



Machtpolitik und Rechenricks

Von den Irrungen und Wirrungen der IWF- Stimmrechtsreform

Daniela Setton, Margarethe Kubitzka
10/2007

Der Internationale Währungsfonds (IWF) durchlebt turbulente Zeiten. Er steckt in einer tief greifenden Legitimationskrise, verliert zunehmend an Bedeutung und ist darüber hinaus nun selbst von einer Finanzkrise bedroht. Die Anpassung an veränderte weltwirtschaftliche und –politische Konstellationen scheint ihm so schwer zu fallen, wie in seiner über 60 jährigen Geschichte nicht. Die „Reform“ dieser einst so mächtigen Internationalen Finanzorganisation steht also hoch auf der internationalen Agenda. Vor allem geht es darum, den Schwellenländern, die sich zunehmend vom Fonds abwenden, wieder ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Doch die Vorschläge, die derzeit auf dem Tisch liegen, sind weit davon entfernt die nötigen strukturellen und politischen Konsequenzen aus der Krise des IWF zu ziehen. Um eine neue Machtbalance beim IWF zu schaffen, reicht die Reform der Quotenformel nicht aus. Es muss ein System doppelter Mehrheiten beim IWF eingeführt werden.

1. Ungleiche Machtverhältnisse beim IWF

In ihrer Rede auf der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2007 brachte die argentinische Finanzministerin Felisa Miceli das Kernproblem der IWF-Governance Struktur auf den Punkt: der Fonds habe derzeit ein erhebliches Effektivitäts- und Demokratiedefizit, das sich vor allem anhand des derzeitigen Entscheidungsfindungsprozesses festmache. Die Verteilung der Stimmrechte wird von der Mehrheit der IWF-Mitglieder als ungerecht angesehen. Auf der einen Seite stehen die Industriestaaten, welche einen vergleichbar leichten Zugang zu den IWF-Mitteln besäßen, obwohl sie keinen ersichtlichen Bedarf daran haben. Zudem können die Industrieländer aufgrund der derzeitigen Governance-Strukturen den Fonds quasi im Alleingang führen. Auf der anderen Seite stehen die Entwicklungsländer, welche auf Grund ihrer weltwirtschaftlichen Stellung potentielle Kreditnehmer darstellen, jedoch über wenig Einfluss auf die IWF-Geschäftsführung verfügen und einen relativ geringen sowie kostspieligen Zugang zu den Fonds-Mitteln haben (Miceli 2007).

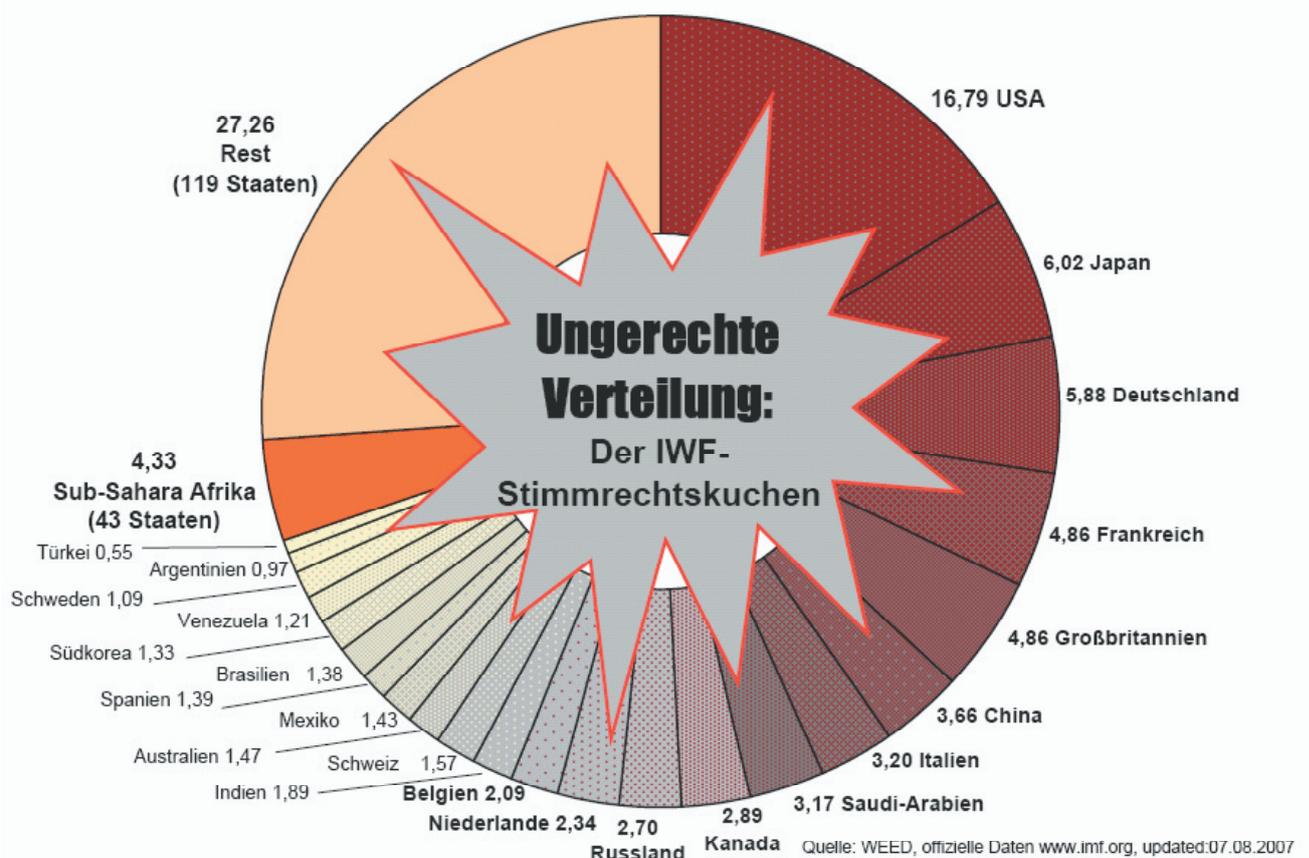
Im derzeitigen System sind die Interessen der Industrieländer privilegiert. Kleine europäische Länder wie Belgien oder die Niederlande haben noch immer mehr Gewicht als boomende asiatische Län-

der wie Indien, das mit seinen über 1 Mrd. EinwohnerInnen nur einen Stimmrechtsanteil von 1,89 % am IWF hat. Dagegen verfügt Belgien über 2,09% der Stimmrechte beim IWF - mit seinen knapp 10 Mio. EinwohnerInnen (s. Grafik). Ohne die Zustimmung einiger Industriestaaten ist die Mehrheit der IWF-Mitglieder, die aus Schwellen- und Entwicklungsländern besteht, nicht in der Lage eigene Entscheidungen durchzubringen. Entwicklungsländer brauchen dazu mindestens die Unterstützung von vier Exekutivdirektoren (EDs) der Industrieländer oder des EDs aus den USA gemeinsam mit einem ED aus den Industrieländern. Auf der anderen Seite können die Industrieländer Entscheidungen gegen die Kritik der Mehrheit aller Mitglieder durchsetzen. Die OECD-Länder kontrollieren fast 70% der Stimmen im Exekutivdirektorium. Zudem können EDs der G7 im jetzigen IWF-System mit der Unterstützung des belgischen Exekutivdirektors eine einfache Mehrheit erreichen. Diese acht Exekutivdirektoren, welche 35 Staaten repräsentieren, können unter sich relevante Entscheidungen für den IWF aushandeln. (Chowla et al 2007b).

Ein weiteres Problem ist, dass die Stimmrechtsverteilung im IWF schon seit einiger Zeit nicht mehr die weltwirtschaftlichen Positionen der Mitgliedsländer widerspiegelt. Vor allem sind die wachstumsstarken Schwellenländer stark unterrepräsentiert. Seit

dem IWF reihenweise seine ehemals wichtigsten Kunden weglassen, ist die Reform der Governance-Strukturen des IWF hoch auf die Agenda gerückt, um den Einfluss der Schwellen- und Entwicklungsländer zu stärken. Eine der zentralen Reformbaustellen, um dem zunehmenden Bedeutungsverlust des IWF entgegenzuwirken, ist dabei die Neuformulierung der Quotenformel, die für die Bestimmung der Stimmrechtsanteile der Mitgliedsländer entscheidend ist (s. Kasten 1). Die Quotenreform soll die „Vertrauenswürdigkeit“ und „Effizienz“ des Fonds verbessern und so auch seine Legitimität wiederherstellen.

