnte durch ihre negative Signalwirkung erst recht eine Krise auslösen, dazu, dass der IWF diese Krisenfazilität mangels Interesse wieder zurückzog. Allerdings hat die in diesem Zusammenhang entfachte Diskussion relevante Fakten und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. So hat sich gezeigt, dass der IWF gefordert ist, Krisenkonzepte viel rascher vorzulegen und umzusetzen. Zu diesem Zweck müsste der IWF enger mit für Kapitalbilanzkrisen anfälligen Ländern zusammenarbeiten, die internen administrativen Prozesse verbessern und im Rahmen der länderweisen Programme Maßnahmen insbesondere in jenen Politikbereichen einfordern, die sich am unmittelbarsten auf die Kapitalbilanz auswirken. Außerdem gilt es, die Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz gegenüber den Finanzmärkten zu verbessern, damit die Stimmung auf den Finanzmärkten schnell umgekehrt werden kann. Der IWF müsste entsprechend gerüstet sein, um im Krisenfall – auf Initiative der betroffenen Mitgliedstaaten – Sonderfinanzhilfe zu mobilisieren, allerdings innerhalb eines vertretbaren Rahmens und pragmatisch, sowie unter Einbindung des Exekutivdirektoriums und unter strengen Auflagen.

Ein weiterer Faktor sind neue regionale Initiativen, die Mitgliedstaaten eine zusätzliche Unterstützung vor der Einschaltung des IWF bieten.

Diese Projekte reichen von vergleichsweise informellen Zusammenschlüssen wie der Chiang-Mai-Initiative bis hin zur vollständigen formellen Integration im Rahmen der Europäischen Union (EU) und des Euroraums. Für den IWF stellt sich diesbezüglich die Frage, wie er am besten auf diese permanenten Veränderungen reagiert; schließlich ist mit wesentlichen Auswirkungen auf die Finanzstruktur des IWF zu rechnen, wenn sich die Mitgliedstaaten der regionalen Initiativen im Krisenfall zuerst an ihre regionalen Partner wenden. Positiv an dieser Entwicklung ist jedenfalls, dass durch die engere regionale Integration der parallele Ausbruch von Krisen unwahrscheinlicher wird.

Entwicklungshilfe findet sich nicht unter den Zielen des IWF; der Grund dafür liegt auf der Hand: Eine Organisation, die ihre „Krisenkasse“ rasch wieder auffüllen muss, kann es sich grundsätzlich nicht leisten, einen Großteil ihrer Mittel mehr oder weniger fix langfristig zu binden. Trotzdem wurden die Mitgliedstaaten und das Management des IWF zuletzt immer öfter in die Bereitstellung von Entwicklungshilfe gedrängt – teils unter dem Druck der Zivilgesellschaft, teils im Bemühen um eine gute Presse, und teils im Wettbewerb mit der Weltbank um die Position eines Beraters für Entwicklungsländer. Im Prinzip subventioniert der IWF mit einer Reihe seiner Fazilitäten, das heißt mit Gebermitteln, die Kreditvergabe an Entwicklungsländer, und zwar mit der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility – ESAF) I und II sowie mit der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth

Facility – PFRG²). Diese Bemühungen gipfelten vor kurzem in der Multilateralen Initiative zur Schuldenerleichterung (Multilateral Debt Relief Initiative – MDRI), dem völligen Schuldenerlass – womit sich der IWF zu Recht der Kritik aussetzt, nicht ausreichend darauf zu drängen, die angepeilte tragfähige externe Verschuldungsposition mit einer soliden Wirtschaftspolitik und klaren IWF-Auflagen abzusichern. Manche Länder werden trotz Schuldentragfähigkeitsanalysen und anderweitiger budgetpolitischer Unterstützung durch IWF und Weltbank schnell wieder an dem Punkt sein, wo sie vor Inanspruchnahme der MDRI waren. Dieses Dilemma wird am Beispiel des Sudan deutlich, der nicht konzessionäre Darlehen³ in einem Ausmaß aufgenommen hat, das bei weitem seine Schuldentragfähigkeit übersteigt. In anderen Fällen (z. B. Ghana) war die MDRI erfolgreicher in der Erreichung einer langfristigeren Tragfähigkeit. Es ist bezeichnend, dass der IWF die Industrieländer nur halbherzig dazu drängt, ihre Märkte für Produkte aus der Dritten Welt zu öffnen, obwohl er das Mandat zur Förderung des Welthandels hat und allgemein bekannt ist, dass die Entwicklungsländer von einer Öffnung der Industrieländermärkte für ihre Produkte weitaus mehr profitieren als von noch so hohen Finanzspritzen oder Schuldenerlässen. Der IWF müsste sich prinzipiell überlegen, ob er sich nicht

auf seine Kernfunktionen konzentrieren und von teuren Entwicklungshilfeprojekten Abstand nehmen sollte, um mit diesen vor der Presse und der Zivilgesellschaft sowie gegenüber der Weltbank oder anderen Entwicklungshilfeorganisationen zu punkten.

4 Technische Hilfe

Mit der Gewährung technischer Hilfe unterstützt der IWF Mitgliedstaaten beim Aufbau der personellen und institutionellen Kapazitäten für die Planung und Umsetzung wirksamer wirtschafts- und strukturpolitischer Reformmaßnahmen zur Stärkung des Finanzsektors und Verminderung der Krisenanfälligkeit (IWF, 2005b). In dieser Hinsicht ist das Engagement des IWF ohne Zweifel sehr wertvoll. Bis dato war die technische Hilfe kostenlos, in Zukunft könnte der IWF dafür jedoch Gebühren verlangen, wobei dann auch die Einrichtung eines Subventionskontos, dotiert durch die Geberländer, denkbar ist. Auch hält der IWF Kurse in regionalen Ausbildungsinstituten (wie z. B. im Joint Vienna Institute) oder in Washington (Sitz des IWF-Instituts) ab und unterstützt den Know-how-Transfer in Transformations- und Entwicklungsländern durch vor Ort reisende Delegationen. Einsparungspotenzial gibt es in der Struktur der regionalen Ausbildungsinstitute; es ist z. B. nicht gesagt, dass es allein für Afrika drei regionale Institute geben muss.

² Die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität wurde vom IWF 1999 im Rahmen seines verstärkten Engagements gegen die Armut in die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF) umgewandelt.

³ Darlehen mit einem Schuldenerlassatz von unter 35%.

5 Finanzen und Haushalt des IWF

Kasten 2

Haushalt des IWF

Das Geschäftsjahr des IWF beginnt am 1. Mai und endet am 30. April des Folgejahres.

Auf der **Aufwandsseite** schlagen in erster Linie Verwaltungsausgaben (für Personal, Gebäude usw.) zu Buche, sowie das Ertragsziel, die allgemeine Reserve um 4 % p. a. zu erhöhen, bis sie mit 10 Mrd SZR dotiert ist.

