

Finanzierung und Repräsentanz im Internationalen Währungsfonds

Im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben Forderungen nach einer umfassenden Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) neuen Auftrieb erhalten. So haben die Staats- und Regierungschefs der G20 im April 2009 neben einer massiven Ausweitung des IWF-Finanzierungsvolumens auch Reformen bei den Stimmrechtsverhältnissen und der Organisations- und Entscheidungsstruktur (Governance) des IWF gefordert. Nach Auffassung der Bundesbank sollten bei allen Reformanstrengungen die zentralen Konstruktionselemente des IWF als kooperative und monetäre Institution, die einen temporären Fremdwährungsbedarf auf der Basis von Währungsreserven der Mitgliedsländer deckt, erhalten werden. Der quotenbasierte Charakter des IWF sollte wiederhergestellt werden, indem die über Kreditlinien bereitgestellte außergewöhnliche Finanzierung wieder reduziert wird. Das Exekutivdirektorium sollte gestärkt werden, da es stellvertretend für die Anteilseigner die Verwendung der IWF-Ressourcen und das Management überwacht. Eine Konsolidierung und Verringerung der Sitze der EU-Länder im Exekutivdirektorium würde gegen das Gleichbehandlungsprinzip verstoßen und ist – da weder Deutschland noch die EU-Länder als Ganzes überrepräsentiert sind – nicht sachgerecht. Insgesamt gilt es, das enge Entsprechungsverhältnis von finanziellen Verpflichtungen und Repräsentanz einzuhalten.

Quoten als primäre Finanzierungsquelle des IWF

IWF-Kredite werden aus den Währungsreserven der Mitgliedsländer finanziert

Im Einklang mit seinen Statuten vergibt der IWF mit Auflagen versehene finanzielle Überbrückungshilfen an Mitgliedsländer mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Diese Kreditprogramme sollen dazu beitragen, dass die notwendige Anpassung der Zahlungsbilanz in geordneten Bahnen verläuft. Finanziert werden diese temporären Zahlungsbilanzkredite aus den Währungsreserven der Mitgliedsländer mit einer starken Reserveposition (revolvierender Charakter). Diese Länder, beziehungsweise deren Notenbanken, tragen entsprechend ihren Anteilen am Kapital des IWF, den sogenannten Quoten, zu den Krediten bei. Der IWF verfolgt somit bei der finanziellen Unterstützung seiner Mitgliedsländer einen genossenschaftlichen Ansatz, indem die Einzahlungen von Mitgliedsländern zur Überbrückung zeitlich befristeter Zahlungsbilanzprobleme einzelner Länder verwendet werden.¹⁾

Quoten sind für Stimmrechte und Höhe der IWF-Kredite entscheidend

Den Quoten kommen zusätzlich zu ihrer Finanzierungsrolle weitere wichtige Funktionen für die Ausgestaltung des IWF als „Fonds“ zu: Neben der Höhe der Einzahlungsverpflichtung eines Landes in den Fonds (Subskription) bestimmen sie die Stimmrechte der Mitgliedsländer, den Umfang des Zugangs zu Fondskrediten und das individuelle Volumen der Zuteilung an Sonderziehungsrechten (SZR).²⁾ Um das Finanzierungspotenzial des IWF an die globale Wachstums- und Handelsentwicklung anzupassen und relative Verschiebungen im weltwirtschaftlichen Gewicht einzelner Länder zu reflektieren, wur-

den die Quoten bislang achtmal seit Gründung des IWF erhöht. Mit der Reform vom April 2008, die noch nicht in Kraft getreten ist, weil in vielen Ländern – darunter auch wichtige G20-Länder – die Ratifizierung noch aussteht, soll die gesamte Quotensumme von derzeit 217,4 Mrd SZR (rd. 334 Mrd US-\$) auf 238 Mrd SZR (rd. 365 Mrd US-\$) erhöht werden.³⁾

Die Höhe der rechnerischen Quote eines Mitgliedslandes wird gemäß der im April 2008 vereinbarten Formel ermittelt, in der das Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Landes das größte Gewicht einnimmt (50 %), gefolgt von der „Offenheit“ eines Landes (gemessen als Fünfjahresdurchschnitt der nominalen Leistungsbilanzeinnahmen und -ausgaben) mit einem Gewicht von 30 %. Hierbei geht das BIP sowohl gemessen zu Marktpreisen (Anteil in Höhe von 30 %) als auch zu Kaufkraftparitäten (KKP; Anteil in Höhe von 20 %) in die Formel ein. Ferner werden die Variabilität der Leistungsbilanzeinnahmen und des Netto-Kapitalverkehrs sowie die Höhe der Währungsreserven mit einem Gewicht von 15 % beziehungsweise 5 % berücksichtigt.⁴⁾ Die tatsächliche Quote kann jedoch von der

Sowohl Industrie- als auch Schwellenländer sind unter- und überrepräsentiert

1 Eine Ausnahme hiervon bilden die sog. „konzessionären Kredite“, die zu besonders günstigen Bedingungen an Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen vergeben werden. Da sie Entwicklungshilfecharakter besitzen und längerfristig angelegt sind, erfolgt ihre Finanzierung nicht über Währungsreserven, sondern über verschiedene Sondervermögen, die im Wesentlichen aus Haushaltsmitteln der Mitgliedsländer gespeist werden.