Da die Berechnung der Quote nicht nur als veraltet, sondern auch als viel zu kompliziert angesehen wird, ist die ‚Vereinfachung‘ und ‚Transparenz‘ der Formel eines der Hauptanliegen bei der derzeitigen Reform. Die bisherigen 5 Formeln sollen durch eine einzige Quotenformel ersetzt werden, welche darüber hinaus die relative Position der Mitglieder in der Weltwirtschaft „angemessen“ aufgreifen und von einer breiten Mitgliederbasis akzeptierbar sein soll, um die Effektivität des Fonds wahren und erweitern zu können (IMF 2007a).



Stimmenrechtsverteilung beim IWF (in Prozent von 100)

Kasten 1: Wie werden die Stimmrechte beim IWF bestimmt?

Das Stimmrecht eines Mitgliedslandes setzt sich aus der Quote und den Basisstimmen zusammen.

Jedes Mitglied hat einen Kapitalanteil beim IWF, auch „Quote“ genannt. Die Quote soll das weltwirtschaftliche Gewicht jedes IWF-Mitgliedslandes und dessen Fähigkeit, Mitteln für den IWF bereitzustellen, angemessen abbilden. Die Quote bestimmt:

- Die Einzahlungsverpflichtungen der Mitgliedsländer (Subskription)
- Das Recht zum finanziellen Rückgriff auf die Mittel des Fonds und das
- Stimmrecht des Mitgliedslandes.

Die Quote wird durch einen komplizierten und intransparenten Berechnungsprozess bestimmt, in dem eine so genannte „Bretton Woods Formel“ [$Q1 = (0.01Y + 0.025R + 0.05P + 0.2276VC) (1 + C/Y)$] und vier Zusatzformeln in unterschiedlicher Gewichtung angewendet werden. Zuerst gab es nur eine einzige Formel, dann wurden im Laufe der Zeit noch vier weitere hinzugefügt. Die Variablen in den Formeln haben sich seit 1983 nicht verändert; zuvor gab es nur geringfügige Veränderung.

Die Quoten der Mitglieder werden regelmäßig in Intervallen von nicht länger als fünf Jahren überprüft. Bisher gab es zwölf dieser Untersuchungen und acht Mal wurden die Quoten erhöht. Die letzte generelle Quotenerhöhung fand im Januar 1999 statt. Bei der 2003 erfolgten 12. Allgemeinen Quotenüberprüfung beschloss der Gouverneursrat, dass eine Erhöhung nicht notwendig sei. Die nächste Überprüfung soll zum 30. Januar 2008 abgeschlossen sein. Die Quote, die ein Land letztlich zugewiesen bekommt, ist jedoch weniger das Resultat „reiner Rechenkunst“, sondern Ergebnis politischer Verhandlungen. Ausschlaggebend ist sowohl die weltwirtschaftliche Stärke der Länder, als auch deren politisches Gewicht. Genau genommen sind die meisten Staaten im Hinblick auf ihre errechnete Quote derzeit mehr oder weniger stark über- oder unterrepräsentiert (IMF 2007a, Gurusurthi 2006, Deutsche Bundesbank 2003).

Mit dem Cooper Report aus dem Jahr 2000 wurde das letzte Mal der Versuch gestartet, eine grundlegende Quotenreform anzustoßen. Die Kernempfehlung des Reports war, dass die Quotenformel durch die Reduktion auf zwei Hauptvariablen vereinfacht werden sollte: dem BIP in marktüblichen Wechselkursraten sowie der Variabilität in Real- und Finanzströmen. Doch der Vorschlag hatte nicht genügend Unterstützung finden können. Ein weiteres Mal hat man 2003 versucht zu einem hinreichenden Konsens über eine neue Quotenformel zu kommen, jedoch ohne Erfolg.

Jedes Mitgliedsland erhält pro 100 000 SZR-Einheiten (Sonderziehungsrechte, SZR) der eigenen Quote eine weitere Stimme. Die SZR stellen das Hauptreservemedium des IWF dar. Sie dienen aber auch als Zahlungsmittel (Deutsche Bundesbank 2003, 54ff). „Sonderziehungsrechte werden nicht am Devisenmarkt gehandelt, sie haben also keinen Marktpreis (Kurs), der sich wie bei nationalen Währungen aus Angebot und Nachfrage ergibt. Vielmehr wird für den Wert eines SZR in Landeswährung ein ‚abgeleiteter‘ Marktkurs ermittelt. Er entspricht dem Marktwert eines ‚Korbs‘“. Dieser enthält die vier wichtigsten, in festen Beträgen umgerechneten, Weltwährungen. Der Wert der einzelnen Währungen wird üblicherweise an jedem Geschäftstag zu deren jeweiligen US-Dollar-Kursen am Devisenmarkt berechnet. „SZR können nur von den Währungsbehörden der Mitgliedstaaten gehalten werden, die Teilnehmer am SZR-System sind, vom IWF selbst und von so genannten sonstigen Inhabern. [...] Der Teilnehmer hat im Fall eines Finanzierungsbedarfs das Recht, gegen SZR andere Währungen zu kaufen“ (Deutsche Bundesbank 2003: 56f).

Jedes Mitgliedsland hat unabhängig von seiner wirtschaftlichen Stärke qua Mitgliedschaft 250 **Basisstimmen**. Seit Gründung des IWF ist das Gewicht der Basisstimmen im Verhältnis zum Gewicht der Quote für die Bestimmung der Stimmrechte immer weiter gesunken, von anfänglich 11,3% auf 2,1% (vgl. BMF 2006). Infolge dessen haben die schwächsten Länder im IWF immer mehr an Macht verloren – ungeachtet dessen, dass der IWF seit den 1980er Jahren nur noch an Entwicklungs- und Schwellenländer verleiht und in die Entwicklungsfinanzierung eingestiegen ist. Für eine Änderung der Basisstimmen ist eine Änderung der Satzung nötig, Die Änderung der Quotenformel erfordert lediglich eine einfache Mehrheit (vgl. IMF 2007a/Fernández de Lis 2006).

2. Die Beschlüsse von Singapur

Auf der IWF/Weltbank Jahrestagung in Singapur im September 2006 wurde ein Paket zur Reform der Quoten und Stimmrechte verabschiedet, das innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden und in zwei Stufen erfolgen soll:

Die erste Stufe ist schon abgeschlossen: In Singapur wurde eine Ad-hoc-Quotenerhöhung von 1,8% zugunsten der vier am stärksten unterrepräsentierten Länder (China, Korea, Mexiko und Türkei) vorgenommen. Dabei erhöhte sich der Quotenanteil Koreas um 76%, der Chinas um 25%, der der Türkei um 22% und der Mexikos um 20%. Der deutsche Anteil sank von 6,089% auf 5,98% im Einklang mit den Quoten der übrigen Mitglieder“ (BMF 2006).

Die zweite Stufe:

- Eine neue Quotenformel: Die eigentliche Aufgabe steht aber noch bevor. Vorerst soll bis zur nächsten Jahrestagung im Oktober 2007, allerspätestens aber bis zur Frühjahrstagung 2008, eine neue (und einfachere) Formel zur Quotenberechnung konzipiert werden. Sobald sich die Mitgliedsländer auf eine neue Formel geeinigt haben und diese per Beschluss angenommen wurde, soll eine umfassendere Quotenerhöhung vorgenommen werden, die für eine Umverteilung der Stimmrechte sorgt und zu einer „angemessenen“ Repräsentation von Schwellenländern führt. Um diesen Prozess voranzubringen, stellte de Rato die Erstellung eines Basispapiers zur Gestaltung der neuen Quotenformel bis zu den Jahrestreffen als seine Priorität vor. Eine neue Quotenformel soll bis spätestens 2008 verab-

schiedet werden;

- Quotenerhöhungen: Auf der Basis der neuen Quotenformel soll dann eine erneute Ad-hoc Quotenerhöhung erfolgen.

- Erhöhung der Basisstimmen: Gleichzeitig soll das Exekutivdirektorium eine Veränderung der IMF Articles of Agreement vorschlagen, um mindestens eine Verdopplung der Basisstimmen für jedes Mitgliedsland zu erreichen um die Stimmrechte der Entwicklungsländer als Gruppe zu bewahren. Zugleich soll eine „angemessene“ Repräsentation der Länder mit niedrigem Einkommen sichergestellt werden. Außerdem soll eine Zuweisung zusätzlicher Ressourcen an die Exekutivdirektoren, die eine große Anzahl an Staaten vertreten, erfolgen (IMF 2007a).

