

Mehr Legitimität durch höhere Quoten?

Eine Ad-hoc-Quotenerhöhung leitet die zweite Reformphase beim IWF ein

Stormy Mildner / Caroline Silva-Garbade

Das Ergebnis der Jahrestagung von IWF und Weltbank, die am 19. und 20. September in Singapur stattfand, war ein wichtiger Schritt im schwierigen Reformprozess der Bretton-Woods-Institution: Mit einer Mehrheit von rund 90 Prozent stimmten die IWF-Mitglieder für die bis zuletzt umstrittene Erhöhung der Quoten der vier am stärksten unterrepräsentierten Mitgliedstaaten Mexiko, Südkorea, China und Türkei um insgesamt 1,8 Prozent der Gesamtquoten. Nun steht die ungleich schwierigere zweite Phase der Verwaltungsreform des IWF an. Dem mittelfristigen Strategiepapier von IWF-Chef Rodrigo de Rato zufolge sollen sich die IWF-Mitglieder bis Herbst 2008 auf eine neue Berechnungsformel für Quoten und Stimmrechte einigen. Durch die Reform soll die Legitimität des Währungsfonds insbesondere in der Wahrnehmung der IWF-kritischen Schwellen- und Entwicklungsländern dauerhaft gesichert und eine breite Basis für die Neuorientierung des IWF gefunden werden.

Eine umfassende Quotenreform ist absolut notwendig, will der IWF auch zukünftig glaubwürdig sein und eine wichtige Rolle bei der Regulierung der internationalen Finanzmärkte spielen. Denn die derzeitige Quotenverteilung, die in den vergangenen 30 Jahren kaum angepasst wurde, trägt dem rasanten Wachstum der großen Schwellenländer in keiner Weise Rechnung. China beispielsweise, das gemessen in Kaufkraftparitäten einen Anteil von rund 13 Prozent am globalen BIP hat, verfügte bislang über eine Quote von nur drei Prozent. Demgegenüber sind die EU-Staaten, die einen Anteil von rund 21 Prozent am globalen BIP haben, mit ihrer Quote von 32,2 Prozent deutlich überrepräsentiert.

Auch mit der Ad-hoc-Quotenerhöhung sind die Ungleichgewichte bei weitem nicht beseitigt: Chinas Anteil stieg nur auf 3,8 Prozent, der Anteil Südkoreas um knapp 80 Prozent auf 1,37 Prozent. Bei beiden wäre in etwa eine Verdopplung der Quote angemessen gewesen. Von neuen Machtverhältnissen im IWF kann nach diesem ersten Reformschritt folglich noch keine Rede sein.

Intransparente Stimmverteilung

Das derzeitige Verfahren zur Ermittlung der Quoten ist kaum nachvollziehbar, für die praktische Arbeit des IWF jedoch von erheblicher Bedeutung: Die Quoten bestim-

men die Einzahlungspflichten eines Landes, die ihm im Krisenfall zur Verfügung stehende Kreditsumme und seinen Stimmanteil. Sie werden anhand von fünf Formeln errechnet, die durch ein kompliziertes System miteinander verknüpft sind und verschiedene wirtschaftliche Kennziffern in unterschiedlicher Gewichtung einbeziehen (BIP, Devisenreserven sowie Leistungsbilanzeinnahmen und -ausgaben und ihre Variabilität). Das Ergebnis stellt jedoch lediglich eine Diskussionsgrundlage dar. Die letztendliche Quote ist Resultat langwieriger Verhandlungen und ad hoc vereinbarter Ergänzungen und spiegelt neben der wirtschaftlichen Bedeutung vor allem das politische Gewicht der Länder wider. Und so sind die meisten Staaten sowohl gemessen an ihrer errechneten Quote als auch ihrem derzeitigen Anteil am globalen BIP heute über- oder unterrepräsentiert.