Der **Hauptertragsfaktor** ist die – jeweils für ein Jahr fixierte – Zinsspanne zwischen den Kreditzinsen¹ und den Einlagenzinsen² (in der Vergangenheit kamen dazu auch Pensionskassenbeiträge aus einer nun ausgeschöpften zweckgebundenen Rücklage). Dazu kommen Zinsaufschläge für über die quotenabhängige Finanzierungsgrenze hinausgehende Kredite sowie die mit Hilfe des IWF-Anlagekontos und von Kreditvergaben erzielte Rendite.

¹ Zinsen für IWF-Finanzhilfe („rate of charge“).

² Einlagenzinssatz (seit 1988: 100% des SZR-Zinssatzes) für die von den Geberländern – basierend auf dem IWF-Finanztransaktionsplan – zur Verfügung gestellten Mittel (bis zu 100% der jeweiligen Quote – „rate of remuneration“).

Höher als erwartete Rückzahlungen durch große IWF-Schuldner (wie z. B. Argentinien und Brasilien) haben zuletzt das künftige Ertragsbudget stark geschmälert. So wurde das IWF-Budget für das Geschäftsjahr 2007 (unter Ceteris-paribus-Annahmen) mit 962 Mio SZR festgelegt. Bei gleich bleibender Zinsspanne bedeutet dies für 2007 einen Ertragsausfall von 442 Mio SZR oder fast 50%. Selbst für das Geschäftsjahr 2009 ist noch mit einem Ertragsausfall (von 500 Mio SZR) zu rechnen, das heißt, dieses Problem bleibt mittelfristig bestehen.

Der IWF kann die Zinsspanne, seine Hauptertragsquelle, im Prinzip selbst bestimmen, wobei ihm naturgemäß durch seine Rolle als „gemeinnützige“ internationale Organisation als auch durch die Marktlage gewisse Grenzen gesetzt sind. Die Ad-hoc-Quotenerhöhung für die Türkei, derzeit der größte Schuldner des IWF, im September 2006 hat den Ertrags-

druck zusätzlich erhöht. Damit der IWF im Jahr 2006 ausgeglichen budgetieren kann, müsste die Zinsspanne von derzeit 108 Basispunkten auf 360 Basispunkte angehoben werden bzw. unter Berücksichtigung des Lastenteilungsmechanismus⁴ auf 400 Basispunkte. Wenn man bedenkt, dass einige Länder teilweise Zinsaufschläge von 100 bis 200 Basispunkten bezahlen, könnte der marginale Zinssatz für diese Länder – unter der Annahme, dass der SZR-Zinssatz auf seinem gegenwärtigen Niveau von rund 3,5% bleibt – auf 8,5% bis 9,5% steigen. Dies macht deutlich, dass eine derartige Anhebung der Zinsspanne nicht machbar ist, weil sie das Problem nur weiter verschlimmern würde; schließlich steigen proportional dazu die zurückzuzahlenden Summen.

Die IWF-Experten haben auf die Budgetprobleme mit ersten zumeist einnahmenseitigen Maßnahmen reagiert:

⁴ Erhöhung der Kreditzinsen und Senkung der Einlagenzinsen, um Zinsausfälle auszugleichen bzw. die IWF-Finanzmittel aufzustocken.

- Einrichtung eines Anlagekontos, über das die Allgemeine Reserve des IWF in ein Portfolio von Staatspapieren investiert werden kann,
- Aussetzung der Reservenauflösung, womit die Zinsaufschläge (mit denen bisher die Allgemeine Reserve dotiert wurde) zur Deckung des IWF-Aufwands herangezogen werden können,
- Rückerstattung des bisher vom IWF beglichenen Verwaltungsaufwands für die Armutsbekämpfung- und Wachstumsfazilität
- sowie, was am problematischsten zu beurteilen ist, die Auflösung von Reserven.

Mit diesem Maßnahmenpaket kann der IWF den jährlichen Ertragsausfall in den kommenden Jahren auf 150 bis 250 Mio SZR verringern. Nun würde der IWF seinen Mitgliedstaaten unter ähnlichen Umständen wohl Ausgabenkürzungen nahe legen. Selbst aber hat der IWF mit Kürzungen von 1 % bis 2 %, die laut dem Geschäftsführenden Direktor über die nächsten drei Jahre geplant sind, nur unzureichende Maßnahmen gesetzt, wenn man bedenkt, dass der Ertrag des IWF halbiert worden ist. Es wäre zu erwarten gewesen, dass der IWF zur Schließung des Budgetlochs drastische Ausgabenkürzungen anpeilt, anstatt hauptsächlich einnahmenseitige

Maßnahmen zu ergreifen. Darüber hinaus ist die Auflösung von Reserven keine Option – weder langfristig, weil damit die Kapitalbasis aufgebraucht wird, noch kurzfristig, da die Rücklagen zur Absicherung gegen etwaige Kreditausfälle dienen. Eine stark verringerte Reservebasis hat drastische Konsequenzen für IWF-Finanzierungsgarantien sowie für die finanzielle Stabilität des IWF. Für die Zentralbanken der Mitgliedstaaten bedeutete dies, dass sie ihre IWF-Beiträge nicht mehr als Währungsreserven in ihren Bilanzen ausweisen können oder zumindest wertberichtigen müssten.

Ausgabenkürzungen bieten sich besonders in jenen Bereichen an, in denen der IWF keine Kernzuständigkeit hat, etwa in Bezug auf seine Stellungnahmen zu Rechtsfragen (Bekämpfung der Geldwäsche) und Strukturfragen oder beim Bürokratieabbau.

Ein nicht zu vernachlässigender Kostenfaktor sind nicht zuletzt auch die umfangreichen IWF-Dokumente sowie neue und langwierige Entscheidungsabläufe. Wenn der IWF seine Empfehlungen von vornherein besser auf den Punkt bringt, können politische Entscheidungsträger rascher reagieren. Dies würde den IWF-Input zu einem wichtigeren Faktor bei der Entscheidungsfindung machen.

6 Vertretung und Governance

6.1 Quoten und Stimmrechte

Kasten 3

Quoten im IWF

Für jedes IWF-Mitglied wird eine in SZR ausgedrückte Quote festgelegt.

Diese erfüllt mehrere Funktionen:

- Die Quote eines Mitgliedstaats entspricht seiner Kapitalsubskription, das heißt der Summe, die es dem IWF zur Verfügung stellen muss. 25 % der Subskription müssen in SZR oder in allgemein akzeptierten Devisen (wie z. B. US-Dollar, Euro, japanischer Yen oder Pfund Sterling) bezahlt werden; der Rest ist in der jeweiligen Landeswährung zu entrichten; siehe auch Kapitel 3.
- Anhand der Quote wird die Finanzierungsgrenze festgelegt, das heißt die maximale Kreditsumme, die ein Mitglied vom IWF erhalten kann. Diese Finanzierungsgrenze ist mit 100 % der jeweiligen Quote pro Jahr bzw. mit einem kumulativen Höchstbetrag von 300 % der Quote festgelegt, kann in Sonderfällen aber überschritten werden.
- Die Quote eines Mitgliedstaats ist auch maßgeblich für sein Stimmengewicht. Jedes Mitglied verfügt über 250 Basisstimmrechte zuzüglich einer weiteren Stimme pro 100.000 SZR seiner Quote.
- Die Quote eines Mitglieds bestimmt seinen Anteil an den allgemeinen SZR-Zuteilungen.