Die Zustimmung für dieses Paket erfolgte in Singapur mit einer Mehrheit von 156 Mitgliedsstaaten und über 90% aller Stimmen, womit die erforderliche Mehrheit von 85% erreicht wurde. Doch es brodelt gewaltig. Viele Schwellen- und Entwicklungsländer befürchten, dass sie letztlich als Verlierer der Reformen dastehen und die Industrieländer nicht bereit sind, einen wirklichen Machtverlust zu akzeptieren. Es stimmten ganze 23 Staaten gegen das „Singapur-Paket“. Zu den Skeptikern gehörten wichtige Schwellenländer wie Indien, Ägypten, Brasilien, Argentinien und weitere südamerikanische Länder, die darauf hinwiesen, dass auch sie unterrepräsentiert seien. Aber ihr kombinierter Stimmenanteil erreichte nicht die erforderlichen 15%, die für ein Blocken nötig gewesen wären.

Argentinien kritisierte, dass viele Entwicklungsländer gegen die Governance-Reform in seiner jetzigen Form gestimmt hätten oder letztlich ihre Zustimmung nur durch eine starke Einflussnahme des Fonds-Management gegeben hätten. Einige Kollegen im Direktorium berichteten, dass *„ihre Gouverneure entgegen ihren Ratschlägen beeinflusst worden waren, um zu Gunsten der Resolution zu stimmen“*. Die indische Regierung kritisierte die Ad-hoc Stimmrechtserhöhung für die vier Länder. Die zwei-Phasen Strategie sei weder nötig noch angemessen. Eine einmalige Neu-Balancierung der Machtverteilung im IWF durch eine glaubwürdige neue Quotenformelberechnung wäre weit aus effektiver. Der indische Finanzminister P. Chidambaram bezeichnete die Reform als *„zutiefst mangelhaft“* und erklärte: *„Wir haben eine Abstimmung verloren, aber nicht unsere Argumente.“* Die nächste Phase der Reform beginne jetzt, und da werde man dem IWF genau auf die Finger sehen (Gurumurthi 2006).

Der geplante Folgeschritt einer neuen Quotenverteilung nach neuer Formel komme zu spät, sagte Brasiliens Finanzminister Guido Mantega. *„Wir müssen sicherstellen, dass die Länder mit höheren Anteilen diese reduzieren. Und dass beide Schritte zeitgleich erfolgen“*, sagte er. *„Kommt der erste Reformschritt, besteht die Gefahr, dass es nie zu einem zweiten Schritt kommen wird und wir am Ende schwächer dastehen als zuvor.“* (F.A.Z., 18.09.2006)

Die afrikanischen Regierungen hatten den Vorschlag weitestgehend unterstützt. Im Vorfeld hatten jedoch die drei ED's, die afrikanische Regierungen vertreten, angedroht, dass sie gegen das Reformpaket in der damals noch vorliegenden Version stimmen würden. Sie hatten sich damit durchgesetzt, die Erhöhung der Basisstimmen zeitgleich zur Revision der Quotenformel zu beschließen und nicht erst danach, damit die schwächeren Länder, die ja von der Politik des IWF am meisten betroffen sind, nicht die klaren Verlierer dieser Reform sind. Der offene Protest afrikanischer Länder ist sehr ungewöhnlich in der Geschichte des IWF.

Dass Gordon Brown kurz nach den Beschlüssen in Singapur schwärmte: *„Wir unternehmen die größte Reform des IWF seit 60 Jahren“* (F.A.Z., 18.09.2006), kann nur als Realitätsverlust gewertet werden. Denn bisher ist außer Symbolpolitik und der Formulierung einer ganzen Reihe wohlklingender Ziele nicht viel erreicht worden. Eine moderate Erhöhung der Basisstimmrechte im Rahmen von ca. 5-8% würde für Entwicklungsländer keinen entscheidenden Unterschied machen. Allein eine Verfünffachung der Basisstimmen wäre nötig, damit der bisherige 33%ige Gesamtstimmenanteil von Entwicklungsländern auch nur auf 40 Prozent angehoben werden könnte (Mildner/Silva-Garbade 2006).

3. Die Hauptvariablen der Quotenformeln und ihre Bedeutung in der Reformdebatte

Auch die Revision der Quotenformel ist hoch umkämpft, denn dabei geht es um das Eingemachte – die machtpolitische Stellung der einzelnen Mitglieder im IWF. Es liegen mehrere Vorschläge auf dem Tisch, über die bisher keine Einigung besteht. Umstritten ist, welche Variablen zur Berechnung der Quote angewendet werden sollen, welches Gewicht sie haben sollen und wie sie definiert werden. Im Folgenden wird die Bedeutung der einzelnen Variablen in der Diskussion und die verschiedenen Positionen der Hauptakteure dargestellt:

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Die meisten Mitglieder des IWF stimmen darin überein, dass das BIP die maßgebende Variable in der Formel bleiben soll. Das zugrunde liegende Argument: Je größer das steigende Produktionsvolumen an Gütern und Dienstleistungen eines Landes ist, desto höher ist auch seine weltwirtschaftliche Relevanz (Mirakhor/Zaidi 2007). Einer der Kernpunkte bei der Auseinandersetzung um die neue Quotenformel ist jedoch die Frage, ob das BIP in marktüblichen Wechselkursraten oder anhand der Kaufkraftparitätenmethode (purchasing power parity, BIPppp) berechnet werden soll.

Die Kaufkraftparitätenmethode (KKP) wird von den Schwellen- und Entwicklungsländern gefordert, weil dadurch das niedrigere Preisniveau der ärmeren

Länder miteinbezogen wird. Die G24 fordert, dass die Einfügung der KKP-Methode „die prinzipielle Berechnung zur Bestimmung des ökonomischen Gewichts eines Landes sein“ (G24 2007) soll. Die Verwendung der Kaufkraftparitätsmethode in der Quotenberechnung würde aus ihrer Sicht die ökonomische Gewichtung der Mitgliedsländer (Pro-Kopf-Einkommen in USD-Kaufkraftparität) besser abbilden als es derzeit der Fall sei (s.o.). Die Berechnungen der „G24 Technical Group“ auf ihrem Treffen in Manila im März 2005 ergaben: wenn man in der Quotenformel allein das BIP in KKP zu 100% gewichten würde, würde sich alleine dadurch das Stimmengewicht der Entwicklungsländer beim gleichzeitigen Abfall der Stimmen der Industrieländer erhöhen – und zwar um ca. 9% (vgl. Tabelle 1).

	Derzeitige BIP Berechnung, Gesamtstimmenanteil	GDP in KKP =1 (zu 100% gewichtet)
Stimmenanteil aller Industriestaaten im IWF	60,79	51,64
Stimmenanteil aller Schwellen- und Entwicklungsländer im IWF	39,23	48,36

Tabelle 1: Unterschiedliche Stimmverteilung bei KKP und wechselkursbasierter Berechnung des BIP

Die Industrieländer halten jedoch an der Berechnung des BIP in marktüblichen Wechselkursraten fest, paradigmatisch hierfür der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück auf der letzten IWF-Weltbank Frühjahrstagung 2007: „Wir können kein grundlegendes Argument für eine andere Berechnung des BIP als über die Wechselkursraten ausmachen: im internationalen Finanzsystem, dessen Stabilität die Kernverantwortung des Fonds darstellt, finden die zwischenstaatlichen Handels- und Finanzbeziehungen im Rahmen marktüblicher Wechselkursraten statt“ (Steinbrück 2007).

Die Unterschiede bei den jeweiligen Berechnungsmethoden können beachtlich sein, z.B.: China's Gewicht in der Weltwirtschaft beträgt auf Basis der Wechselkurse 5 Prozent – und in BIPppp 15 Prozent (Fernández de Lis 2006). Ein weiteres Zahlenbeispiel zeigt, warum die Industrieländer an dem derzeitigen BIP-Berechnungskonzept festhalten: Wenn das BIP wechselkursbezogen berechnet wird, dann halten die entwickelten Ökonomien 75% des weltweiten BIP. Wenn es kaufkraftbezogen berechnet wird, dann halten diese Ökonomien nur noch 50% des weltweiten BIP (Mirakhor/Zaidi 2007).

Kasten 2: Kaufkraftbezogene vs. wechselkursbezogene Berechnung des BIP

Das Statistische Bundesamt Deutschland definiert die Berechnung des BIP über Kaufkraftparitäten wie folgt: „Die erhobenen Daten werden zur Berechnung von Kaufkraftparitäten (KKP) verwendet. Bei einer Kaufkraftparität handelt es sich um einen Umrechnungsfaktor zwischen zwei Währungen, der sich im Gegensatz zum Wechselkurs an der Kaufkraft der Währungen orientiert. Mit Hilfe von Kaufkraftparitäten rechnet man die nationalen Währungen in eine künstliche Währung, den Kaufkraftstandard, um. Auf diese Weise können die in nationalen Währungen dargestellten Bruttoinlandsprodukte (BIP) ohne Verfälschung durch zum Teil stark schwankende Wechselkurse konvertiert und verglichen werden“ (DESTATIS 2005). Dieser letzte Aspekt stellt das Kernargument der G24 dar, wenn sie die Berechnung des BIP in der Quotenformel anhand von KKP fordern (G24 2007).