Neben den quotendeterminierten Stimmen verfügt jedes Land noch über 250 sogenannte Basisstimmen, die eine gewisse Mindestrepräsentanz auch der kleineren Mitglieder sicherstellen sollen. Jedoch ist die Bedeutung dieser Stimmen seit Gründung des IWF kontinuierlich gesunken, da ihr Quantum im Vergleich zu den Quoten immer gleich geblieben ist. Heute spielen sie mit einem Anteil von zwei Prozent an den Gesamtstimmen für die Entscheidungsfindung im IWF faktisch keine Rolle mehr.

Ähnlich problematisch sieht es beim Exekutivdirektorium aus, das die Tagesgeschäfte des Fonds leitet. Die fünf größten Mitgliedstaaten (USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien) sowie Saudi-Arabien, China und Russland stellen jeweils einen Direktor. Die restlichen Länder teilen sich in unterschiedlich großen Stimmgruppen ihre Repräsentanten. Die EU-Länder entsenden zurzeit sieben Exekutivdirektoren und sechs Stellvertreter. Der gesamte afrikanische Kontinent ist dagegen mit nur zwei Exekutivdirektoren vertreten. Dass die Besetzung des Exekutivdirektoriums nicht allein nach der Höhe der Quoten, sondern auch nach der geostrategischen Bedeutung der Länder erfolgt, zeigt

sich am Sitz Russlands: Sowohl Italien als auch Kanada verfügen jeweils über mehr Stimmen, sind jedoch nicht mit eigenen Exekutivdirektoren vertreten.

Uneinigkeit am Verhandlungstisch

War die Einigung auf die Ad-hoc-Quotenerhöhung noch verhältnismäßig einfach, wird nun heftig um die Neuberechnung der Quoten, die Zahl der Basisstimmen und die Sitze im Exekutivdirektorium gestritten – denn hier geht es um Macht und Einfluss im IWF. Und dementsprechend beharrlich verteidigen die bislang überrepräsentierten Europäer den Status quo, fordern China, Brasilien und Indien deutlich mehr Mitsprache und wollen die USA ihre für wichtige Entscheidungen relevante Sperrminorität von über 15 Prozent sichern.

Auf der Basis der von den USA vorgeschlagenen Quotenformel, die sich ausschließlich auf das BIP stützt, würde ihr Stimmanteil um mehr als 50 Prozent steigen. Diese zusätzlichen Stimmen wollen die USA dann vor allem an die asiatischen Schwellenländer umverteilen. Im Gegenzug sollen auch die überrepräsentierten Europäer auf Stimmen zugunsten der großen Schwellenländer verzichten und einen gemeinsamen EU-Sitz im Exekutivdirektorium bilden. Von der Stimmreform versprechen sich die USA in erster Linie eine stärkere Rolle des IWF bei der multilateralen Überwachung der Wechselkurse. Der Fonds könnte dann, so ihre Hoffnung, besser Druck gerade auf die chinesische Regierung ausüben, damit diese ihre Währung aufwertet und sich so der Handelsbilanzüberschuss gegenüber den USA reduziert.

Wie die USA sieht auch Deutschland eine wichtige Rolle für den IWF in der multilateralen Überwachung. Allerdings wehrt sich die Bundesregierung vehement dagegen, dass die USA die Institution instrumentalisieren wollen, um ein in erster Linie bilaterales Problem zu lösen. Auch hat die Bundesregierung der Ad-hoc-Quotenerhöhung erst nach einigem Zögern zugestimmt, und zwar nur als Vorschuss auf die eigentliche

Stimmreform. Deutschland strebt eine vereinfachte Quotenformel an, die neben einer stärkeren Gewichtung des BIP auch weiterhin die Offenheit der Märkte und die Konvertierbarkeit der Währungen berücksichtigt. Währungsreserven und Krisenanfälligkeit sollen indes nicht mehr als entscheidende Variablen gelten. Die Berücksichtigung nicht-ökonomischer Kriterien (z.B. der Bevölkerungszahl) wird ebenso strikt abgelehnt wie eine Reduzierung der EU-Quoten oder gar ein gemeinsamer EU-Sitz.

