

# IWF freiwillig im Abseits: Reformvorschlag ändert nichts an der Machtverteilung

Ab dem 12.4.2008 findet die Frühjahrestagung der Bretton Woods Institutionen Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank statt. Ein wichtiger Punkt der Agenda ist die Demokratisierung bzw. die Veränderung der Stimmverteilung des IWF. Die Erstellung einer neuen Formel, die anstelle der überholten Quotenverteilung die neuen Realitäten der Weltwirtschaft widerspiegeln sollte, wurde letztes Jahr auf der Jahrestagung von Singapur beschlossen und in Auftrag gegeben. Der vom Exekutivdirektorium vorgelegte „Kompromiss“ trägt aus Sicht des SÜDWIND Instituts jedoch nicht zu einer dauerhaften Konsolidierung der internen Demokratie dieser Institution bei: Demnach steigt der Einfluss der Entwicklungsländer um lediglich 1,5% von 40,5 auf 42% und der Einfluss der Industrieländer geht entsprechend von 59,5 auf 58% zurück. Damit wurde eine weitere Chance verpasst, den IWF durch eine tief greifende Reform aus seiner gegenwärtigen Krise herauszuholen.

## Quoten und Stimmrechte

Einig sind sich alle an den Verhandlungen beteiligten Staaten und Institutionen sowie die Nichtregierungsorganisation in der Ansicht, dass eine Änderung der derzeitigen Stimmverteilung erforderlich ist. Diese Stimmenverteilung wird festgelegt durch eine Quotenformel (Details zu deren Berechnung siehe Kasten). Daher ist eine neue Quotenformel der einzig gangbare Weg zu einer Veränderung. Ebenfalls klar ist, dass eine neue Quotenformel sinnvoller Weise den aufstrebenden Marktwirtschaften größere Quotenanteile bringen muss. Aber auch die Länder mit niedrigen Einkommen sollten durch eine neue Quotenformel im IWF besser repräsentiert werden. Darüber hinaus wurde vom geschäftsführenden Direktor des IWF selbst, Dominique Strauss-Kahn, ein System der doppelten Mehrheit ins Gespräch gebracht: Demnach soll bei wichtigen Abstimmungen sowohl eine Mehrheit der Stimmen nach Quoten als auch eine Mehrheit der Länder erreicht werden.

Für jedes IWF-Mitglied wird eine in „Sonderziehungsrechten“ (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;
- 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.

### 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.

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. (Quelle: Gratz / Grech 2006: 115)

Eine solche Reform könnte über das Teilprinzip „Ein Land – eine Stimme“ dafür Rechnung tragen, dass wichtige Abstimmungen eine breite Unterstützung der Mitgliedsländer genießen. Sie wird aber bei der gegenwärtigen Stimmrechtsverteilung wohl kaum durchsetzbar sein.

Eine Folge der Quotenverteilung ist, dass die reichen Industrieländer, in denen 15% der Weltbevölkerung leben und 20% der IWF – Mitgliedsländer vereinen, über eine Stimmenmehrheit von 60,4% verfügen. Sämtliche afrikanischen Länder (inklusive Südafrika) und die anderen Niedrigeinkommensländer (inklusive Indien) mit einem Drittel der IWF-Mitgliedsländer und 40% der Weltbevölkerung vereinen zusammen lediglich 8,3% der Stimmen – etwas weniger als die Hälfte von den 15 %, die notwendig wären, um eine Entscheidung zu blockieren. Ein weiteres Beispiel: Luxemburg ein Land mit einer halben Million Einwohner hat doppelt so viel Stimmen wie Äthiopien mit mehr als 70 Millionen Einwohner.

Bei der Quotenüberprüfung berechnen die IWF-Experten länderspezifische Quoten. Bei dem nun zur Diskussion stehenden Reformvorschlag für eine neue Quotenformel werden insgesamt vier Bestimmungsfaktoren als Grundlage für die Vergabe von Stimmen genommen:

1. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Indikator der Größe einer Volkswirtschaft mit einer Gewichtung von 50%<sup>1</sup>,
2. der Grad der Wirtschaftsöffnung mit einer Gewichtung von 30%,
3. Schwankungen (Variabilität) in der Leistungsbilanzeinnahmen als Indikator des potenziellen Bedarfs an IWF-Krediten mit einer Gewichtung von 15% und
4. Währungsreserven mit einer Gewichtung von 5%.

Insgesamt erhalten China, Mexiko, Brasilien, Südkorea und Indien mit der neuen Formel den größten Stimmenzuwachs. Zu den Verlierern der neuen Verteilung gehören u. a. Saudi-Arabien, Ägypten, Russland, Iran und Argentinien.