„Durch Verknüpfung der KKP mit den Hauptaggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen [zu- grunde gelegte Waren und Dienstleistungen in einem Warenkorb,] können Vergleiche der realen Wirtschaftsleistung von Volkswirtschaften (Volumenvergleiche) durchgeführt werden. Volumenvergleiche werden unter ander-

em für Armuts-Reichtumsvergleiche von Volkswirtschaften (BIP pro Kopf der Bevölkerung) herangezogen. KKP's dienen außerdem zu gesamtwirtschaftlichen Vergleichen des Preisniveaus in den Ländern des Vergleichsprogramms, gemessen am durchschnittlichen Preisniveau in der EU“ (DESTATIS 2005). Die auf diese Weise ermittelten statistischen Daten werden dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) für länderübergreifende Berechnungen zuteil. Die OECD-Länder legen diesen Standard ebenfalls bei ihrem BIP-Vergleich untereinander an. Der dabei zugrunde gelegte Warenkorb besteht aus über 3000 Indikatoren für die volkswirtschaftliche Leistung eines Landes; wie die Bandbreite an Endprodukten und Dienstleistungen, darunter Konsumgüter sowie staatliche/öffentliche Güter und Dienstleistungen (OECD 2005).

Einer der Schwachpunkte der KKP-Methode ist, dass sie erheblich aufwendiger ist als die Berechnung über die Wechselkursraten. Selbst wenn man sich auf die KKP-Methode einigen würde, stünde gleich der nächste Konflikt bevor, der zu einem weiteren komplizierten und langwierigen Einigungsprozess führen würde: nämlich um die Komponenten, die in den Warenkorb einberechnet werden sollen.

Zwar hat die G24 bereits einen eigenen Vorschlag erarbeitet, aber es ist fraglich, ob die Industrieländer diesen einfach so übernehmen würden. Doch die G7 blockieren ohnehin eine Änderung der Berechnung des BIP in der Quotenformen, da dies eine Minderung ihrer Stimmrechtsanteile zur Konsequenz hätte.

Offenheit und Variabilität

Die Variablen „Offenheit einer Volkswirtschaft“ (Im Folgenden: „Offenheit“) und „Variabilität in den Leistungsbilanzeinnahmen“ (im Folgenden: „Variabilität“) sind in ihrer Bedeutung für die Quote miteinander eng verbunden. Die Offenheit dient als Indikator für die Verflechtung einer Volkswirtschaft mit der Weltwirtschaft und wird über den Umfang ihrer laufenden Leistungsbilanzeinnahmen und –ausgaben erfasst. Die Variabilität stellt die gesamte Volatilität der über die Offenheit erfassten außenwirtschaftlichen Transaktionen dar, somit die Schwankungen in den Leistungsbilanzeinnahmen.

Diese zwei Variablen wurden ursprünglich in die Quotenformel einbezogen, um den zukünftigen Bedarf der Mitglieder nach IWF-Mitteln in der Formel zu berücksichtigen. Der Gedanke dahinter: Je offener eine Volkswirtschaft ist und je stärker ihre Variabilität bei den Einnahmen ist, desto krisenanfälliger ist sie. Offener und in ihrer Leistungsbilanz variabelere Länder sollten mehr einzahlen. Dieser Ansatz wird mittlerweile von vielen, besonders den Entwicklungsländern, bezweifelt: Sie bildeten die Anfälligkeit eines Landes auf externe Schocks nicht mehr angemessen ab. Denn die Industrieländer wären weit offener und ebenfalls öfters Bilanzschwankungen ausgesetzt als die Entwicklungsländer, haben jedoch seit Jahrzehnten keine IWF-Kredite

mehr aufnehmen müssen und in absehbarer Zukunft sieht es auch nicht danach aus (Mirakhor/Zaidi 2007). Außerdem gibt es Zweifel an der Möglichkeit einer verlässlichen und soliden Datenerhebung mit vergleichbaren Indikatoren zur Berechnung von Offenheit und Variabilität (Fernández de Lis 2006).

Die jeweilige Bedeutung der beiden Variablen für die neue Quotenformel wird durchaus unterschiedlich gewertet.

Bis auf die USA wollen im Grunde genommen zwar die meisten, dass die Offenheit in die Berechnung der Quoten mit einfließt, jedoch wird davon ausgegangen, dass sie einer Modifikation ihrer Berechnungsgrundlage bedarf. Die G24 und arabischen Länder wollen deren Bedeutung reduzieren. Denn bisher fördere sie das aktuelle Übergewicht der Industrieländer, da besonders kleinere, offene Volkswirtschaften wie die EU-Länder bevorzugt würden. Zudem sollte der währungszoneninterne Handel unberücksichtigt bleiben, schließlich sei dieser kein Indikator für die weltwirtschaftliche Verflechtung eines Landes, sondern nur für die innerhalb einer bestimmten Handelszone (G24 2007, Mirakhor/Zaidi 2007).

Demgegenüber bestehen die europäischen Länder darauf, den währungszoneninternen Handel stärker zu berücksichtigen, schließlich fließe dieser in die Außenhandelsbilanz der einzelnen Länder mit ein (Steinbrück 2007). Zudem fordern sie eine Stärkung der Offenheit: *„Wir unterstützen nachdrücklich die Verbesserung der aktuellen Offenheitsvariable indem wir für die Aufnahme einiger Werte zur finanziellen Offenheit sind. Wir rufen damit den IWF auf weiterhin eine angemessene Methode zur Messung finanzieller Offenheit zu untersuchen“* (Steinbrück 2007).

Außer den USA wollen ebenso die meisten Mitgliedsländer die Variabilität als Faktor in der Quotenformel beibehalten. Die Entwicklungs- und Schwellenländer sind sich jedoch einig, dass sie in ihrer Berechnung einer Modifikation bedarf, *„damit man die Schwachstellen eines Landes bezüglich seiner Warenpreisschwankungen, Kapitalströme und an-*

derer exogener Schocks korrekt bewerten kann“ (G24 2007). Jedoch wäre die Variabilität grundsätzlich ein angemessener Indikator zur Messung zukünftiger IWF-Bedarfe. Dagegen möchten die europäischen Länder die Variabilität in der Gewichtung schwächen.

Reserven eines Landes

Die Einbeziehung und vor allem die Gewichtung von Währungs-, Gold- und anderer Landesreserven sind unter den IWF-Mitgliedern ebenfalls umstritten. Die Reserven wurden ursprünglich als Indikator für die Zahlungsfähigkeit eines Landes in die Quotenformel einbezogen. Peer Steinbrück betonte in seiner Rede auf dem IMFC Meeting im September 2007 als Vertreter der EU-Länder, dass die Reserven keine Berücksichtigung in der neuen Quotenformel finden sollten; wenn überhaupt dann sollten sie nur in geringem Maße berücksichtigt werden. Er gab zu bedenken, „dass die Aufnahme von Reserven bis zu einem bestimmten Punkt im Widerspruch zu den Zwecken des Fonds stehen könnte“ (Steinbrück 2007). Zudem zweifeln die EU und die USA die enge Verbindung zwischen Reservehöhe und Zahlungsfähigkeit vor dem Hintergrund eines liberalisierten, internationalen Finanzsystems an. Sie wollen nicht, dass diese Variable weiterhin eine relevante Rolle in der Quotenformel spielt. Ihr Argument: Man braucht heute nicht mehr so viele Reserven, um Zahlungsfähigkeit zu beweisen. Aufgrund der Globalisierung der Finanzmärkte und den weltweit liberalisierten Kapitalverkehrs würden den Mitgliedern inzwischen

vielfältigere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um u.a. ihren finanziellen Verpflichtungen an den IWF nachzukommen (Fernández de Lis 2006). Dagegen sind die Entwicklungsländer und Kanada für die Beibehaltung der Reserven in der Formel. Die Reserven seien ein nützlicher Indikator, denn so würden die Bedarfe an Eigenvorsorge und die Fähigkeit der Mitglieder, zu den IWF-Ressourcen beizutragen, angemessen abgebildet (G24 2007).

Zusatzvariablen

Die so genannten Zusatzvariablen sollen dazu dienen, vernachlässigte oder für wichtig befundene vor allem nicht-ökonomische Variablen in die neue Quotenformel einzubeziehen. Sie sollen damit den Bedürfnissen der Entwicklungsländer besser gerecht werden und sie in ihrer Einflussnahme auf die IWF-Entscheidungen stärken. So kommen die meisten Vorschläge aus den Reihen der G24.