Kasten 4

Stimmrechte

Jeder IWF-Mitgliedstaat verfügt über 250 Stimmen (Basisstimmrechte) und je eine zusätzliche Stimme pro 100.000 SZR seiner Quote. Im Sinne der Gleichberechtigung aller Mitglieder wurden die Basisstimmrechte ursprünglich gleichmäßig zugeteilt, um zu verhindern, dass sich manche Mitglieder aufgrund allzu niedriger Quoten vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen fühlen (Gold, 1972).

Im Gründungsjahr machten die Basisstimmrechte 11,3 % der Gesamtstimmen aus; 1958 wurde mit 15,6 % ein historischer Höchststand verzeichnet. Die Anzahl der Basisstimmrechte erhöhte sich jedoch nicht im gleichen Maß wie die auf der Grundlage von Quotenzahlungen zugeteilten Stimmen. Dadurch hat sich der Anteil der Basisstimmrechte an den gesamten Stimmrechten inzwischen auf einen historischen Tiefstand zwischen 2 % und 3 % verringert.

Durch diese Entwicklung hat sich auch der Einfluss von Entwicklungsländern auf die Entscheidungsfindung im IWF vermindert (Rapkin und Strand, 2006).

Wie aus Kasten 3 ersichtlich, sind die IWF-Quoten eines Mitglieds maßgeblich für sein Mitspracherecht in der Führung und Verwaltung des Fonds, denn sein Stimmengewicht ist unmittelbar mit der Quote verknüpft. Was hier zählt, ist allerdings nicht die absolute, sondern die relative Höhe der Quote. Abstimmungen erfolgen auf der Grundlage eines gewichteten Wahlrechtssystems. Die Stimmengewichte erhalten einen besonderen Stellenwert, da für die Entscheidungs-

findung häufig qualifizierte Mehrheiten erforderlich sind. Dies ist laut IWF-Übereinkommen bei mehr als 50 Kategorien der Fall. Für Entscheidungen mit weit reichenden Folgen (etwa SZR-Zuteilungen, Quotenänderungen und Goldverkäufe) sind Mehrheiten von 70 % oder 85 % erforderlich, während interne oder administrative Entscheidungen nur einer einfachen Mehrheit bedürfen.

Eine Mehrheit von 85 % ist in 18 Kategorien nötig, wenn es etwa

um Änderungen des IWF-Übereinkommens oder um Änderungen der Quotenverteilung (und des Stimmengewichts) geht. So können wichtige Entscheidungen von den USA, dem quotenstärksten Land mit einem Stimmenanteil von derzeit ungefähr 17%, oder durch ein konzertiertes Vorgehen der Länder des Euroraums blockiert werden. Dieses Vetorecht verleiht den USA einen besonders großen informellen Einfluss – was manche Länder davon abhalten könnte, Themen zur Sprache zu bringen, die voraussichtlich von den USA abgelehnt werden (Kelkar et al., 2004). In diesem Zusammenhang argumentiert Leech (2002), dass diese Konstellation ein institutioneller Hemmschuh sei, der den IWF davon abhalte, tiefer greifende Reformen – gegebenenfalls gegen den Willen der USA – umzusetzen, was wiederum seine Handlungsfähigkeit verringere.

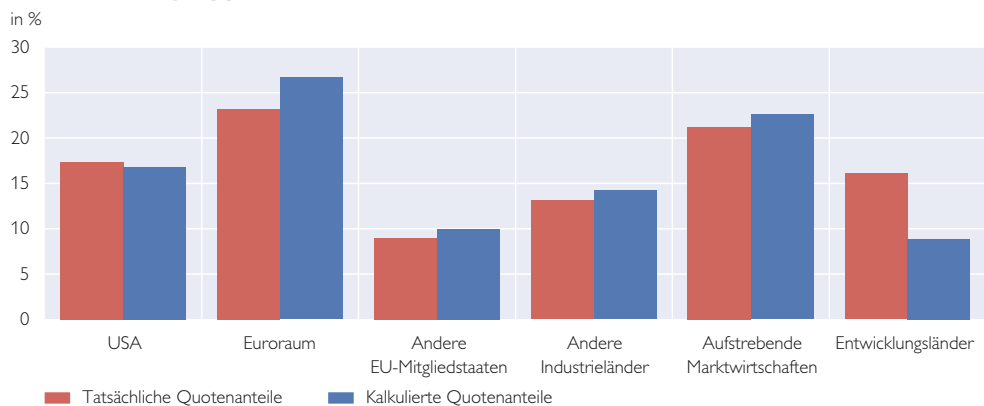
Allgemeine Quotenüberprüfungen werden alle fünf Jahre durchgeführt. Die wichtigsten Ziele der Quotenüberprüfungen bestehen darin, der sich verändernden Position der einzelnen Mitgliedstaaten in der Weltwirtschaft gebührend Rechnung zu

tragen, neue Mitglieder zu berücksichtigen und eine Anpassung der Quoten durchzuführen. Dabei ist zu beachten, dass im Zuge von Quotenüberprüfungen, die zu einer Quoten aufstockung führen, nicht nur die Quotensumme (= absolute Größe des Fonds), sondern auch die relative Quotenhöhe und damit das Stimmengewicht der einzelnen Mitglieder neu festgelegt wird. Derzeit ist die 13. allgemeine Quotenüberprüfung im Gang, deren Abschluss für Frühjahr 2008 vorgesehen ist. Von den bisherigen zwölf Quotenüberprüfungen führten acht zu einer Erhöhung der IWF-Gesamtquote (Truman, 2006a).

Bei der Quotenüberprüfung berechnen die IWF-Experten länderspezifische Quoten. Seit dem Abschluss der 8. allgemeinen Quotenüberprüfung im Jahr 1983 sind bei diesen Berechnungen fünf verschiedene Quotenformeln zur Anwendung gekommen. Diese Formeln stützen sich auf folgende Bestimmungsfaktoren: 1) das BIP zu Marktpreisen als Indikator der Größe einer Volkswirtschaft, 2) die offiziellen Währungsreserven als Indikator der Fähigkeit eines Landes, zur Finanzierung des

Grafik 1

Tatsächliche und kalkulierte IWF-Quotenanteile ausgewählter Länder und Ländergruppen



Quelle: EZB, IWF.

IWF beizutragen, 3) die Leistungsbilanzausgaben als Indikator der Offenheit einer Volkswirtschaft und als Maß des potenziellen Bedarfs an IWF-Krediten, 4) die Leistungsbilanzeinnahmen und 5) deren Variabilität, beide als zusätzliche Indikatoren des potenziellen Bedarfs an IWF-Krediten. Eine detaillierte Beschreibung und Analyse dieser fünf Formeln finden sich in IWF (2006c). Die kalkulierten Quotenanteile unterscheiden sich jedoch beträchtlich von den tatsächlichen Quoten der Mitgliedstaaten (Grafik 1).