Nicht nur Deutschland, sondern auch viele Entwicklungsländer haben in die Ad-hoc-Quotenerhöhung nur unter Vorbehalt eingewilligt. Die G-24 (u.a. Indien, Brasilien und Südafrika) kündigten an, der Reform nur dann zuzustimmen, wenn sie den Einfluss der ärmeren Länder deutlich stärkt: Der Gruppe zufolge soll der Anteil der Basisstimmen an den Gesamtstimmen mindestens verdreifacht werden; die Quotenformel soll maßgeblich auf dem BIP nach Kaufkraftparitäten basieren, aber auch die Anfälligkeit für Rohstoffschwankungen, die Volatilität von Kapitalströmen und exogene Schocks positiv berücksichtigen. Vereinzelt wird auch die Einbeziehung der Bevölkerungszahl in die Quotenberechnung befürwortet. Vor allem plädieren die G-24 für eine stärkere Vertretung gerade der afrikanischen Länder im Exekutivdirektorium.

Sinn und Unsinn der Reformen

Sicherlich sind nicht alle Forderungen wünschenswert oder politisch umsetzbar. So ist es unumgänglich, dass die Entscheidungsfindung innerhalb des IWF auch künftig auf quotendeterminierten Stimmrechten beruhen muss. Schließlich bemessen sich an ihnen auch die Einzahlungspflichten der Mitglieder.

Mehr als wünschenswert ist indes eine Vereinfachung der Quotenformel. Diese sollte maßgeblich auf dem BIP beruhen, sowohl als Indikator für das weltwirtschaftliche Gewicht eines Landes als auch für seine Fähigkeit, Ressourcen für den IWF bereitzustellen. Bislang wird das BIP der einzel-

nen Länder mit marktbezogenen Wechselkursen auf ein vergleichbares Maß umgerechnet, was den effektiven Marktwert der Ressourcen eines Landes abbilden soll. Für die Berücksichtigung des BIP nach Kaufkraftparitäten würde hingegen sprechen, dass auf diese Weise der Wohlstand der Länder besser bemessen werden kann und Verzerrungen durch Wechselkursschwankungen ausgeschlossen werden. Gerade bei Ländern mit schwachen Währungen kann es sonst zu einer Unterbewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kommen.

Nach wie vor ist es auch sinnvoll, die Offenheit einer Volkswirtschaft in die Berechnung der Quoten mit einfließen zu lassen. Schließlich hat sich der IWF in Artikel I seiner Gründungsstatuten dazu verpflichtet, den Handel zwischen den Ländern zu fördern. Allerdings sollte dieses Kriterium weniger stark gewichtet werden als in der Vergangenheit, denn der alte Ansatz hat zu einer Überbewertung der Quoten kleiner offener Volkswirtschaften wie der EU-Länder geführt.

Als Indikator für Krisenanfälligkeit sollte sich fortan auch die Variabilität der laufenden Einnahmen in der Formel niederschlagen – allerdings anders, als es die G-24 fordert, in einem negativen Zusammenhang zur Quotenhöhe. Denn sonst würde schlechte Wirtschaftspolitik mit einem höheren Stimmanteil und größeren Kreditmöglichkeiten belohnt. Mit Vorsicht ist auch der Einrechnung der Währungsreserven in die Quotenbestimmung zu begegnen. Zwar können diese im Falle einer Krise gezielt zu deren Bewältigung eingesetzt werden und senken somit im Vorfeld die Krisenanfälligkeit; doch das Anhäufen von Reserven, wie es in den asiatischen Ländern in den letzten Jahren stattgefunden hat, stellt volkswirtschaftlich gesehen eine Verschwendung dar, da die Devisen gewinnbringender im eigenen Land investiert werden könnten. Folglich sollte sie nicht noch durch eine stärkere Gewichtung in der Quotenformel gefördert werden. Auch nicht-ökonomische Variablen wie die Bevölkerungszahl oder der Armutsanteil sollten

nicht in die Berechnung einbezogen werden, da die Quote auch zukünftig in erster Linie das relative weltwirtschaftliche Gewicht eines Landes abbilden sollte.