Die bisher am stärksten diskutierte Zusatzvariable ist die Bevölkerungsanzahl. Das Argument für deren Einbeziehung lautet: Zwar wäre das BIP dazu geeignet die ökonomische Größe eines Landes und seine Fähigkeit zum Ressourcenaufbau zu erfassen, aber es erfasst nicht den Wert eines Menschen als Lebewesen; dieses könne kein aggregiertes, ökonomisches Konzept bemessen. Die Quote eines Landes sollte somit nach den zu vertretenden Individuen mit bemessen werden, es würde nicht ausreichen sie indirekt im BIP als Teil der volkswirtschaftlichen Produktion mit einfließen zu lassen (Mirakhor/Zaidi

Kasten 3: Der kanadische „Filter-Ansatz“

Die kanadische Regierung hat auf dem Treffen der G20 in Istanbul im Juni 2007 einen neuen Vorschlag vorgelegt, der die wirtschaftliche Dynamik der einzelnen Mitglieder stärker berücksichtigen soll. Der Vorschlag zielt auf die Revision der ersten so genannten Bretton Woods Formel und die Einführung von „Filtern“ zur Identifizierung von Ländern, die eine Quotenerhöhung bekommen sollen. Der vorgeschlagenen Filtermethode liegt eine bessere Anpassung des dynamischen Elements zugrunde. Selbst für in ihren Quoten überrepräsentierte Ökonomien bliebe ein Anreiz zur Steigerung ihres Wachstums über den kaufkraftbasierten Filter und zwar durch die Aufnahme des geschätzten zukünftig erwartbarem Wachstums.

Nach diesem Ansatz würde der Stimmenanteil der Industrieländer (G7 mit eingeschlossen) absinken, der von Schwellenländern steigen und der von Entwicklungsländern nur leicht ansteigen. Kanada erhoffte sich eine breite Zustimmung seitens der IWF-Mitglieder, ohne dass die Berechnungen über die Kaufkraftparität oder Kompressionsfaktoren in der Formel genutzt werden müssten, da die Filter spätere Anpassungen flexibel umsetzen könnten.

Nach einer kanadischen Beispielberechnung mit dem Filteransatz würden folgende Korrekturen vorgenommen werden:

- 4 der G7 Staaten (Japan, Deutschland, Italien, USA) würden zusammen eine absolute Erhöhung von 40,9% ihrer Quoten erhalten.
- Die fünf überrepräsentierten Staaten (Australien, Brasilien, Indien, Indonesien, Philippinen) würden zusammen eine Erhöhung von 11,7% ihrer Quoten erhalten.
- Alle weiteren unterrepräsentierten Staaten würden eine Gesamterhöhung von 47,3% ihrer Quoten erfahren.
- Um der Verpflichtung nachzukommen, dass die Quotenanteile der Entwicklungsländern konstant gehalten werden sollen, sind die Basisstimmen bei der Berechnung der prozentualen Erhöhungen der jeweiligen Quoten verdoppelt worden.

Ein Problem des kanadischen Vorschlags ist, dass vor allem kleine Länder benachteiligt würden, selbst wenn sie eine hohe Wachstumsdynamik haben. Denn nur Länder, die einen Anteil am weltweiten Wachstum von mehr als 0,5% des BIP (zu KKP) haben, sollen berücksichtigt werden. Ein kleines Land wie Malawi hätte selbst bei einem 30%igen Wachstum keine Chance eine Quotenerhöhung zu erhalten; die USA dagegen bereits bei einem jährlichen Wachstum von 1%. Zudem würden die Länder mit einer mittleren wirtschaftlichen Dynamik eher verlieren, da besonders dynamische Wachstumsländer profitieren würden.

Auch der kanadische Vorschlag stieß auf keine breite Zustimmung. Einige Entwicklungsländer signalisierten zwar, dass der kanadische Vorschlag der beste wäre, den sie bisher gesehen hätten – aber er sei dennoch weit entfernt von einer „guten Lösung“ (Wroughton 2007). Es ist dennoch nicht davon auszugehen, dass vom kanadischen Vorschlag noch viel zu hören sein wird. Allerdings durchaus von der Idee, einen „Filter“ zu benutzen, der bestimmte Länder außerhalb der Quotenformel anhand vorher definierter Kriterien für eine Quotenerhöhung auswählt.

2007). Vor allem Indien engagiert sich stark für die Einführung nicht-ökonomischer Variablen.

Eine interessenspolitische Gemengelage

Die EU-Mitglieder vertreten eine konservative Haltung bei der Quotenreform. Der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück betont zwar die Singapurziele „Vereinfachung und Transparenz“ für die Quotenrevision sowie die Förderung des Zusammenhalts und der Gleichheit zwischen den Mitgliedern. Doch ist klar, dass die EU nicht bereit ist, ihre Machtposition im IWF entscheidend zu schwächen. Die Europäer haben vorgeschlagen, die verfügbaren Stimmen um 6% anzuheben und die dadurch verfügbaren Extrastimmen an die unterrepräsentierten Staaten zu verteilen; dadurch würde der derzeitige europäische Stimmenanteil nicht sinken (Callan 2007).

Die USA drängen darauf, den Schwellenländern einen größeren Einfluss im IWF einzuräumen – auf Kosten der Europäer. Das wäre die Konsequenz, wenn die neue Quotenformel wie von den Amerikanern bevorzugt nur auf die Berechnung des BIP gestützt wäre. Der amerikanische Stimmenanteil würde sich dagegen um 50% erhöhen. Zwar sind die USA bereit, einen leichten Stimmrechtsverlust hinzunehmen, allerdings wollen sie diesen keinesfalls unter 15% senken, um ihr Vetorecht zu behalten. Washington hat starke Allianzen mit Seoul, Ankara sowie Mexico City und ein großes Interesse an der stärkeren IWF-Einbindung von Beijing. Es will China dazu bringen, seine Währungspolitik zu ändern.

China scheint bei allen vorgeschlagenen Varianten keine Verluste zu befürchten und ist für alles offen. Auf der letzten Frühjahrstagung von IWF/Weltbank im April 2007 erläuterte Frau Hu Xiaolian, die stellvertretende Präsidentin der Volksbank Chinas, ihre Haltung zur Quoten- und Stimmrechtsreform: „Die neue Quotenformel sollte simpel, transparent sein und vier Variablen enthalten- BIP, Offenheit, Varia-

bilität und Reserven, mit dem größten Gewicht auf dem BIP. Wir stehen frei für weitere Diskussionen der Vorschläge und Gewichtungen der Variablen sowie für eine Berechnung des BIP basierend auf Kaufkraftparitäten. Wir fordern eine signifikante Erhöhung der Basisstimmen und unterstützen die Erhöhung der personellen Ressourcen und Kapazitäten für die Büros des afrikanischen Exekutivdirektors. Die Quotenreform sollte die relativen Wachstumspositionen und Rolle der Entwicklungsländer mehr berücksichtigen“ (Xiaolian 2007).

Abbas Mirakhor (Iran), der dienstälteste IWF Exekutivdirektor, plädiert zusammen mit Iqbal Zaidi (als Vertreter der Stimmrechtsgruppe: Afghanistan, Algerien, Ghana, Iran, Marokko, Pakistan und Tunesien) für die Beurteilung eines jeden Vorschlags zur Quotenreform nach bestimmten Gerechtigkeitsaspekten. Sie kritisieren das IWF-Management und den Mitarbeiterstab für die anhaltende Beschränkung auf drei der vier existierenden Variablen zur Quotenberechnung für die neue Formel. Sie selbst präsentieren zwar einen Vorschlag zur Umgestaltung der Formel und die Berücksichtigung neuer Faktoren, doch ihr Kernanliegen ist der Prozessverlauf an sich. Denn die Quoten- und Stimmrechtsreform sollte alle Mitglieder angemessen berücksichtigen, um einem echten Konsens zu ermöglichen. Die wirtschaftliche Stärke von Entwicklungsländern ist zwar vergleichsweise gering, doch der IWF spielt eine unverhältnismäßig große Rolle bei der Politikberatung, Finanzierung und den Bedingungen für die IWF-unterstützten Reformprogramme in diesen Ländern. Die Korrektur dieser mangelnden Repräsentation im IWF sollte über eine scharfe Erhöhung der Basisstimmrechte erfolgen, was eine automatische Erhöhung ihrer Mitsprache bedeutet (Mirakhor/Zaidi 2007).