2 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Quoten- und Stimmrechtsanteile im IWF, Monatsbericht, September 2002, S. 65–80.

3 Deutschland hat der Quotenreform im März 2009 zugestimmt.

4 Die Grunddaten dieser Variablen werden jeweils in SZR umgerechnet und als Anteile an der Gesamtsumme über alle Mitgliedsländer wiedergegeben.

Quoten und Stimmrechte im IWF *)

Anteil in %

Land/Ländergruppe	Tatsächliche Quoten	Stimmrechte 1)	Rechnerische Quoten 2)	Wirtschaftliche Größen zur Berechnung der rechnerischen Quoten 3)				
				BIP zu Marktpreisen 4)	BIP zu Kaufkraftparitäten 5)	Offenheit 6)	Variabilität 7)	Währungsreserven 8)
Europa								
Deutschland	6,11	5,80	5,89	6,10	4,43	8,58	5,30	0,90
Frankreich	4,50	4,29	4,21	4,73	3,27	4,86	4,88	0,92
Vereinigtes Königreich	4,50	4,29	4,58	5,08	3,40	6,52	3,38	0,82
Italien	3,31	3,15	3,10	3,88	2,84	3,73	1,58	0,60
Russland	2,49	2,39	2,43	2,05	3,14	1,69	2,10	7,09
Niederlande	2,17	2,08	1,90	1,41	1,01	3,37	1,43	0,21
Belgien	1,93	1,85	1,36	0,83	0,59	2,48	1,28	0,18
Spanien	1,69	1,62	2,24	2,57	2,11	2,64	1,49	0,21
Türkei	0,61	0,61	1,17	1,13	1,36	0,78	1,38	1,26
Asien und Ozeanien								
Japan	6,56	6,22	6,99	9,01	6,79	4,72	6,87	16,64
China	4,00	3,80	7,47	6,04	10,66	6,83	4,45	24,38
Saudi-Arabien	2,93	2,80	0,85	0,71	0,87	0,93	0,72	0,50
Indien	2,44	2,34	2,18	1,84	4,44	1,23	1,01	4,00
Korea	1,41	1,36	2,18	1,79	1,85	2,24	2,26	4,60
Australien	1,36	1,31	1,33	1,61	1,19	1,16	1,08	0,94
Indonesien	0,87	0,85	0,90	0,73	1,28	0,66	0,90	0,90
Amerika								
Vereinigte Staaten	17,67	16,72	17,82	26,66	21,82	14,14	19,94	1,29
Kanada	2,67	2,55	2,42	2,58	2,00	2,93	2,11	0,72
Brasilien	1,78	1,71	1,97	2,23	2,83	0,88	2,03	2,58
Mexiko	1,52	1,47	1,86	1,90	2,32	1,66	1,47	1,45
Venezuela	1,12	1,08	0,46	0,38	0,50	0,30	0,60	0,40
Argentinien	0,89	0,87	0,59	0,45	0,78	0,32	0,81	0,73
Afrika								
Südafrika	0,78	0,77	0,59	0,53	0,72	0,49	0,44	0,48
Nachrichtlich:								
Industrieländer	60,46	57,89	60,43	70,58	53,68	66,42	60,92	27,62
Schwellen- und Entwicklungsländer	39,54	42,11	39,57	29,42	46,32	33,58	39,08	72,38
EU-Mitgliedsländer	31,87	30,91	32,09	30,61	23,12	43,30	30,27	8,81
Länder des Euro-Gebiets	23,12	22,32	23,19	22,41	16,55	31,65	22,47	3,84
G20-Länder	66,40	63,30	68,53	79,05	75,99	64,35	62,71	70,80

Quelle: IWF und Deutsche Bundesbank. — * Unter der Annahme der Implementierung der Quotenreform vom April 2008. — 1 Stimmrechte weichen von Quoten ab, da bei Abstimmungen jedes Mitglied 750 Grundstimmen und eine weitere Stimme für je 100 000 SZR seiner Quote hat. — 2 Berechnet anhand folgender Formel: $Q = (0,50 * (0,6 * BIP + 0,4 * BIP (KKP)) + 0,30 * \text{Offenheit} + 0,15 * \text{Variabilität} + 0,05 * \text{Reserven})^{0,95}$. — 3 Jeweils ausgedrückt als Anteile an der Gesamtsumme über alle Mitgliedsländer. — 4 Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen; Dreijahresdurchschnitt

der Jahre 2005 bis 2007. — 5 Bruttoinlandsprodukt zu Kaufkraftparitäten; Dreijahresdurchschnitt der Jahre 2005 bis 2007. — 6 Fünfjahresdurchschnitt (2003 bis 2007) der Summe der Leistungsbilanzeinnahmen und -ausgaben. — 7 Schwankungen der Leistungsbilanzeinnahmen und der Netto-Kapitaltransaktionen, definiert als Standardabweichung eines zentrierten Dreijahresdurchschnitts über einen Zeitraum von 13 Jahren (1995 bis 2007). — 8 Durchschnitt der Gold- und Devisenreserven über 12 Monate (2007).