Um die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten zu unterstreichen, wurde jedem Mitgliedstaat bei der Gründung des IWF 1944 die gleiche Anzahl an Basisstimmrechten zugeteilt, die ursprünglich 11,26% der Gesamtstimmrechte ausmachten. Da dieser Anteil aber nicht fixiert ist, ging er durch die ständige Zunahme der nach Quotenzahlungen zugeteilten Stimmen inzwischen auf etwa 2% der Gesamtstimmen zurück. Diese schleichende Machtverschiebung zugunsten der reicheren Mitgliedstaaten hat den Einfluss der Entwicklungsländer auf die Entscheidungsfindung im IWF kontinuierlich vermindert.

Die neue Berechnungsgrundlage verfehlt den in Singapur erteilten Auftrag, den Einfluss der Länder mit niedrigem Einkommen zu erhöhen. Dies hätte mindestens eine Vervierfachung der gegenwärtigen Gesamtzahl der Basisstimmen erfordert. Zudem könnte eine neue vereinfachte Formel mit nur zwei Variablen eine Stärkung der Entwicklungsländer bewirken: mit dem BIP als Maß für die Beitragsleistung an den IWF und den Schwankungen der Leistungsbilanzeinnahmen als Maß für die Anfälligkeit für externe Krisen, würde bei entsprechender Gewichtung dieser Situation Rechnung getragen. Ein solcher Vorschlag wurde allerdings von den Europäern abgelehnt. Statt dessen wurde lediglich eine Verdreifachung der Basisstimmrechte beschlossen. Zwar spiegelt diese ungleiche Verteilung die gegenwärtige Lage in der Weltwirtschaft wider, aber der Fonds wurde gerade mit dem Mandat gegründet diese Asymmetrien zu überwinden und nicht sie zu verfestigen.

---

<sup>1</sup> Für die Berechnung der BIP – Quote wird wiederum eine Gewichtung von 60% für das BIP zu Marktpreisen berechnet, die zugunsten der reichen Industrieländer geht, und zu 40% für das BIP auf der Basis der Kaufkraftparität, die die zunehmende Bedeutung der Schwellenländer ausdrücken soll.

## Die Vertretung im Exekutivdirektorium

Aber nicht nur die allgemeine Stimmverteilung spielt eine Rolle bei der Governance des IWF. Mangelnde Demokratie ist auch bei der Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums (constituency), des Leitungsgremiums des IWF, fest zu stellen. 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 eine Gruppe aus Industrie- und Entwicklungsländern repräsentieren. Innerhalb dieser Stimmrechtsgruppen wird der jeweilige Exekutivdirektor in der Regel von dem stimmenstärksten Mitgliedsland gestellt. Somit stellt Westeuropa 8 Exekutivdirektoren, Asien 5, der Nahe Osten und Südamerika je 3, Nordamerika und Afrika südlich der Sahara je 2 und Russland 1 Exekutivdirektor. Über die Einteilung der Stimmrechtsgruppen und die Quotenformel ist neben den USA, die alleine einen Stimmrechtsanteil von knapp 17% haben, auch die EU im Exekutivdirektorium eindeutig überrepräsentiert.

Eine zukunftsweisende Reform darf hier vor einer Neueinteilung der Stimmrechtsgruppen, gekoppelt mit einer Erhöhung der Vertretung der Länder mit niedrigem Einkommen, insbesondere aus Afrika, nicht Halt machen. Um die Zahl der ExekutivdirektorInnen nicht weiter auszudehnen, würde das zwangsläufig mit einer Reduzierung der Sitze insbesondere der EU-Staaten einhergehen. Auch das System der doppelten Mehrheit, nach dem sowohl eine Mehrheit der Quoten als auch eine Mehrheit der Länder erforderlich ist, sollte für das Exekutivdirektorium, ebenso wie für den Gouverneursrat eingeführt werden.