Die argentinische Finanzministerin Felica Miceli wies zu Recht auf das Fehlen eines klaren gemeinsamen Grundverständnisses bei den IWF-Mitgliedern über die Rolle des IWF hin, auf deren Grund-

lage erst über die nötige Governance-Reform für diese Rolle entschieden werden könne. *„Was nützen uns die Definitionen zur Gewichtung der quoteninternen Variablen, wenn es uns nicht klar ist, ob diese die Effektivität der Institution tatsächlich erhöhen würden?“* (Miceli 2007). So sei die gegenwärtige Logik, Stimmrechte entlang von finanziellen Beiträgen an den Fonds zu vergeben, zwar für eine Kreditgenossenschaft angemessen, aber nicht für eine internationale Finanzinstitution wie den IWF, mit seiner Überwachungs- und Regulationsfunktion für das globale Finanzsystem. Falls die Überwachungsfunktion des Finanzsystems durch den IWF das Hauptanliegen der Mitglieder darstellen soll und weniger seine Kreditvergabefunktion, dann sollte sich seine Governance-Struktur mehr auf die Regulationsfunktion ausrichten. Sie sollten aufhören den Anschein eines „Klubs der Gläubiger“ zu vermitteln. Die Rolle des IWF im globalen Finanzsystem sei zunächst zu überdenken, bevor sich die IWF-Mitglieder mit der nachrangigen Diskussion zur Quotenformel aufhalten. Jede Reform, die also nicht die Erhöhung der Quoten für potentielle Kreditnehmer beinhaltet, verstärkt für Miceli den Prozess der Abwendung vom IWF, also des Aufbaus von Alternativen zum IWF, z.B. mit dem Ziel des Aufbaus finanzieller Absicherung und regionaler Reservepools. Damit würde eine Schwächung des Multilateralismus einhergehen und der IWF in zunehmendem Maße irrelevant (Miceli 2007).

Der IWF ist nun verstärkt bemüht, besonders Schwellenländer mit dynamischen Ökonomien und hohen Wachstumsraten wieder an die eigene Institution rückzubinden, um u.a. den Regionalisierungsprozessen und dem Aufbau von Alternativen entgegenzuwirken. Doch trotz der proklamierten Priorität, mit der Quotenreform den Quotenanteil der Entwicklungsländer signifikant zu erhöhen, haben die Hauptanteilseigner in den USA und der EU es bisher geschafft, den Reformprozess maßgeblich zu gestalten. Das IWF-Management und der Mitarbeiterstab arbeiten an Vorschlägen, die vor allem die Positionen der EU und der USA widerspiegeln. Die Vorschläge von Entwicklungsländern, z.B. nach der Aufnahmen neuer Variablen (s. Tabelle 2), haben keine Chancen ernsthaft erwägt zu werden.

Das Misstrauen auf Seiten der Schwellenländer ist dementsprechend groß. Indien ist einer der größten Kritiker des bisherigen Reformprozesses zur Quoten- und Stimmrechtsreform. Auch Argentinien kritisiert, dass die bisherigen Reformbemühungen weder eine höhere Vertrauenswürdigkeit noch eine spürbare Steigerung der Effektivität des Fonds zur Folge haben werden. Die Befürchtung von Schwel-

len- und Entwicklungsländern vor allem mittleren Einkommens, die keine hohe Wachstumsdynamik haben, liegt darin, die Verlierer der Reform zu sein. Denn die Erhöhung der Quoten für die dynamischsten Schwellenländer wird aufgrund der Blockadehaltung der USA und Europas nicht zu deren Ungunsten ausfallen. Die ärmsten Entwicklungsländer sollen laut den Singapurvereinbarungen vor einer Erosion ihrer Basisstimmen bewahrt werden. Folgerichtig, würden die Quotenerhöhungen zu Lasten der Entwicklungsländer im mittleren Einkommensbereich gehen (Tan 2007).

Der Vorschlag der „G20-Troika“

Wie die Financial Times Ende September 2007 berichtete, legten Südafrika, Brasilien und Australien – die „G20-Troika“ – Ende September 2007 einen weiteren Vorschlag für die Quotenreform vor, der versucht, eine Brücke zwischen den beiden unterschiedlichen Berechnungen des BIP zu schlagen. Die drei Länder empfehlen der G20, eine neue Quotenformel zu unterstützen, die dem BIP zu marktbasierter Wechselkursen ein 50%iges Gewicht zuschreibt, mit einer Aufstockung für Länder, die bezogen auf eine KKP-berechnetes BIP stark unterrepräsentiert sind. Die Troika geht von einer Kapitalerhöhung von 12,5% aus, inklusive der 1,8% Erhöhung auf der letzten Jahrestagung in Singapur. Dieser moderate Vorschlag ist der Tatsache geschuldet, dass es keine große Bereitschaft gibt, eine massive Kapitalerhöhung vorzunehmen. Ob dieser Vorschlag eine neue Kompromissbereitschaft der Schwellenländer signalisiert, muss sich noch zeigen. Doch fest steht, dass die mit diesem Vorschlag zu erzielenden Veränderungen in der Stimmrechtsverteilung marginal wären. Im Falle einer 12,5%igen Kapitalerhöhung wäre der Stimmrechtstransfer von Industrie- zu Schwellenländern lediglich in der Größenordnung von 2-3 % (Guha 2007).

	Hauptvariablen (in der alten Quotenformel enthalten)				Vorschläge für neue Variablen
	BIP	Offenheit	Variabilität	Reserven	
G24	Berechnung nach Kaufkraftparitäten	Weit schwächere Berücksichtigung, besonders der Ausschluss währungszoneninternen Handels	Bleibt enthalten, Veränderung nötig, besonders bei der Berechnung der Schwankungen	Bleibt enthalten	Besonders Indien für die Einführung: eines Armutsindex der Bevölkerungsanzahl des Pro-Kopf Einkommens
EU	Berechnung nach Wechselkursraten bleibt und höhere Gewichtung	Stärkere Berücksichtigung, besonders des währungszoneninternen Handels	Herausnahme oder zumindest weit schwächere Berücksichtigung	Herausnahme oder zumindest weit schwächere Berücksichtigung	Stärkere Berücksichtigung des Außenhandelsvolumens
USA	<u>Ausschließlich</u> BIP gestützte Berechnung	Keine Berücksichtigung	Keine Berücksichtigung	Keine Berücksichtigung	-
China	Höchste Berechnung, für weitere Diskussionen der Konzepte zu seiner Berechnungsgrundlage jedoch offen (ob PPP oder EX)	Bleibt enthalten, für weitere Diskussionen zur Berechnung und Gewichtung offen	Bleibt enthalten, für weitere Diskussionen zur Berechnung und Gewichtung offen	Bleibt enthalten, für weitere Diskussionen zur Berechnung und Gewichtung offen	-
Kanada „filters approach“	Höhere Gewichtung, Teils in Kaufkraft und Teils in Wechselkursen berechnet	Findet Berücksichtigung	Schwächere Berücksichtigung	Stärkere Berücksichtigung	Anpassungsfähige Filter, um keine neuen Variablen in die Formel zu setzen
Stimmrechtsgruppe Afghanistan, Algerien, Ghana, Iran, Marokko, Pakistan, Tunesien	Berechnung nach Kaufkraftparitäten und Berücksichtigung von Schwankungen der Kapitalströme	Veränderung nötig, Ersatz durch eine Variable, die besser die potentielle Nachfrage nach IWF Mitteln abbildet nötig	Veränderung nötig, Ersatz durch eine Variable, die besser die potentielle Nachfrage nach IWF Mitteln abbildet nötig	Bleibt enthalten	Bevölkerungsanzahl ----- Berücksichtigung der Anzahl der in der Vergangenheit unterstützten IMF Programme ----- Neue Variable zur Beurteilung der Kreditfähigkeit ----- Berücksichtigung staatlichen Anleiheumfangs (sovereign bond spreads)

Tabelle 2: Vergleich der Positionen zur Quotenreform

4. Eine alternative Governance-Struktur ist nötig: Für ein System doppelter Mehrheiten

Der noch bis Ende Oktober 2007 amtierende geschäftsführende Direktor des IWF, Rodrigo de Rato war emsig bemüht, im Vorfeld der Jahrestagung

eine Einigung in Sachen Quotenformel zu finden. Doch ein solcher Kompromiss zeichnet sich derzeit nicht ab. Aufgrund der hoch komplexen Interessenslage aller wichtigen Player steht eine tief greifende Revision der Quotenformel nicht in Aussicht. Es sind weitere Blockaden der Industrieländer wahrschein-

lich, da sie nicht bereit sein werden, einen signifikanten Machtverlust hinzunehmen. Die Gruppe der lateinamerikanischen, arabischen und asiatischen Länder traut den Industrieländern einen fairen und transparenten Reformprozess gar nicht erst zu.