Stark unterrepräsentierte bzw. überrepräsentierte Länder im IWF

In Prozentpunkten

Die zehn am stärksten unterrepräsentierten Länder 1)

China	-3,48
Korea	-0,76
Singapur	-0,65
Irland	-0,57
Spanien	-0,56
Türkei	-0,55
Japan	-0,43
Mexiko	-0,34
Luxemburg	-0,31
Vereinigte Arabische Emirate	-0,25

Die zehn am stärksten überrepräsentierten Länder 1)

Saudi-Arabien	2,08
Venezuela	0,66
Belgien	0,57
Argentinien	0,30
Frankreich	0,29
Irak	0,29
Kuwait	0,29
Nigeria	0,28
Niederlande	0,27
Indien	0,26

Quelle: IWF und Deutsche Bundesbank. — 1 Berechnet als Differenz zwischen tatsächlichen und rechnerischem Quotenanteil auf Basis der Daten bis einschl. 2007 und unter der Annahme der Implementierung der Quotenreform vom April 2008.

Deutsche Bundesbank

rechnerischen Quote abweichen.⁵⁾ Der Vergleich der tatsächlichen Quoten mit den rechnerischen Quoten wie auch ihren wichtigsten Bestimmungsfaktoren, BIP zu Marktpreisen und Offenheit, zeigt, dass es sowohl bei den Industrie- als auch bei den Schwellen- und Entwicklungsländern unterrepräsentierte (d. h. die tatsächliche Quote liegt unter der rechnerischen Quote) und überrepräsentierte Länder (die tatsächliche Quote liegt über der rechnerischen Quote) gibt. Bei den unterrepräsentierten Ländern sind vor allem China, Korea, Singapur, Irland, Spanien und die Türkei zu erwähnen. Überrepräsentiert sind vor allem Saudi-Arabien, Venezuela, Belgien und Argentinien. Deutschland ist gemessen an seinem Quoten- und Stimmrechtsanteil in etwa angemessen im IWF vertreten. Betrachtet man die 27 EU-Länder insgesamt, so sind sie

im IWF nicht überrepräsentiert. Ihrem Anteil von knapp 32 % an den tatsächlichen Quoten steht ein ebenso hoher rechnerischer Quotenanteil gegenüber, der im Wesentlichen aus einem Anteil am weltweiten BIP zu Marktpreisen von knapp 31% und am Offenheitsgrad von 43 % folgt.

Entsprechend seinem kooperativen Charakter strebt der IWF an, seine Zahlungsbilanzhilfen grundsätzlich aus den Subskriptionszahlungen zu finanzieren. Zusätzlich kann er aber auch Kredite bei seinen Mitgliedsländern aufnehmen, sofern die Quotenmittel zur Finanzierung seiner Programme nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind. So nahm er in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts bei Industrie- und Öllexportländern sowie anderen zahlungsbilanz- und reservestarken Ländern zeitweise bilaterale Kredite auf. Außerdem steht ihm seit 1962 eine ständige multilaterale Kreditvereinbarung mit den Ländern der Zehnergruppe⁶⁾ zur Verfügung, die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV). Als Reaktion auf die Mexikokrise von 1994/1995 wurden die AKV-Mittel 1998 aufgestockt und der Kreis der Mitglieder um weitere finanzstarke Länder zu den sogenannten Neuen Kreditvereinbarungen (NKV) erweitert. Im Rahmen der NKV stehen dem IWF Kreditlinien in Höhe von bis zu 34 Mrd SZR zur Verfügung, die von 26 reser-

*Kreditlinien
ausgewählter
Mitgliedsländer
als Notfall-
finanzierung*

⁵ Dies ist z. B. der Fall, wenn Anpassungen der tatsächlichen Quote nicht mit den relativen Veränderungen des weltwirtschaftlichen Gewichts eines Landes Schritt halten oder weil nicht durch wirtschaftliche Entwicklungen gedeckte Quotenerhöhungen für bestimmte Länder aus politischen Gründen vorgenommen wurden.

⁶ Zu dieser Gruppe gehören die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Kanada, die Niederlande, Belgien, Schweden und die Schweiz sowie Saudi-Arabien als assoziiertes Mitglied.

vestarken Mitgliedsländern bereitgestellt werden. Ein Rückgriff auf die NKV kommt aber nur dann infrage, wenn die Stabilität des internationalen Währungssystems gefährdet ist und die Quotenmittel nicht mehr ausreichen sollten. Bislang wurden NKV-Mittel nur einmal zur Finanzierung eines IWF-Kredits, an Brasilien im Jahr 1998, bereitgestellt. (Zur aktuellen Reform der NKV siehe unten).

Massive Ausweitung der Sonderziehungsrechte und der IWF-Kreditfinanzierung

*Verfügbare
Finanzmittel
des IWF im
Zuge der
Finanzkrise
massiv
ausgeweitet*

Als Reaktion auf die globale Finanzkrise haben die G20 im April 2009 beschlossen, den IWF zu stärken, indem seine Mittel deutlich aufgestockt und flexibler eingesetzt werden sollen. Im Einzelnen sehen die G20-Beschlüsse eine Verdreifachung der frei verfügbaren Finanzmittel des IWF auf mehr als 750 Mrd US-\$⁷⁾ und eine neue Zuteilung von SZR in Höhe von 250 Mrd US-\$ vor.