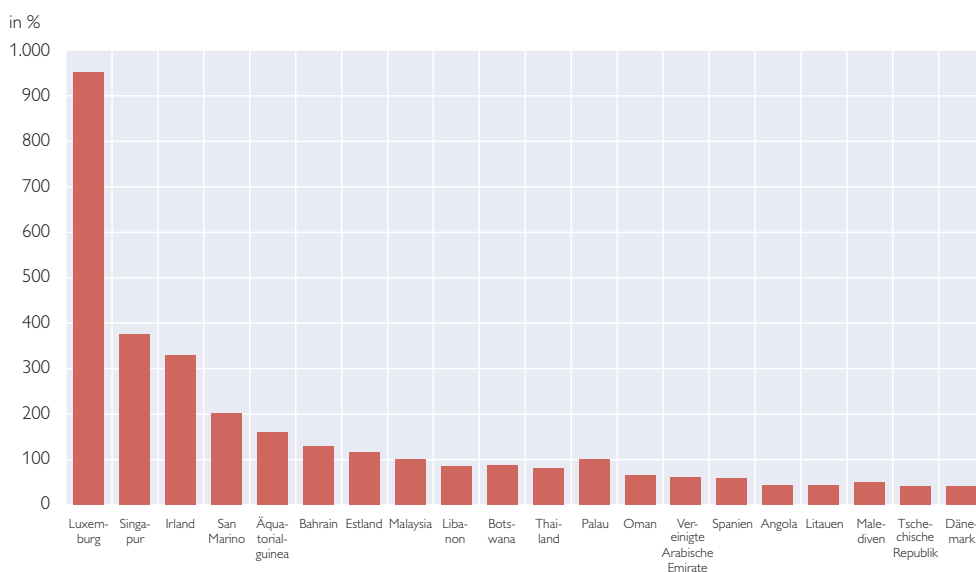
Durch die Differenz zwischen (formelgebundenen) kalkulierten und (verhandlungsabhängigen) tatsächlichen Quotenanteilen sind beispielsweise die USA leicht und die Entwicklungsländer stark im Fonds überrepräsentiert. Die Länder des Euroraums, die restlichen EU-Mitgliedstaaten, andere Industrieländer und die aufstrebenden Marktwirtschaften sind hingegen unterrepräsentiert; die berechneten sind höher als die tatsächlichen Quotenanteile.

Das Bestehen dieser Differenzen zwischen tatsächlichen und berechneten Quotenanteilen ist darauf zurückzuführen, dass die kalkulierten Quotenanteile – angesichts der unmittelbaren Auswirkungen der Quoten auf das jeweilige Stimmengewicht und die Kreditziehungsmöglichkeiten der Mitglieder – nur als Ausgangspunkt für lange und komplexe Verhandlungen zur Festlegung der tatsächlichen Quoten gedient haben.

Die Frage, ob alle 184 IWF-Mitgliedstaaten angemessen vertreten sind, war in letzter Zeit Anlass für umfangreiche Diskussionen. Dabei wurde häufig das Argument vorgebracht, dass sich die Bedeutung der aufstrebenden Marktwirtschaften für die Weltwirtschaft nicht mehr angemessen in deren Vertretung im Fonds spiegeln, sie also unterrepräsentiert seien. Gleichzeitig wird ins Treffen geführt, dass beispielsweise Europa als Ganzes überrepräsentiert sei. In Bezug auf die Quoten sprechen die Fakten aber gegen diese Argumentation: Ein Vergleich zwischen kalku-

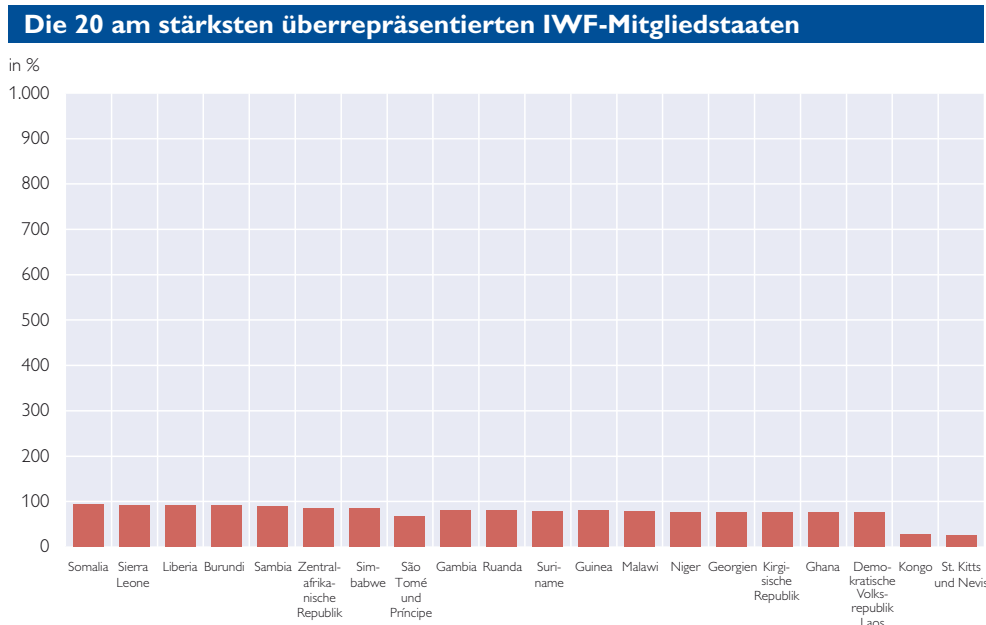
Grafik 2

Die 20 am stärksten unterrepräsentierten IWF-Mitgliedstaaten



Quelle: IWF.

Grafik 3



lierten und tatsächlichen Quoten zeigt, dass Europa als Ganzes keineswegs überrepräsentiert ist und manche europäischen Länder sogar deutlich unterrepräsentiert sind (Grafiken 2 und 3). Als Maß für die Vertretung einer Ländergruppe im IWF lässt sich auch die Anzahl der Exekutivdirektoren heranziehen, die diese in das Exekutivdirektorium entsendet. Hier dürfte die Kritik durchaus angebracht sein (siehe unten).

Grafiken 2 und 3 zeigen die 20 am stärksten unter- bzw. überrepräsentierten IWF-Mitgliedstaaten. Das Ausmaß der Unter- bzw. Überrepräsentierung ist als Prozentsatz der kalkulierten Quote dargestellt.

In der Literatur finden sich zu diesem Thema verschiedene Ansätze. So reiht etwa Truman (2006b) die 60 Länder mit den höchsten kalkulierten Quotenanteilen nach der Höhe ihrer

tatsächlichen Quote und weist darauf hin, dass auf diese Länder 92 % der tatsächlichen und 95 % der kalkulierten Quotenanteile entfallen. Bei einer Quotenverteilung gemäß den berechneten Werten würden diese Länder drei Prozentpunkte in Quotenanteilen von den restlichen 124 Mitgliedstaaten dazu gewinnen. Die Quotenanteile von 9 der 10 höchstgereihten Länder (mit Ausnahme von China und Singapur nur Industrieländer) würden von 52 % auf 59 % steigen; die Quote von 16 Ländern würde um mindestens 25 % erhöht, und die Quote von 21 Ländern würde um mindestens 25 % gesenkt.