Die Schwierigkeiten zeigen, dass ein Herumdoktern an einzelnen Variablen keine Antwort auf die zentralen Probleme der IWF-Governance-Struktur bietet. Ein entscheidendes Problem für die Reform der Quotenformel liegt in den unterschiedlichen Funktionen der Formel, die sowohl die Entscheidungsmacht eines jeden Mitgliedes, als auch die Beitragspflichten und Zugriffsrechte auf die Mittel des IWF regelt. Jede Veränderung kann weit reichende Konsequenzen für die Machtstellung einzelner Mitgliedsländer im IWF haben. Es ist also höchst kompliziert, in einer Quotenreform die unterschiedlichen Machtansprüche und Eigeninteressen der Mitgliedsländer so auszubalancieren, dass sich alle Länder dort wieder finden können. Deshalb ist eine grundsätzliche Alternative zur derzeitigen Bestimmung der Stimmrechte erforderlich.

Die Einführung eines Systems doppelter Mehrheiten stellt eine weitaus bessere Lösung für die Governance-Probleme des IWF dar, als eine zweitklassige Revision der Quotenformel. Denn selbst wenn es einen Kompromiss geben sollte ist nicht davon auszugehen, dass alle Mitgliedsländer damit grundlegend einverstanden sind. Mit dem System doppelter Mehrheiten könnte sowohl das relative Gewicht der einzelnen Ökonomien in der Weltwirtschaft beim Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden als auch die Gleichheit der Rechte und Pflichten eines jeden IWF-Mitgliedslandes. Dadurch könnte auch der derzeitige Graben zwischen Entwicklungs- und Industrieländern geschlossen werden, der eine Reform derzeit behindert.

Der IWF sollte das System der doppelten Mehrheiten im Gouverneursrat und dem Exekutivdirek-

torium institutionalisieren. Demnach würde man im Entscheidungsfindungsprozess die notwendige Mehrheit sowohl über die Anzahl der IWF-Mitglieder als auch über die Anzahl der Stimmengewichtungen herstellen müssen. D.h. der Schwellenwert für Entscheidungen sollte beide Varianten der Mehrheit gleich behandeln. Entscheidungen die einer einfachen Mehrheit bedürfen, würden für eine Zustimmung über 50% der Stimmengewichtung und mehr als 50% der Mitgliedschaft erfordern. Entscheidungen mit Supermehrheiten würden 70% oder 85% Zustimmung beider, der Stimmengewichtung und der Mitgliedschaft, voraussetzen. Bei jeder Entscheidung des Exekutivdirektoriums soll jeder Exekutivdirektor die Summe der ökonomisch gewichteten Stimmen und die staatenbasierten Stimmen der einzelnen Mitgliedsländer einer Wahlgruppe, die er vertritt, auf sich vereinigen. Weitere Änderungen in der Geschäftsführung des IWF sollten die Änderung der Stimmrechtsstruktur begleiten: Verbesserung der Transparenz des Exekutivdirektoriums in seinen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, Reform der Strukturen des Fonds und der Rechenschaftsverpflichtungen der Exekutivdirektoren, Entlastung der Quotenfunktionen sowie die Durchführung eines transparenten und auf Eignung basierten Auswahlprozesses für den Posten des geschäftsführenden Direktors (Chowla at al 2007a).

Den Exekutivdirektoren könnte eine zusätzliche Anzahl von Stimmen gegeben werden, entsprechend der Anzahl der Mitglieder ihrer Stimmrechtsgruppen. „Das würde bedeuten, dass der Exekutivdirektor der Afrika-II-Gruppe 1,39% der gewichteten Stimmen hätte, aber 13,19% der staatenbasierten Stimmen, was 24 der 182 aktiven Mitglieder des Fonds entspräche. Die fünf größten Länder, die über eigene Sitze im Direktorium verfügen, hätten jeweils nur eine Stimme, was 0,55% der staatenbasierten Stimmen entspräche“ (Chowla at al 2007b). In einem System doppelter Mehrheiten würde es nur 8 Exekutivdirektoren, welche die Stimmrechtsgrup-

Vorteile des Systems doppelter Mehrheiten

- Stärkt Effektivität und Legitimität einer Institution
- wirkt balancierend bei divergierenden Mitgliederinteressen
- stärkt Kommunikationsverhalten unter den Mitgliedern
- schafft einen Zwang für themenbezogene Zusammenschlüsse

Nachteile des Systems doppelter Mehrheiten

- Berücksichtigt nicht Bevölkerungsanzahl als Variable. Dies sei jedoch die Basis für die demokratischen Prinzipien der Gleichheit (Gleichheit der Menschen). Dessen Integration in die Strukturen des IWF würde auf lange Sicht geplant.
- Setzt die Unterrepräsentation der schnell wachsenden Ökonomien der Schwellenländer fort (hindert aber nicht daran eine mögliche Erhöhung über die Quoten zu ermöglichen und damit eine Anpassung).

pen der Entwicklungsländer vertreten, bedürfen, um eine Entscheidung zu blocken. Das Prinzip des staatengewichteten Systems doppelter Mehrheiten ist nicht neu, denn multiple Mehrheiten werden bei unterschiedlichen Institutionen (wie der EU, International Seabed Authority, dem US amerikanischen Kongress) verwendet.

Die doppelte Mehrheit beim IWF hätte den Vorteil, dass sie die Machtbefugnisse gleichmäßiger streut. Die Mitglieder müssen mehr darauf achten, im Vorfeld einer Entscheidung breite Zustimmung für die eigenen Ansichten zu gewinnen, damit andere Gruppierungen nicht blockierend wirken können. Somit müssen die Befürworter einer Resolution über den Prozess der Diskussion, Beeinflussung und Verhandlung eine breite Unterstützungsbasis aufbauen; das Legitimitätsempfinden der Institutionsmitglieder steigt. Außerdem wird den alternativen Interessen und Meinungen einer Institution eine höhere Einflussnahmemöglichkeit erteilt. Somit wird der zweitgrößten Wählermacht ein höheres Gewicht erteilt, ohne das Gewicht der ersten dramatisch zu reduzieren.

Der Vorschlag einer doppelten Mehrheit mag von einigen trotz einer generellen Sympathie als utopisch zurückgewiesen werden. Doch zu unrecht. Denn in Wirklichkeit trägt er den realpolitischen Gegebenheiten weit aus besser Rechnung, als dies die Hoffnungen auf eine halbherzige Reform der Quotenformel tun. Denn die Industrieländer werden auch auf absehbare Zeit nicht bereit sein, Macht freiwillig abzugeben. Mit der Einführung der doppelten Mehrheit würde die Debatte über die Gewichtung der Quotenvariablen weniger „heikel“ werden, denn die Entwicklungsländer würden über effektive Mechanismen verfügen, der Dominanz der Industrieländer bei der Quotenformel etwas entgegenzusetzen. Die G7 hätten über die ökonomisch gewichteten Stimmen immer noch die Blockmöglichkeit, doch die Entwicklungsländer könnten über das enthaltene one-country one-vote System bei den Themen die für sie von Belang sind ein Veto aufbauen. Dies würde eine Einigung bei der Quotenformel erleichtern. Auch wenn der Vorschlag der Einführung doppelter Mehrheiten noch durch keine deutliche Unterstützung bei Schwellen- und Entwicklungsländern hoch auf die Agenda gesetzt wird, so gibt es doch einige südamerikanische Stimmen, die sich dafür aussprechen (Miceli 2007/Tan 2007).

Kürzlich hat sich zudem der neue, designierte Geschäftsführende Direktor des IWF – der ehemalige französische Finanzminister Dominique Strauss

Kahn – für die Einführung der doppelten Mehrheit ausgesprochen.

„Most emerging, developing and less developed countries do question the legitimacy of the Fund. Part of the problem is the highly debated question of quotas. But solving the quota question, even if absolutely necessary, will not solve the whole question of representation. Who can believe that a change in some percentage points will be enough to rebuild the legitimacy of the Fund?[...] I have given the example of a double majority system (quotas and chairs) as a way to better ensure that key decisions command the appropriate level of consensus. While I don't think any institutional change is mandatory, I can nevertheless make a commitment to consider that any decision not likely to obtain the support of a qualified majority of chairs should be delayed by the MD (Managing Director).“ (Strauss-Kahn 2007).

Diese Aussage ist nur zu begrüßen. Auch, wenn Strauss-Kahn sehr vorsichtig argumentiert. Allzu viele Hoffnungen dürfen auf den Mann, der sich bereits vor der Amtseinführung als der „große Reformier“ präsentiert, allerdings auch nicht gesetzt werden. Er wird wahrscheinlich erstmal der letzte europäische Chef des IWF sein und durchaus versuchen den Schwellenländern mehr Einfluss einzuräumen. Doch es wird sehr schwer für ihn werden wirkliche Reformen zu erreichen, wenn die USA und Europa nicht bereit sind endlich Macht abzugeben. Wir wünschen dennoch viel Erfolg.