*Hohe
SZR-Zuteilung*

Der IWF hat in der Zwischenzeit die neue Zuteilung von SZR sowie die im Jahr 1997 beschlossene, aber bis vor Kurzem nicht umgesetzte SZR-Zuteilung (sog. Gerechtigkeitszuteilung⁸⁾) vorgenommen und im August und September 2009 seinen Mitgliedsländern SZR im Gegenwert von insgesamt rund 281 Mrd US-\$ zugeteilt. Dadurch erhöhte sich der globale SZR-Bestand von 33 Mrd US-\$ auf 314 Mrd US-\$. Hierbei handelt es sich um eine unkonditionierte Liquiditätsschaffung „per Federstrich“. SZR-Zuteilungen dienen laut IWF-Statuten dazu, einen langfristigen

globalen Bedarf an zusätzlichen Währungsreserven zu decken.

Zur kurzfristigen Aufstockung der dem IWF zur Verfügung stehenden Finanzmittel haben reservestärke Mitgliedsländer bilaterale Kreditlinien in Höhe von rund 296 Mrd US-\$ mit dem IWF vereinbart.⁹⁾ Die Bundesbank hat hierzu eine bilaterale Kreditvereinbarung über 15 Mrd € (rd. 21 Mrd US-\$) mit einer Laufzeit von zwei Jahren und einer Verlängerungsmöglichkeit auf maximal vier Jahre mit dem IWF abgeschlossen. Bislang wurde ein kleiner Teil der bereitgestellten Kreditressourcen parallel und proportional zu den Quotenmitteln vom IWF für Kredite an Krisenländer in Anspruch genommen.

Die bilateralen Kredite sollen in die um zusätzliche Mitglieder erweiterten und modifizierten NKV überführt werden, deren Teilnehmer dem IWF demnächst eine Notfall-Kreditlinie von bis zu 600 Mrd US-\$ zur Verfügung stellen werden (gegenüber 50 Mrd US-\$ unter den „alten“ NKV). Die Bundesbank ist mit einem Beitrag – einschließlich der bilateralen Kreditlinie – in Höhe von rund 41 Mrd US-\$

*Bundesbank
leistet
substanziellen
Beitrag zur
krisenbedingten
Aufstockung
der IWF-
Ressourcen*

*Neue Kredit-
vereinbarungen
werden
deutlich
ausgeweitet
und modifiziert*

⁷ Seitdem wurden von den Mitgliedsländern weitergehende Zusagen getroffen, sodass die Finanzmittel um bis zu 600 Mrd US-\$ auf 934 Mrd US-\$ erhöht werden. Siehe Tabelle auf S. 58.

⁸ Im September 1997 hat der IWF-Gouverneursrat eine sog. Gerechtigkeitszuteilung in Höhe von insgesamt 21,4 Mrd SZR zugunsten der später dem IWF beigetretenen Transformationsländer beschlossen, damit diese Länder angemessen am SZR-System teilnehmen können. Da die USA die hierfür notwendige Änderung des IWF-Übereinkommens erst im Sommer 2009 ratifiziert hatten, konnte diese Zuteilung vorher nicht in Kraft treten.

⁹ Mit China, Brasilien und Indien hat der IWF keine Kreditlinien, sondern den Ankauf von in ihren Bedingungen vergleichbaren Schuldscheinen vereinbart (sog. „notes purchase agreements“). Diese Papiere dürfen nur von ausgewählten öffentlichen Stellen gehalten werden und sind nicht am Markt handelbar.

Finanzressourcen des IWF und Sonderziehungsrechte der Mitgliedsländer *)

in Mrd US-\$

Position	Alle Länder	EU- Länder	Deutsch- land
Aktuelle Quoten der Mitgliedsländer	334	108	20
Neue Kreditvereinbarungen (NKV) Gemäß Beschluss vom 24. November 2009	600	1) 192	1) 41
darunter: Bilaterale Kreditlinien, 2) die in die NKV überführt werden sollen	3) 296	4) 101	21
Finanzressourcen insgesamt	934	300	61
Nachrichtlich: Sonderziehungsrechte (SZR) der Mitgliedsländer Alter Bestand	33	11	2
Neuzuteilungen im Jahr 2009: Allgemeine SZR-Zuteilung vom August 2009	248	80	15
Sogenannte „Gerechtigkeitszuteilung“ aus dem Jahr 1997, im September 2009 zugeteilt	33	11	2
Neuer Bestand	314	102	19

* Die Angaben für die Quoten und SZR-Zuteilungen wurden mit dem Kurs von 1 SZR = 1,5372 US-\$ (Stand: 12. März 2010), für die Neuen Kreditvereinbarungen mit dem Kurs von 1 SZR = 1,6016 US-\$ (Stand: 24. November 2009) und für die bilateralen Kreditverträge der EU-Länder mit 1 € = 1,3765 US-\$ (Stand: 12. März 2010) in US-Dollar umgerechnet. — 1 Gesamtbetrag einschl. bisheriger Beiträge. — 2 Mit China, Brasilien und Indien hat der IWF keine Kreditlinien, sondern den Ankauf von in ihren Bedingungen vergleichbaren Schuldscheinen (sog. „notes purchase agreements“) vereinbart. Diese Papiere dürfen nur von ausgewählten öffentlichen Stellen gehalten werden und sind nicht am Markt handelbar. Russland hat den Schuldschein-Ankauf im Mai 2009 angekündigt. — 3 Darunter (Mrd US-\$): Japan 100, EU-Länder 101, China 50, Kanada 10, Schweiz 10, Brasilien 10, Indien 10, Russland 10, Norwegen 5. — 4 Darunter (Mrd US-\$): Deutschland 21, Frankreich 15, Vereinigtes Königreich 15, Italien 11, Niederlande 7, Belgien 6, Spanien 6.