## Fazit

Mit dem ausgehandelten Kompromiss schießt sich der IWF selbst ins Abseits, denn damit wird die Institution nicht die notwendige Legitimation erhalten, um die ursprüngliche Aufgabe zu erfüllen, zur weltwirtschaftlichen Stabilität und zur Überwindung von Asymmetrien beizutragen. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive stellt sich deshalb die Frage, ob es nicht klüger wäre jetzt im April noch keinen Beschluss zu fassen und damit die Chance zu wahren auf dem Jahrestreffen im Herbst einen substantielleren Kompromiss zu beschließen der folgende Eckpunkte beinhalten sollte:

- Eine Erhöhung der Basisstimmrechte, die dem bislang höchsten Wert von 15% oder mindestens dem ursprünglichen Anteil von 11% der Gesamtstimmrechte entspricht, damit die Niedrigeinkommensländer besser repräsentiert werden;
- die Einführung eines Systems der doppelten Mehrheit für wichtige Abstimmungen;
- eine Erhöhung der Zahl der Exekutivdirektoren aus Ländern mit niedrigen Einkommen und eine Senkung der mit europäischen Vertretern besetzten Posten;
- die Einführung einer transparenten und demokratischen Rechenschaftspflicht für alle Exekutivdirektoren;
- das BIP zu Preisen der Kaufkraftparität und die Schwankungen der Leistungsbilanzeinnahmen (mit Gewichtungen je nach Größe der Volkswirtschaften) als alleinige Bestimmungsfaktoren für die Quotenformel zu nehmen;
- eine Kreditlinie für antizyklische Maßnahmen (CCFM), um den Rückgang des BIP, der Exporte und der Kapitalzuflüsse infolge einer Krise zu konterkarieren.

Brasilien Finanzminister Guido Mantega, sagte bereits bei der letzten Tagung mit Blick auf die gegenwärtige Immobilienkrise "genau jene Länder, die als Vorbild für gute Regierungsführung und Standards im Finanzsystem galten, sehen sich nun ernster finanzieller Fragilität ausgesetzt und riskieren das Wohlergehen der Weltwirtschaft." Die USA seien das "Epizentrum der Krise". An der starken Zunahme von Kapitalbilanzkrisen in den letzten

Jahrzehnten war der IWF nicht ganz unbeteiligt: Bei der Forcierung der Kapitalverkehrsliberalisierung durch den IWF wurden länderspezifische Eigenheiten zu wenig oder gar nicht berücksichtigt. Dabei ist gerade für die ärmsten Länder die Unterstützung von antizyklischen Maßnahmen notwendiger denn je, um deren Wirtschaftswachstum gegen externe Schocks abzusichern. Anscheinend sehen die reichen Industrieländer die Reform als ein Nullsummenspiel, dabei würde eine starke regulierende Institution positive Auswirkungen für alle haben, große und kleine sowie arme und reiche Mitgliedsländer.

Kontakte: Pedro Morazán: 02241-259531, [morazan@suedwind-institut.de](mailto:morazan@suedwind-institut.de);  
Friedel Hütz-Adams: 02241-259735, [huetz-adams@suedwind-institut.de](mailto:huetz-adams@suedwind-institut.de).

### Literaturhinweise

- G24 Secretariat (2006): An Estimation of IMF Quotas based on a formula derived from G-24 Ministers Communiqué, Geneva.
- Gratz, H., Grech H. (2006): Überlegungen zur Reform des Internationale Währungsfonds, in Geldpolitik und Wirtschaft, Wien.
- Losser, C. (2006): A Counter-Cyclical Financing Mechanism for Developing Countries: Wishful Thinking of Policy Requirement?, G-24 Research Program.
- IMF 2006: Quotas – Updated Calculations, Washington.
- IMF (2008): Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy, Washington.
- Strauss-Kahn, Dominique 2007: My Vision for the IMF September 6, 2007, in The Wall Street Journal.
- Truman, E. M. (2006): A Strategy for IMF Reform. Policy Analysis in International Economics 77. Institute for International Economics.
- Wood, Ngaire (2005): Effective Representation and the Role of Coalitions inside of IMF, Global Economic Governance Programme, Oxford University, Oxford.

Weitere Informationen von SÜDWIND:

Am 22.7.2004 jährte sich jener Tag zum sechzigsten Male, an dem die Konferenz von Bretton Woods endete. Aus Anlass dieses Geburtstages erläuterte ein 24-seitiges Hintergrundpapier von SÜDWIND die Folgen von Bretton Woods. Das Papier findet sich als Download unter: <http://www.suedwind-institut.de/downloads/60-jahre-iwf-und-wb.pdf>

Powerpoint-Präsentationen über Aufbau und Machtstrukturen beim IWF und bei der Weltbank finden sich unter:

[http://www.suedwind-institut.de/downloads/IWF\\_Machtverteilung-und-Aufgaben\\_2008-3.ppt](http://www.suedwind-institut.de/downloads/IWF_Machtverteilung-und-Aufgaben_2008-3.ppt)

[http://www.suedwind-institut.de/downloads/Weltbank\\_Machtverteilung-und-Aufgaben\\_2008-3.ppt](http://www.suedwind-institut.de/downloads/Weltbank_Machtverteilung-und-Aufgaben_2008-3.ppt)