Die deutsche Bundesregierung hält nach wie vor an einem engen Verständnis der Stimmrechtsreform mit einer Konzentration auf die Revision der Quotenformel fest. Es wäre gut, wenn sich der deutsche Finanzminister endlich für eine grundlegendere Veränderung der Stimmrechtsverteilung beim IWF stark machen würde. Statt der Verteidigung der eigenen Machtposition sollte an oberster Priorität stehen, multilaterale Strukturen aufzubauen, die den Einfluss bilateraler Interessen möglichst begrenzen und einer öffentlichen Rechenschaftspflicht unterliegen. Nur dann können multilaterale Institutionen einen wirklichen Beitrag zur Lösung globaler Probleme leisten. Die Einführung doppelter Mehrheiten ist dafür noch keine Garantie. Aber sie ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung.

Literatur

- Ahmed, Masood (2007):** Transcript of a Press Briefing, mit Masood Ahmed, Washington D.C., 26.07.2007, www.imf.org.
- BMF (2006):** Reform des IWF, Jahresversammlung Internationaler Währungsfonds und Weltbank am 19. September 2006 in Singapur, Analyse und Berichte S. 71, Monatsbericht des BMF, Oktober 2006, www.bundesfinanzministerium.de.
- Brown, Gordon (2007):** Transcript of a Press Briefing, mit Gordon Brown, Rodrigo de Rato, John Lipsky, Masood Ahmed, Washington D.C., 14.04.2007, www.imf.org.
- Burton, David (2007):** IMF quota reform a complex, two-year process, In the news S. 52-53, Vol. 36, Nr. 4, IMF Survey, 26.02.2007, www.imf.org.
- BWP (2007):** Rocking the Fund governance reform boat, News, Bretton Woods Project, 02.04.2007, www.brettonwoodsproject.org.
- Chowla, Peter at al (2007a):** Bridging the democratic deficit, Double majority decision making and the IMF, One World Trust und Bretton Woods Project, Februar 2007, www.brettonwoodsproject.org.
- Chowla, Peter at al (2007b):** Ein System der doppelten Mehrheiten für den IWF, Die Governance-Reform in neue Bahnen lenken, in: Altvater, Elmar at.al. (2007): Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, W&E Hintergrund, April 2007, www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org.
- Callan, Eoin (2007):** Europe holds out against reform of IMF, Financial Times, 06.08.2007, www.ft.com.
- Crane, David (2007):** Global institutions no longer reflect reality, The Star, 13.08.2007, www.thestar.com.
- Deutsche Bundesbank (2003):** Der Internationale Währungsfonds, Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, S.14-72, Frankfurt am Main, März 2003, www.bundesbank.de.
- DESTATIS (2005):** Qualitätsbericht, Kaufkraftparitäten, Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, 10.2005, www.destatis.de.
- DJG/cbr (2007):** IWF, DJ Wochenüberblick, 14. und 15. April, 14Uhr Fassung, www.finanzblatt.net.
- Engelen, Klaus (2007):** In der Sinnkrise, IWF, Handelsblatt, 10.07.2007, www.handelsblatt.com.
- Executive Board (2006):** Quota and Voice Reform in the International Monetary Fund, Report of the Executive Board to the Board of Governors, 31.08.2006, www.imf.org.
- Fernández de Lis, Santiago (2006):** IMF Quota Reform, The Singapore Agreements (ARI), Real Instituto Elcano, Madrid, 01.12.2006, www.realinstitutoelcano.org.
- FT (2007):** US-China currency spat bruises IMF, Financial Times, 24.06.2007, www.ft.com.
- G24 (2005):** An Estimation of IMF Quotas based on a formula derived from the G-24 Ministers, Communiqué, G24 Secretariat, 09.2005, www.g24.org
- G24 (2007):** Intergovernmental group of twenty-four on International Monetary Affairs and Development, Communiqué, joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the transfer of real resources to developing countries, DC2007-0013, Development Committee, Washington D.C., 13.04.2007, www.worldbank.org.
- Guha, Krishna (2007):** IMF reform deal possible. Financial Times, 30.9.2007.
- Gurumurthi, Sitharam (2006):** IMF quota formula needs reality check, The Hindu Business Line, 23.09.2006, www.businessline.in.
- IMF (2007a):** Reform of IMF Quotas and Voice, Responding to Changes in the Global Economy, überarbeitet Mai 2007, IMF Issues Brief, Issue 07/02, 13.04.2007, www.imf.org.
- IMF (2007b):** The Multilateral Consultation on Global Imbalances, Issue 07/03, IMF Issues Brief, 18.04.2007, www.imf.org.
- Kißler, Andreas (2006):** Deutschland will nicht nur BIP im Fokus neuer Quotenformel, IWF, FinanzNachrichten, 16.09.2006, www.finanznachrichten.de.
- Khor, Martin (2006):** IMF governance reform package inadequate, say G-24 Ministers, Singapore 17.09.2006, TWN Info on Finance and Development, 02.10.2006, www.twinside.org.sg.
- Krätke, Michael R. (2006):** Wer braucht noch den IWF?, Wirtschaft, WOZ Die Wochenzeitung, 28.09.2006, www.woz.ch.
- Kumar, Arun (2007):** India demands new IMF quota formula, Indo-Asian News Service, 14.04.2007, www.earthtimes.org.
- Loewen, Howard (2006):** Zwischen Reform und Bedeutungsverlust, der IWF nach der Jahrestagung in Singapur, Nr. 9, GIGA Focus Global, Hamburg, 09.2006, www.giga-hamburg.de.
- McLenaghan, John B. (2005):** Purchasing Power Parities and Comparisons of GDP in IMF Quota Calculations, G-24 Technical Group Meeting, Manila, 17-18.03.2005, www.g24.org.
- Miceli, Felisa (2007):** Statement by the Honorable Felisa Miceli, Minister of Economy and Production of Argentina, Speaking on behalf of the Southern Cone Countries of Latin America Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Peru, Uruguay, 15th Meeting, International Monetary and Financial Committee Meeting, Washington D.C., 14.04.2007, www.imf.org.
- Mildner, Stormy/ Silva-Garbade, Caroline (2006):** Mehr Legitimität durch höhere Quoten, Eine Ad-hoc-Quotenerhöhung leitet die zweite Reformphase beim IWF ein, A. 45, SWP-Aktuell, Oktober 2006, www.swp-berlin.org.
- Mirakhor, Abbas/ Zaidi, Iqbal (2007):** A new way forward on IMF quota reform, In the news S. 55-56, Vol. 36, Nr. 4, IMF Survey, 26.02.2007, www.imf.org.
- NGOs, (2006):** Offene Stellungnahme europäischer NGOs zur Governance Reform des IWF, 14.07.2006, www.weed-online.org.
- OECD (2005):** New GDP Comparisons Based on Purchasing Power Parities for the Year 2002, 11.01.2005, www.oecd.org.
- Steinbrück, Peer (2007):** Statement by Federal Minister of Finance Peer Steinbrück, in his capacity as Chairman of the EU Council of Economic and Finance Ministers, to IMFC Spring 2007 meeting, 15th Meeting, International Monetary and Financial Committee, 14.04.2007, www.imf.org.
- Tan, Celine (2007):** Proposed IMF Quota Reforms, Won't Benefit Developing Countries, says Leading Developing Country Representative, TWN Info Service on Finance and Development, 16.08.2007, www.twinside.org.
- Swann, Christopher (2007):** Treasury's Plan Backfires as IMF Targets Dollar Instead of Yuan, News Worldwide, Bloomberg, 23.08.2007, www.bloomberg.com.
- Strauss-Kahn, Dominique (2007):** Adress to the IMF Board, Washington, D.C., September 20, 2007, www.dsk-imf.net.
- Tweedie, Andrew (2007):** Working on a more transparent formula, In the news S. 54, Vol. 36, Nr. 4, IMF Survey, 26.02.2007, www.imf.org.
- Wroughton, Lesley (2007):** Canada seeks to break IMF deadlock on voting power, Business, Reuters, 23.07.2007, in.reuters.com.
- Xiaolian, Hu (2007):** Statement by Madam Hu Xiaolian, Deputy Governor People's Bank of China, on behalf of China, at the 15th Meeting of the International Monetary and Financial Committee, 14.04.2007, www.imf.org.

Kontakt

World Economy, Ecology & Development (WEED), Torstraße 154, D-10115 Berlin
Tel.: +49 - 30 - 27582163, E-Mail: weed@weed-online.org