Deutsche Bundesbank

(25,4 Mrd SZR) gefordert. Das entspricht einem Anteil am gesamten NKV-Volumen von rund 7 % und ist der viertgrößte Beitrag nach den USA, Japan und China. Die von EU-Ländern eingeräumten Kreditlinien haben insgesamt einen Anteil an den NKV von knapp 32 %. Die modifizierten NKV enthalten neue Regelungen, die den Handlungsspielraum des IWF-Managements deutlich erweitern. Insbesondere wird die früher geltende Regel der individuellen Aktivierung, nach der der Geschäftsführende Direktor des IWF verpflichtet war, den Kreditnehmer, die Höhe des geplanten Kredits sowie dessen Laufzeit konkret zu identifizieren, aufgehoben. Stattdessen wird eine allgemeine Aktivierungsperiode von sechs Monaten eingeführt, in der das IWF-Management bei Bedarf über die Mittel verfügen kann. Allerdings kann eine Aktivierung der modifizierten NKV nur dann vom Geschäftsführenden Direktor vorgeschlagen werden, wenn die NKV-Mittel zur Abwendung einer gravierenden Störung des internationalen Währungssystems erforderlich sind und der absehbare Bedarf an IWF-Krediten nicht mehr mit den verfügbaren Quotenmitteln gedeckt werden kann. Zudem ist zur Aktivierung der NKV eine breite Zustimmung der NKV-Mitglieder notwendig, und zwar eine Mehrheit von 85 % der nach Kreditanteilen gewogenen Stimmen. Die modifizierten NKV werden in Kraft treten, nachdem 85 % der alten und 70 % der neuen Mitglieder zugestimmt haben.

Weitere Reformen müssen quotenbasierten Charakter des IWF wiederherstellen

*„Exit-Strategie“
für IWF aus
ordnungs-
politischen
Gründen
geboten*

Aufgrund ihrer erheblichen Aufstockung werden die dem IWF zugesagten Kreditmittel fast das Doppelte der regulären Quotenfinanzierung betragen, womit sich das bisherige Verhältnis zwischen Quoten- und Kreditmitteln umkehrt. Dies beeinträchtigt die zentrale Rolle der Quoten für das Funktionieren des IWF insgesamt. Es wäre deshalb sachgerecht, wenn auch der IWF mit dem weiteren Abklingen der globalen Finanzkrise und der Rückführung der nationalen Stützungsmaßnahmen Strategien für einen angemessenen Ausstieg aus den eigenen krisenbezogenen Politiken und deren außergewöhnlicher Finanzierung ins Auge fasst („Exit-Strategie“ für den IWF). Dazu gehört einerseits, die über Kredite bereitgestellten Ressourcen wieder zu reduzieren und ausschließlich als Notfallvorsorge zu halten, um den quotenbasierten Charakter des IWF wiederherzustellen. Andererseits sollte der IWF gemäß seinen Statuten den Wiedereinzug der zugeteilten SZR zu gegebener Zeit prüfen.

*IMFC bestätigt
zentrale Rolle
der Quoten*

Der Internationale Währungs- und Finanzausschuss des IWF (IMFC) hat deshalb in seinem Kommuniqué vom Oktober 2009 eine Überprüfung der Kreditmittel nach Abschluss der nächsten Allgemeinen Quotenüberprüfung in Aussicht gestellt. Zudem bestätigte der IMFC den quotenbasierten Charakter des IWF und traf im Hinblick auf das erklärte Ziel der G20, die Stimme und Repräsentanz der Schwellen- und Entwicklungsländer zu stärken, eine Vorentscheidung. So soll laut Kommuniqué

die Quoten- und Stimmrechtsstruktur bis Januar 2011 mit dem Ziel verändert werden, die Quotenanteile für dynamische Schwellen- und Entwicklungsländer um mindestens fünf Prozentpunkte zulasten überrepräsentierter Länder und zugunsten unterrepräsentierter Länder zu erhöhen, wobei als Grundlage für die Berechnung die aktuelle Quotenformel dienen soll.

Diese Vorentscheidung des IMFC hat weitreichende Konsequenzen, die es bei der anstehenden Reform zu beachten gilt. Zunächst einmal ist die Konzentration auf die dynamischen Schwellen- und Entwicklungsländer zu berücksichtigen, die insbesondere von einer weiteren Quotenanpassung profitieren sollen. Zwar kommt ihnen mit der Umsetzung der Quotenreform vom April 2008 bereits ein erheblich größeres Stimmengewicht zu; gleichwohl sind sie aufgrund ihrer seit längerem anhaltenden dynamischen Wachstumsentwicklung und ihres zunehmend größeren Anteils an den grenzüberschreitenden Güter- und Finanztransaktionen immer noch deutlich unterrepräsentiert. Außerdem ist zu bedenken, dass die internationale Finanzkrise den Wachstumsprozess und den Handel in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern im Vergleich zu manchen Industrieländern weniger stark beeinträchtigt hat. Die Berücksichtigung zeitnaher Wachstums- und Handelsdaten in der Quotenberechnung dürfte deshalb die dynamischen Schwellen- und Entwicklungsländer zusätzlich begünstigen. Daher ist eine Erhöhung der Quoten- und Stimmrechte für unterrepräsentierte, dynamische Schwellen- und Entwicklungsländer angemessen. Sie trägt zu einer am relativen weltwirtschaft-

*Höhere Quoten-
anteile nicht nur
für unter-
repräsentierte
Schwellen- und
Entwicklungs-
länder
angemessen, ...*

lichen Gewicht der Mitgliedsländer ausgerichtetes Quotenverteilung bei und erhöht dadurch die Legitimität des IWF sowie seine Akzeptanz in den Mitgliedsländern.