Dem berechtigten Wunsch nach mehr Einfluss für die kleineren und ärmeren Volkswirtschaften sollte somit auch nicht durch eine Quoten-, sondern eine Basisstimmerhöhung Rechnung getragen werden. Eine Verdoppelung der Stimmen, wie es auch Rato vorgeschlagen hat, bringt hier jedoch wenig. Um zum Beispiel den Anteil der Entwicklungsländer an den Gesamtstimmen von den bisherigen 33 auf 40 Prozent anzuheben, müssten die Basisstimmen mindestens verfünffacht werden. Ein in den Statuten verankerter Mechanismus sollte dann einen gleich bleibenden Anteil der Basisstimmen an den Gesamtstimmen sichern. Allerdings müssen sich die Entwicklungsländer darüber im Klaren sein, dass ein größeres Mitspracherecht im IWF auch mit mehr Verantwortung verbunden ist.

Um die Mehrheit der IWF-Mitglieder für eine umfassende Stimmreform zu gewinnen, müssen sicherlich die aktuellen Quotenanteile beachtet werden. Dennoch sollte nicht von vornherein eine Verhandlungslösung angestrebt werden, bei der die Neuverteilung der Quoten – wie in der Vergangenheit häufig der Fall – in erster Linie vom Verhandlungsgeschick und der geostrategischen Bedeutung eines Landes abhängt.

Ein gemeinsamer Sitz für die EU?

Schließlich wäre eine Neuorganisation des Exekutivdirektoriums durchaus sinnvoll. Durch eine Reduzierung der Zahl der EU-Direktoren und die Bildung europäischer Stimmgruppen könnten Sitze für die unterrepräsentierten Schwellenländer frei werden. Als drei der fünf größten IWF-Anteilseigner sollten Deutschland, Frankreich und Großbritannien zunächst eigene Sitze behalten. Daneben könnten zwei weitere EU-Stimmgruppen gebildet werden. Allerdings ist hier Vorsicht geboten, da dies auch eine Neustrukturierung aller anderen Stimmgruppen nach sich ziehen würde: Gerade

die Durchmischung der Gruppen mit kleinen und großen Ländern, Schuldnern und Gläubigern hat in der Vergangenheit die Kooperation innerhalb des IWF eher gefördert. Eine Neustrukturierung der Stimmgruppen darf somit keinesfalls den Nord-Süd-Konflikt im IWF noch verstärken.

Für einen gemeinsamen EU-Sitz ist es indes noch zu früh. Wenigstens auf kurze Sicht würde dies nämlich nicht, wie die Befürworter einer solchen Lösung argumentieren, zu einer Stärkung der EU-Stimme führen. Vielmehr müssten sich die EU-Staaten zum einen bei vielen Fragen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen, um überhaupt eine gemeinsame Position zu finden, mit der Folge, dass sich das Gewicht der EU-Stimme eher verringern würde. Zum anderen müsste die EU einer Reduzierung der eigenen Quote zustimmen, da die anderen IWF-Mitglieder einen Machtblock EU in seiner jetzigen Größe kaum akzeptieren würden. Letztlich scheitert ein gemeinsamer Sitz allein schon am fehlenden politischen Willen der großen EU-Länder. Denn er wäre ähnlich wie in der gemeinsamen Außenhandelspolitik mit einer Vergemeinschaftung der nationalen IWF-Politiken verbunden, wofür tief greifende Änderungen im EU-Vertrag notwendig wären.

Kein Minimalkonsens!

Letztlich wird es der IWF nicht allen recht machen können. Da jedoch mindestens 85 Prozent seiner Mitglieder der Reform zustimmen müssen, steuert er gegenwärtig auf einen Minimalkonsens zu, der an den eigentlichen Strukturproblemen wenig ändern wird. Dies wäre jedoch nicht nur für den Währungsfonds, sondern auch für das internationale Finanzsystem fatal. Durch eine wirkliche Verwaltungsreform des IWF würden hingegen alle gewinnen. Am Ende könnte eine Institution stehen, die bei der Beseitigung globaler Ungleichgewichte eine schlagkräftigere Rolle spielen kann. Für den anstehenden, schwierigen zweiten Schritt der Reform sollten dies vor allem die Europäer beherzigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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