Rapkin und Strand (2006) erstellen ein Ranking der IWF-Mitgliedstaaten nach Einkommensniveaus und fügen die OPEC-Länder als eigene Gruppe hinzu (Tabelle 1).

Tabelle 1

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren, tatsächliche und kalkulierte

Quotenanteile

Land/Gruppierung	Bevölkerung	Handel	BIP, basierend auf der Kaufkraftparität	BIP	Tatsächlicher Quotenanteil	Kalkulierter Quotenanteil
USA	4,71	16,51	20,33	32,06	17,46	17,80
Japan	2,10	5,88	6,87	13,57	6,30	7,27
Deutschland	1,36	8,69	4,49	6,02	6,11	7,02
Frankreich	0,98	5,21	3,17	4,28	5,05	4,37
Vereinigtes Königreich	0,98	6,96	3,07	4,68	5,05	5,72
EU (15 Länder)	8,37	38,43	20,95	25,52	30,60	34,16
Euroraum (12 Länder)	7,16	29,11	17,09	19,59	23,65	23,65
Hohes Einkommensniveau (12 Länder)	15,18	75,53	52,77	78,87	63,45	73,77
OPEC (11 Länder)	8,51	3,51	3,66	3,37	9,77	4,69
Überdurchschnittliches Einkommensniveau	4,53	6,54	5,51	4,66	6,24	6,53
Unterdurchschnittliches Einkommensniveau	37,49	12,11	22,25	10,49	14,71	12,16
Niedriges Einkommensniveau (59 Länder)	34,29	2,31	9,06	2,61	6,15	2,89

Quelle: Rapkin und Strand (2006); Bevölkerung und Kaufkraftparität/BIP: Weltbank (2006); Handel, BIP, tatsächliche und kalkulierte Quotenanteile: IWF (2006c).

Die Länder mit überdurchschnittlichem Einkommensniveau sind die einzige Gruppierung, bei der die tatsächlichen Quotenanteile den kalkulierten Quotenanteilen entsprechen; Länder mit hohem Einkommensniveau und die OPEC-Länder sind unterrepräsentiert, die Länder mit unterdurchschnittlichem und niedrigem Einkommensniveau sind hingegen, gemessen an ihrer relativen Stellung in der Weltwirtschaft, überrepräsentiert.

Die Angemessenheit der Quotenformeln wird insbesondere im Bericht einer vom Interimsausschuss des IWF nach dem Abschluss der 11. allgemeinen Quotenüberprüfung eingesetzten externen Expertengruppe (Quota Formula Review Group – QFRG) thematisiert. Der von Cooper et al. (2000) auftrags des Exekutivdirektoriums des IWF erstellte Bericht behandelte unter anderem die Angemessenheit der Quotenformeln. Dieser Bericht wurde allerdings mit der Einschränkung beauftragt, dass Reformvorschläge keine Änderung

des IWF-Übereinkommens nach sich ziehen sollten.

Der Abschlussbericht der QFRG stellte die essenzielle Rolle des BIP bei der Bewertung der Länderbeiträge außer Streit. Diskutiert wurden ferner Vor- und Nachteile einer Umrechnung des jeweiligen BIP in eine gemeinsame Währung zu Marktpreisen versus Kaufkraftparitäten. Nur eine Minderheit plädierte für eine kaufkraftbezogene Umrechnung, sodass der Bericht sich für eine marktkursorientierte Umrechnung aussprach. Letztendlich schlug die QFRG eine neue, vereinfachte Formel mit nur zwei Variablen vor, mit dem BIP als Maß für die Beitragsleistung an den IWF und der Variabilität der Leistungsbilanzeinnahmen als Maß für die Anfälligkeit für externe Krisen. Der QFRG-Vorschlag wurde allerdings weder IWF-intern noch extern aufgegriffen (Truman, 2006a, S. 67) und auch vom Exekutivdirektorium abgelehnt (Van Houtven, 2002, S. 8).

Nachdem die Quote als eine Sammelgröße eine Reihe von Funktionen (Kasten 3) erfüllen soll, stellten Kelkar et al. (2004) zur Diskussion, ob nicht separate zielbezogene Maße zweckmäßiger wären. Rapkin und Strand (2006) schlagen beispielsweise vor, die Länderbeiträge zum IWF direkt mit ihrem jeweiligen BIP zu gewichten, den Anspruch auf IWF-Finanzhilfe an bestimmte Zahlungsbilanzposten, z. B. die Reserveposition, zu knüpfen und das Stimmengewicht ebenfalls von der relativen Wirtschaftskraft eines Landes, z. B. seinem BIP, abhängig zu machen.

Um der Offenheit einer Volkswirtschaft Rechnung zu tragen, berücksichtigen die aktuellen Quotenformeln auch Leistungsbilanzausgaben (Importe) und -einnahmen (Exporte). Bei der Messung dieser Variablen für den Euroraum führen Rapkin und Strand (2006) sowie Kelkar et al. (2004) ins Treffen, dass der Binnenhandel in einer Währungsunion das Maß der Offenheit künstlich erhöht, ohne die Notwendigkeit für IWF-Finanzhilfe zu vergrößern, weil innerhalb einer Währungsunion nicht mit Zahlungsbilanzkrisen zu rechnen ist. Allerdings weist der Bericht von Cooper et al. (2000) darauf hin, dass laut dem IWF-Übereinkommen nur souveräne Staaten IWF-Mitglieder sein können. Auch meint die QFRG, dass IWF-Mitgliedstaaten trotz einer gemeinsamen Währung auf IWF-Hilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten angewiesen sein können. In seiner Stellungnahme merkte das IWF-Exekutivdirektorium an, dass die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Stützung der Zahlungsbilanz eines Landes innerhalb einer Währungsunion tatsächlich vergleichsweise schwieriger auszumachen ist.

Ein diesbezüglicher Bedarf ist allerdings bei Betrachtung bestimmter Indikatoren (z. B. außergewöhnlich hoher Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte bzw. Vorliegen von Risikoprämien auf langfristige Zinsen) nicht von vornherein auszuschließen. Außerdem haben die Länder des Euroraums von der EZB aufgrund der Nicht-Beistands-Klausel keine Unterstützung zu erwarten.