...sondern auch für unterrepräsentierte Industrieländer

Allerdings müssen auch die Quoten- und Stimmrechte der unterrepräsentierten Industrieländer erhöht werden. Die Konzentration der G20 auf die „dynamischen“ Schwellen- und Entwicklungsländer bedeutet nämlich keine Besserstellung sämtlicher Schwellenländer. Vielmehr wird eine Einteilung von IWF-Mitgliedsländern in regionale oder funktionale Ländergruppen, die sich durch ihren Entwicklungsstand unterscheiden, bewusst vermieden. Auch der Verweis der G20 auf die überrepräsentierten Länder macht deutlich, dass die Umverteilung nicht einseitig von den Industrieländern – unabhängig davon, ob sie über- oder unterrepräsentiert sind – zu leisten ist, sondern von allen überrepräsentierten Ländern, darunter auch überrepräsentierte Schwellenländer. Ein derartiger Ansatz ist sachgerecht, da es sowohl unter den Industrieländern als auch unter den Schwellen- und Entwicklungsländern unter- wie überrepräsentierte Länder gibt. Zudem steht ein solcher Ansatz mit grundlegenden IWF-Prinzipien und insbesondere mit dem Gleichbehandlungsgebot in Übereinstimmung.

Quotenformel ist transparente Basis für Quotenanpassung

Für eine weitere Quotenanpassung ist zudem die bestehende Quotenformel als Grundlage zu verwenden. Auf diese Formel einigten sich die IWF-Mitgliedsländer im Rahmen der Reform vom April 2008, wobei alle Länder Kompromisse eingingen. Die Formel basiert auf IWF-relevanten Kriterien, ist einfach und transparent und stellt einen erheblichen Fort-

schrift gegenüber dem früheren, aus fünf komplexen Formeln bestehenden System dar. Angesichts der breiten Zustimmung bei ihrer Verabschiedung sollte die weitere Verwendung der Formel die jetzigen Verhandlungen erleichtern und dazu beitragen, dass bis Januar 2011 ein Reformergebnis erzielt werden kann.

Reformoptionen für die Organisations- und Entscheidungsstrukturen des IWF

Zusätzlich zur angekündigten Reform der Quoten und Stimmrechte befürworten die G20 und der IMFC, das Mandat, den Aufgabenbereich und die Organisations- und Entscheidungsstrukturen im IWF (Governance) an die Veränderungen der Weltwirtschaft und die neuen Herausforderungen der Globalisierung anzupassen. Vorarbeiten für diese Beschlüsse lieferten eine Reihe von Expertengruppen, die in ihren Berichten die Stärken und Schwächen der derzeitigen Organisations- und Entscheidungsstrukturen untersucht und verschiedene Reformoptionen vorgelegt haben.¹⁰⁾

Weitreichende Vorschläge für Reformen der Organisations- und Entscheidungsstrukturen

In diesen Studien wie auch von anderen Stellen wird kritisiert, dass die politisch verantwortliche Ebene unzureichend in strategische Entscheidungen und die Beaufsichtigung des

Kritiker fordern stärkere Einbindung der Minister und Notenbankgouverneure, ...

¹⁰ Vgl.: Independent Evaluation Office of the IMF, Governance of the IMF: An Evaluation, Mai 2008, und Committee on IMF Governance Reform, Final Report, März 2009 („Manuel-Report“). Vorschläge zur Governance-Reform machten auch die Group of Thirty, Reform of the International Monetary Fund, Oktober 2009 sowie die Europäische Kommission, EMU 10: success and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union, European Economy No. 2, Juni 2008.

Organisations- und Entscheidungsstrukturen des Internationalen Währungsfonds

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der IWF-Entscheidungsträger, ihr Verhältnis zueinander und der Einfluss der 186 Mitgliedsländer in diesen Stellen sind in den Statuten des IWF (Articles of Agreement) geregelt. Zentrale Entscheidungsträger des IWF sind der Gouverneursrat, das Exekutivdirektorium, der Internationale Währungs- und Finanzausschuss und der Geschäftsführende Direktor.

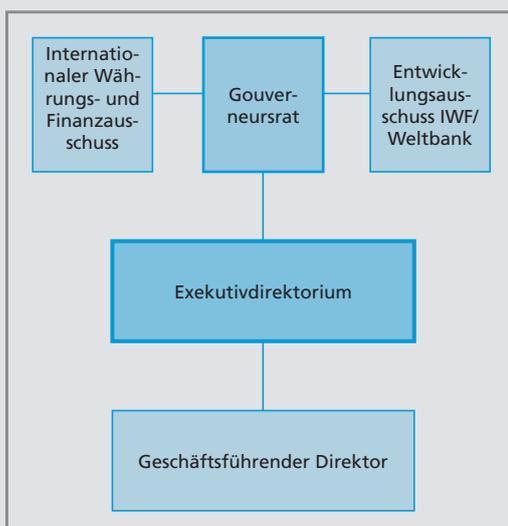
Das oberste Entscheidungsgremium im IWF ist der Gouverneursrat, in den jedes Mitgliedsland einen Gouverneur – in der Regel den jeweiligen Finanzminister oder Notenbankpräsidenten – entsendet. Die Gouverneure kommen einmal im Jahr zusammen und treffen, häufig auch im schriftlichen Verfahren, Entscheidungen zu grundlegenden Fragen wie die Aufnahme neuer Mitgliedsländer, die Veränderung der Quoten oder die Zuteilung von Sonderziehungsrechten.

Die Verantwortung für die laufende Geschäftstätigkeit des IWF obliegt dem Exekutivdirektorium („The Executive Board shall be responsible for conducting the business of the Fund,“ Art. XII, Abschnitt 3, (a) des IWF-Übereinkommens). Es besteht derzeit aus 24 Mitgliedern. Die fünf Länder mit den höchsten Quoten (z.Z. USA,

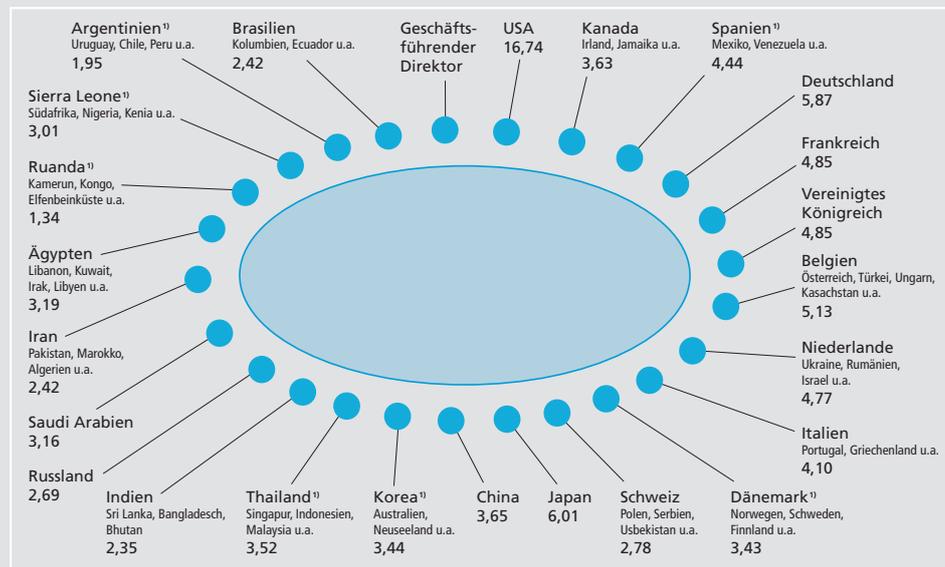
Japan, Deutschland, Vereinigtes Königreich und Frankreich) haben das Recht, jeweils einen eigenen Exekutivdirektor zu ernennen. Die übrigen Direktoren werden von Ländern gewählt, die sich hierfür zuvor in Gruppen freiwillig zusammengeschlossen haben. Aufgrund politischer Erwägungen beziehungsweise ihres gewichtigen finanziellen Engagements können China, Russland und Saudi-Arabien ebenfalls einen eigenen Exekutivdirektor „wählen“, der jeweils nur ihr Land vertritt. Bei der Wahl der Exekutivdirektoren herrscht absolute Wahlfreiheit, da es keinerlei regionale oder funktionale Vorgaben gibt. Daher haben sich zum Teil Stimmrechtsgruppen aus verschiedenen Regionen gebildet, die eine hohe Bereitschaft zur Bündelung unterschiedlicher Interessen aufweisen.

Als besonderer Ausschuss des Gouverneursrates ist der Internationale Währungs- und Finanzausschuss (International Monetary and Financial Committee: IMFC) damit beauftragt, das Funktionieren des Währungssystems und seine Weiterentwicklung zu überwachen. Der IMFC setzt sich aus 24 Mitgliedern auf der Ebene der Finanzminister oder Notenbankpräsidenten aus denselben Ländern beziehungsweise Ländergruppen zusammen, die im Exekutivdirektorium vertreten sind. Obwohl der IMFC als beratender Ausschuss keine formelle Entscheidungsbefugnis besitzt, kommt ihm aufgrund seines politischen Gewichts praktisch die Rolle eines Leitungsgremiums für strategische Fragen des IWF zu. Der Entwicklungsausschuss ist ein gemeinsamer Ausschuss der Gouverneursräte von IWF und Weltbank. Er hat 24 Mitglieder – meist Finanz- oder Entwicklungshilfeminister – und tagt in der Regel zweimal im Jahr. Dabei werden wichtige entwicklungspolitische Themen behandelt und ggf. auch Grundsatzbeschlüsse gefasst.

Der Geschäftsführende Direktor ist Vorsitzender des Exekutivdirektoriums und zugleich Leiter des Mitarbeiterstabs. Ihm stehen drei stellvertretende Geschäftsführende Direktoren zur Seite.