Andere Reformvorschläge zur Anhebung des Stimmenanteils der Länder mit niedrigem Einkommen zielen auf die Erhöhung der Anzahl der Basisstimmrechte ab. Bei der Bretton-Woods-Konferenz im Jahr 1944 wurde jedem IWF-Mitgliedstaat die gleiche Anzahl an Basisstimmrechten zugeteilt (das sind 250, siehe Kasten 4), in erster Linie um die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten zu unterstreichen. Wie erwähnt, machten die Basisstimmrechte ursprünglich 11,26% der Gesamtstimmrechte aus. Da dieser Anteil aber nicht fixiert ist – die Einführung eines derartigen Automatismus wird derzeit diskutiert – ist der Anteil der Basisstimmrechte inzwischen auf etwa 2% der Gesamtstimmen gesunken. Im Sinn des seinerzeitigen Ansatzes wurde vorgeschlagen, die Basisstimmrechtsanzahl einmalig zu erhöhen oder einen bestimmten Mindestanteil der Basisstimmrechte an der Gesamtstimmrechtsanzahl festzusetzen, damit allgemeine Quotenanpassungen den Einfluss der Entwicklungsländer an den Entscheidungen des IWF nicht schmälern können. Kritiker meinen, dass die Festlegung eines absoluten Basisstimmrechtsanteils willkürlich und politisch umstritten wäre. Dazu kommt, dass eine Änderung in der Struktur der Basisstimmrechte eine

Änderung des IWF-Übereinkommens, das heißt eine Mehrheit von 85 % erfordern würde.

Insgesamt steht international weitgehend außer Streit, dass eine Änderung der derzeitigen Quotenstruktur erforderlich ist, aber gerecht und objektiv sein sollte, wobei unter den gegebenen Umständen wohl eine neue Quotenformel der einzig gangbare Weg ist. Ebenfalls klar ist, dass eine neue Quotenformel sinnvollerweise den aufstrebenden Marktwirtschaften größere Quotenanteile bringen muss. Angesichts des Drängens bestimmter Länder, die Quote möglichst stark (bzw. überhaupt) an das BIP zu knüpfen, muss klar und deutlich gesagt werden, dass davon gerade die Industrieländer, speziell die USA, auf Kosten der aufstrebenden Marktwirtschaften und Entwicklungsländer profitieren würden. Nun ist theoretisch möglich, dass manche Industrieländer bei künftigen Quotenüberprüfungen freiwillig auf eine Erhöhung ihrer Anteile verzichten könnten. Dies würde allerdings den Industrieländern zusätzlichen Verhandlungsspielraum einräumen und ferner dem Grundsatz objektiver und gerechter Quotenverteilungen zuwiderlaufen. Besser wäre es, ein Indikatorenset in die Quotenformel einzubauen, das den kalkulierten Quotenanteil der Industrieländer senkt und gleichzeitig jenen der aufstrebenden Marktwirtschaften erhöht. Dafür bietet sich z. B. die Reserveposition eines Landes an, was auch insofern sinnvoll wäre, als jene Länder, die für Zahlungsbilanzkrisen am anfälligsten sind, ihre Devisenreserven in den letzten Jahren tendenziell am stärksten erhöht haben und durch die damit steigende Quote auch Anspruch auf mehr IWF-Finanzmittel bekämen. Andere ökonomische Gründe – auf die an dieser

Stelle jedoch nicht näher eingegangen wird – sprechen allerdings gegen die Verwendung der Reserven als mögliche Variable in der neuen Quotenformel. Zudem könnte es auch schwierig werden, für diesen Ansatz politische Unterstützung zu finden, da z. B. die europäischen Länder bereits bei der Jahrestagung 2006 in Singapur auf eine entsprechende Berücksichtigung des BIP und der Offenheit in der neuen Quotenformel gedrängt haben.

6.2 Vertretung im Exekutivdirektorium: Stimmrechtsgruppen und Sitze

Die obersten IWF-Entscheidungsgremien sind das Exekutivdirektorium und der Gouverneursrat, in dem jeder Mitgliedstaat durch den jeweiligen Finanzminister oder Zentralbankgouverneur vertreten ist.

Das Exekutivdirektorium setzt sich aus 24 Mitgliedern zusammen. Davon werden 5 Mitglieder von den quotenstärksten Ländern (derzeit USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Vereinigtes Königreich) direkt nominiert und 19 Mitglieder von den einzelnen Stimmrechtsgruppen entsendet, die jeweils Industrie- und Entwicklungsländer repräsentieren. Die Stimmrechtsgruppen wählen in der Regel den Vertreter des jeweils quotenstärksten Landes zu ihrem Exekutivdirektor, und erarbeiten ihre Standpunkte meistens in internen Konsultationen. Westeuropa stellt 8 Exekutivdirektoren, Asien 5, der Nahe Osten und Südamerika je 3, Nordamerika und Afrika südlich der Sahara je 2 und Russland 1 Exekutivdirektor. Im wissenschaftlichen Diskurs wurden diesbezüglich verschiedene Reformvarianten thematisiert: Soll die Rolle des Exekutivdirektoriums gestärkt werden (z. B. Van

Houtven, 2004)? Soll das Exekutivdirektorium in Anbetracht der wachsenden Anzahl an Mitgliedern vergrößert oder vielmehr verkleinert werden? Sollten die Sitze im Interesse einer einfacheren Entscheidungsfindung und eines repräsentativeren Aufbaus neu verteilt werden (z. B. Truman, 2006b)?

Unter anderem wurde vorgeschlagen, die Anzahl der Exekutivdirektoren aus der EU zu senken und dafür jene aus Afrika zu erhöhen. Derzeit kontrollieren die EU-Mitgliedstaaten unmittelbar 32 % der IWF-Stimmen, haben aber – über die Stimmen von Nicht-EU-Mitgliedstaaten in EU-Stimmrechtsgruppen und umgekehrt – potenziell Einfluss auf weitere 12,5 % der Stimmen. Truman (2006a) folgert daher, dass die EU im IWF-Exekutivdirektorium überrepräsentiert sei. Es wurden auch schon konkrete Vorschläge zur Zusammenlegung der einzelnen EU-Sitze zu einem gemeinsamen Sitz („single chair“) gemacht (z. B. Leech und Leech, 2005; Horng, 2005). Truman (2006a) argumentiert, dass Europa dann leichter mit einer Stimme sprechen und möglicherweise mehr Einfluss haben könnte. Derzeit ist von den europäischen Entscheidungsträgern aber keine Änderung der bestehenden Strukturen zu erwarten. Ohne näher auf eine mögliche gemeinsame europäische Vertretung beim IWF einzugehen, was den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde, soll angemerkt werden, dass das politische Gesamtgewicht des Euroraums im IWF derzeit

weit unter der Summe der quotendeterminierten Einzelgewichte liegt. Diese Unausgewogenheit ist Folge der mangelnden konsequenten Zusammenarbeit trotz – oder vielleicht gerade aufgrund – einer ganzen Reihe von Koordinierungsgremien (EURIMF⁵ in Washington, EFC⁶, SCIMF⁷, IRC⁸, IRC-Expertengruppe, EZB und Europäische Kommission). Die Idee einer gemeinsamen Vertretung findet derzeit wenig Anhänger – was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass sich die in den G-7, G-8 oder G-20 vertretenen Euroraumländer nicht sonderlich dafür engagieren. Nachdem es nicht absolut notwendig ist, im Exekutivdirektorium und in den zuvor erwähnten informellen Gremien mit einer Stimme zu sprechen, überwiegen oft Partikularinteressen. Damit ist mit grundlegenden Veränderungen erst dann zu rechnen, wenn der Euroraum im Exekutivdirektorium einen einzigen Sitz bekommt und die einzelnen Länder zwecks Koordinierung ihres Standpunkts enger zusammenarbeiten müssen. Kleinere, im Exekutivdirektorium relativ stark vertretene Länder wie etwa Österreich haben auf die rasche Einrichtung eines einzigen Euroraum-Sitzes gedrängt und zugleich vehement gegen Zwischenlösungen (wie etwa weniger Euroraum-Stimmrechtsgruppen) plädiert, die höchstwahrscheinlich auf ihre Kosten gehen würden. Allerdings stellt sich bei *einem* Euroraum-Sitz das Problem, dass die IWF-Mitgliedschaft souveränen Staaten vorbehalten ist und der Euroraum kein solcher ist. Außerdem

⁵ Informelle Gruppe der EU-Mitgliedstaaten-Vertreter im IWF-Exekutivdirektorium.

⁶ Wirtschafts- und Finanzausschuss.

⁷ Unterausschuss des Wirtschafts- und Finanzausschusses zu IWF-relevanten Fragen.

⁸ Ausschuss für internationale Beziehungen.

wäre der Quotenanteil des Euroraums beinahe doppelt so groß wie jener der USA, was eine Verlegung des IWF-Sitzes nach Europa nach sich ziehen würde (da der IWF-Sitz sich nach dem IWF-Übereinkommen im quotenstärksten Mitgliedstaat befinden muss). Da beide Fakten für die USA gleichermaßen unannehmbar sind, kann ein einziger Euroraum-Sitz nur als Langzeitprojekt gesehen werden. Die Initiative zu einer Strukturreform des Exekutivdirektoriums könnte im Prinzip auch von den USA ausgehen. Die USA haben es mit ihrem Quotenanteil von 17% in der Hand, die erforderliche qualifizierte Mehrheit von 85% für die alle zwei Jahre zu bestätigende Aufstockung der Sitze im Exekutivdirektorium von 20 (wie im IWF-Übereinkommen vorgesehen) auf derzeit 24 zu blockieren. Mit nur 20 Sitzen ließen sich eventuell manche Verfahrensabläufe im Exekutivdirektorium effizienter gestalten, etwa durch eine kürzere Reaktionszeit auf Krisen und raschere Bereitstellung entsprechender IWF-Unterstützung sowie durch Finanzhilfe. Darüber hinaus könnten interne Reformen, etwa in Bezug auf Kompetenzstreitigkeiten zwischen Abteilungen mit ähnlichen Aufgaben oder die Festlegung der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche, effizienter ablaufen. Auch muss der Wettbewerb zwischen dem IWF und anderen internationalen Organisationen (insbesondere der Weltbank) vermindert und im Idealfall beseitigt werden. Dies schließt die Zusammenarbeit in sich zwangsläufig überlappenden Aufgabenbereichen nicht aus. All diese Fragen könnte ein schlankeres Exekutivdirektorium möglicherweise leichter bewältigen. Allerdings müssten sich die 43 Mitglieder der vier kleinsten Stimmrechtsgruppen – alles außer-

europäische Länder – zu diesem Zweck anderen Stimmrechtsgruppen anschließen. Europa würde damit sein Gewicht im IWF zunächst sogar steigern, könnte dann aber unter entsprechendem politischem Druck Stimmen abgeben.

Wie bereits erwähnt, stimmen aus Industrie- und Entwicklungsländern bestehende Stimmrechtsgruppen ihre Standpunkte mittels interner Konsultationen ab. Vor dem Hintergrund der gewichteten Abstimmung im Exekutivdirektorium ist ein System der Konsensbildung entstanden, in dem wichtige Entscheidungen eher in informellen als formellen Verhandlungen gefällt werden. Einerseits können sich die Entwicklungsländer in diesem Konsensbildungsprozess leichter einbringen (z. B. Van Houtven, 2002), andererseits wird die IWF-Politik so weniger transparent und nachvollziehbar. Informelle Verhandlungen dürften eher jenen Ländern Vorteile bringen, die ihre Initiativen oder Präferenzlösungen mit größerem Stimmengewicht untermauern können (Woods, 1999). Daher wird oft ins Treffen geführt, dass die Exekutivdirektoren der G-7-Länder bei der Entscheidungsfindung federführend sind.

Ein in diesem Zusammenhang oft thematisierter Aspekt ist die Diskriminierung der Entwicklungsländer im Mehrheitsbildungsprozess. Als Folge politischer Kompromisse wurden die Bereiche, für die laut IWF-Übereinkommen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen erforderlich sind, immer wieder ausgeweitet, allerdings nicht unbedingt konsequent oder logisch nachvollziehbar. Hier sehen Rapkin und Strand (2006) Handlungsbedarf. Sie thematisieren auch die Dominanz der USA: Die USA hätten einen unverhältnismäßig gro-

ßen Einfluss auf den IWF – zum einen durch ihren hohen Quotenanteil, ihren Sitz im Exekutivdirektorium und den großen Anteil an US-amerikanischen Bürgern und Absolventen US-amerikanischer Universitäten unter den IWF-Experten; zum anderen, weil Anliegen der USA oftmals direkt an den IWF sowie an einzelne Mitgliedervertretungen herangetragen werden. Eine mögliche Lösung für dieses Dominanzproblem bestünde darin, die qualifizierte Mehrheit knapp über dem Quotenanteil eines Landes anzusetzen oder – im Fall der USA – abzuwarten, bis ihr Quotenanteil unter 15% fällt, aber die Grenze für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit bei 85% zu belassen. Nichtsdestotrotz bedeutet die offensichtliche Dominanz der Industrieländer im Exekutivdirektorium (gemessen an Quotenanteilen und Stimmgewichten) nicht, dass die Entwicklungsländer manipuliert oder unfair behandelt worden sind. Rapkin und Strand (2006) führen aus, dass der große Unterschied zwischen tatsächlichen und kalkulierten Quotenanteilen großteils auf die wiederholten Bemühungen zurückzuführen ist, kleineren und ärmeren Mitgliedern höhere Quotenanteile und größere Stimmengewichte zu geben.

Klar ist, dass Reformvorschläge, die auf eine formelle Abänderung des IWF-Übereinkommens hinauslaufen, zunächst auf politischen Widerstand stoßen dürften. Faktum ist auch, dass Entwicklungsländer bisher IWF-Mittel stärker als Industrieländer beansprucht haben. Seit 1978 hat überhaupt kein einziges Industrieland mehr IWF-Finanzmittel angefordert. Die Industrieländer steuern aber mehr IWF-Mittel bei, dominieren die Entscheidungsfindung und fungieren als Gläubiger, während die

weniger entwickelten Länder geringere Mittel aufbringen und im Wesentlichen auf der Schuldnerseite stehen. Die Bereitschaft der Industrieländer, den Einfluss der Entwicklungsländer auf die IWF-Engagements zu stärken, könnte somit begrenzt sein; weiters hätten sie das Argument, ein größeres Mitspracherecht der Schuldner könnte das Vertrauen des globalen Finanzsystems in den IWF untergraben, auf ihrer Seite.

7 Schlussfolgerungen

Bei seiner Jahrestagung in Singapur im September 2006 (IWF, 2006d) verständigte sich der IWF auf eine sofortige Anhebung der Quoten von vier Ländern – China, Korea, Mexiko, Türkei – um insgesamt 1,8% der Gesamtquoten. Diese vier Länder waren zuletzt sowohl anhand der fünf Quotenformeln als auch anhand aller vier Variablen unterrepräsentiert. Das Exekutivdirektorium wird außerdem eine neue Quotenformel vorschlagen, die spätestens bei der Frühjahrstagung 2008 des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses finalisiert werden soll. Dabei sollte das BIP wesentlich stärker gewichtet sein, ohne die anderen Variablen, speziell die Offenheit der Volkswirtschaften, gänzlich zu vernachlässigen. Auf der Grundlage der neuen Formel wird der Gouverneursrat spätestens bei der Jahrestagung 2008 über die vorliegenden Anträge auf Quotenerhöhungen entscheiden, um die aktuellen Größenverhältnisse in der Weltwirtschaft stärker zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt ein Antrag an das Exekutivdirektorium vor, die Initiative (zumindest) für eine Verdoppelung der Basisstimmrechte der Mitglieder zu ergreifen sowie zu gewährleisten, dass das Gesamtverhältnis der

Basisstimmrechte zu den Gesamtstimmrechten auch dann stabil bleibt, wenn das gesamte Stimmengewicht der IWF-Mitglieder erneut geändert werden sollte.

Außerdem verständigte sich der Internationale Währungs- und Finanzausschuss darauf, jene Stimmrechtsgruppen, die arbeitsmäßig stark unter Druck sind, personell stärker zu unterstützen. Ferner können die zwei afrikanischen Exekutivdirektoren, die 43 Länder vertreten, jeweils einen zweiten Stellvertretenden Exekutivdirektor ernennen.

In Anbetracht dieser Entschliebung und anderer Berichte des Geschäftsführenden Direktors sind bereits wichtige Weichen für die IWF-Reform gestellt. Im Hinblick auf den internationalen Dominoeffekt von Krisen sollte sich der IWF künftig stärker auf die Analyse und Diskussion globaler Wirtschaftsfragen konzentrieren und seine Arbeit verstärkt multilateral und weniger rein länder-spezifisch ausrichten. Außerdem sollte die Überwachung der Wechselkursentwicklung und -politik forciert werden. Wie der IWF sein diesbezügliches Vorhaben in der Praxis umsetzt, wird sich zeigen.

Darüber hinaus wird der IWF den neuen Größenverhältnissen im Weltwirtschaftsgefüge mit einer Quotenanpassung Rechnung tragen müssen. Wie erwähnt haben die diesbezüglichen Verhandlungen nach der Jahrestagung des Gouverneursrats 2006 im September in Singapur begonnen. Der Einfluss der einkommensschwachen Länder sollte durch die Aufstockung der Basisstimmrechte gestärkt werden, damit der IWF nicht an Legitimität verliert. In Anbetracht der Absicht des IWF, die neue Quotenformel stärker vom BIP abhängig

zu machen, ist mit komplexen und langwierigen Verhandlungen zu rechnen.

Ferner würde der IWF die aufstrebenden Marktwirtschaften am effizientesten durch eine Straffung und Aufstockung der bestehenden Kreditlinien unterstützen. Der derzeitige Abwicklungsprozess ist anfällig für interne und externe Störungen. Anstatt neue Fazilitäten einzuführen könnte man auch die Quotenanteile einzelner Länder anheben.

Was Europa betrifft, so ist es unwahrscheinlich, dass für den Euroraum bald ein einziger Sitz im IWF-Exekutivdirektorium eingerichtet wird. Umso wichtiger ist es, dass sich die einzelnen mit IWF-Fragen beschäftigten Gremien besser abstimmen und stärker auf die vom Exekutivdirektorium des IWF diskutierten Fragen hinarbeiten.

Schließlich wird der IWF sein Finanzierungssystem und seine Budgetpolitik überdenken müssen. Konkret sind ausgabenseitige Einsparungen gefragt, damit der IWF auch weiterhin trotz unter Umständen langfristiger Mindereinnahmen effizient arbeiten kann.

In den über 60 Jahren seines Bestehens hat der IWF mit der Zeit und den Umwälzungen im internationalen Währungs- und Finanzsystem stets Schritt gehalten und dabei immer wieder neue Aufgaben übernommen, ohne seine Kernfunktionen zu vernachlässigen. Dies gibt Anlass zu Optimismus, dass der IWF auch aktuelle und künftige Krisen überstehen wird – sowohl institutionell betrachtet, das heißt im eigenen Interesse, als auch im Interesse des internationalen Währungs- und Finanzgefüges.

Literaturverzeichnis

- Cooper, R. N. et al. 2000.** Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group. IWF. April.
- Evans, P. und M. Finnemore. 2001.** Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund. G24. Technical Group Meeting. Washington D.C.
- Gold, J. 1972.** Voting and Decision in the International Monetary Fund. IWF. Washington D.C.
- Horng, D. CH. 2005.** The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges. In: European Law Journal 11(6).
- IWF. 2000.** Staff Commentary on the External Review of the Quota Formulas. Juni.
- IWF. 2005a.** Selected Decisions and Selected Documents of the IMF. Twenty-Ninth Issue. Juni.
- IWF. 2005b.** Technical Assistance. September.
- IWF. 2006a.** A Medium-Term Strategy for the IMF: Meeting the Challenge of Globalization. April.
- IWF. 2006b.** IMF Surveillance. August.
- IWF. 2006c.** Quotas – Updated Calculations. August.
- IWF. 2006d.** Communiqué of the International Monetary Fund and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. September.
- Kelkar, V., V. Yadav und P. Chaudry. 2004.** Reforming the Governance of the IMF. In: The World Economy 27(5).
- Leech, D. 2002.** Voting Power in the Governance of the IMF. In: Annals of Operations Research 109(1–4).
- Leech, D. und R. Leech. 2005.** Voting Power Implications of a Unified European Representation at the International Monetary Fund. Warwick Economic Working Paper 720.
- Rapkin, D. P. und J. R. Strand. 2006.** Reforming the IMF's Weighted Voting System. In: The World Economy 29(3).
- Truman, E. M. 2006a.** Reforming the IMF for the 21st Century. Special Report 19. Institute for International Economics.
- Truman, E. M. 2006b.** A Strategy for IMF Reform. Policy Analysis in International Economics 77. Institute for International Economics.
- Van Houtven, L. 2002.** Governance of the IMF Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability. IMF Pamphlet Series 53.
- Van Houtven, L. 2004.** Rethinking IMF Governance, Finance and Development 41(3).
- Weltbank. 2006.** World Development Indicators.
- Woods, N. 1999.** Good Governance in International Organizations. In: Global Governance 5(1).