Exekutivdirektorium des IWF^{*)}



* Zusammensetzung und Stimmrechtsanteile in % (= Stimmengewicht des Landes oder der Ländergruppe). Nicht berücksichtigt sind Simbabwe, Somalia, Kosovo und Mauretanien, da sie an der Wahl des Exekutivdirektoriums 2008 nicht teilgenommen haben. Zur Auflistung sämtlicher Länder in den Stimmrechtsgruppen vgl.: IWF, Jahresbericht 2009, S. 82f. — 1 Stimmrechtsgruppe mit wechselndem Vorsitz zwischen den Ländern der Gruppe.

Deutsche Bundesbank

IWF eingebunden sei, weil der IMFC formal nur eine beratende Funktion habe, aber keine verbindlichen Entscheidungen treffen könne. Infolgedessen seien wichtige IWF-relevante Themen in den letzten Jahrzehnten in informellen Gremien außerhalb des IWF, wie G7 und G20, diskutiert und (vor-)entschieden worden. Als Reformoption wird deshalb vorgeschlagen, den in den IWF-Statuten vorgesehenen, aber bislang nicht installierten Ministerrat zu aktivieren, um die Finanzminister und Notenbankpräsidenten stärker in die strategische Lenkung des Fonds einzubeziehen.

tiert. Von den Kritikern wird deshalb eine Verringerung der Sitze im Exekutivdirektorium von 24 auf 20 angeregt, wobei die Reduzierung der Sitze zulasten der von den EU-Ländern gestellten Direktoren gehen solle. Auch wird vorgeschlagen, dass sich die EU-Länder in reine EU-Stimmrechtsgruppen zusammenfinden sollten, was eine Ausgliederung von Nicht-EU-Ländern aus diesen Gruppen voraussetzt, um so einer „einheitlichen“ Stimme Europas mehr Gewicht zu verleihen. Radikaleren Vorschläge sehen nur zwei Sitze für die EU-Länder im IWF-Exekutivdirektorium vor; dabei wird gefordert, dass sich die Länder des Euro-Gebiets zu einem einzigen Sitz mit einem auf das Niveau der USA reduzierten Stimmengewicht zusammenschließen sollen. Zusätzlich kursieren Vorschläge, das bestehende System aus ernannten (für die fünf

... Reduzierung der Sitze der EU-Länder im Exekutivdirektorium...

Kritik wird auch am Exekutivdirektorium geübt, das zu sehr mit dem Tagesgeschäft belastet und mit seinen 24 Direktoren zu groß sei, um effizient arbeiten zu können. Außerdem seien die europäischen Länder überrepräsentiert.

größten Anteilseigner) und gewählten Exekutivdirektoren (für die anderen Anteilseigner) abzuschaffen. Auch gibt es Überlegungen, die Kompetenzen des Exekutivdirektoriums zugunsten des IWF-Managements zu beschneiden. Dahinter steht die Vorstellung, man könne die Wirksamkeit der Überwachungstätigkeit des IWF erhöhen und ihn – in Anlehnung an die Unabhängigkeit von Zentralbanken – unabhängiger von Einflüssen seiner Mitgliedsländer machen.

... sowie Anpassungen der bestehenden Abstimmungsregeln

Ein weiterer Teil der Reformdiskussion berührt die herrschenden Abstimmungsregeln im IWF. Manche Kommentatoren wünschen sich eine breitere Anwendung des Prinzips der doppelten Mehrheitsentscheidung, das heißt die Mehrheit der Stimmen und der Anzahl der Länder. Auch soll die Schwelle für bestimmte, wichtige Mehrheitsentscheidungen von derzeit 85 % gesenkt werden, um so die Sperrminorität für stimmenmächtige Anteilseigner abzuschaffen. Vor dem Hintergrund, dass bislang alle Geschäftsführenden Direktoren des IWF aus europäischen Ländern kamen und die Weltbankpräsidenten von den USA gestellt wurden, gibt es schließlich Forderungen, die Mitglieder der obersten Führungsebene von IWF und Weltbank ohne einen solchen impliziten Regionalproporz auszuwählen.

Governance-Struktur muss monetären und kooperativen Charakter des Währungsfonds widerspiegeln

Viele der im Rahmen der Diskussion zur Reform der IWF-Governance angesprochenen

Fragen sind genuin politischer Natur und deshalb von den politischen Instanzen abzuwägen und zu entscheiden. Ein Teil der Governance-Fragen steht aber in direktem Bezug zu zentralen Finanzierungselementen des IWF und ist deshalb von unmittelbarer Relevanz für die finanziellen Verpflichtungen Deutschlands beziehungsweise der Bundesbank. Von entscheidender Bedeutung ist die Ausgestaltung des IWF als „Währungs-Fonds“, wodurch er in einzigartiger Weise als kooperative und monetäre Institution definiert wird und sich von anderen Institutionen mit globaler Reichweite – wie der Weltbank – abhebt. Mit der Verpflichtung der Mitgliedsländer, sich gegenseitig finanzielle Hilfe zur Überwindung von temporären Zahlungsbilanzproblemen zu leisten, kommt der kooperative Charakter des IWF zum Vorschein. Die besondere Art der Kapitalaufbringung und daraus folgende Grenzen der Finanzierungsfunktion definieren ihn als monetäre Institution. Indem sich sein Kapital im Wesentlichen aus den Währungsreserven seiner Mitgliedsländer beziehungsweise deren Zentralbanken zusammensetzt, hat das auch Konsequenzen für die Möglichkeiten des IWF, Kredite zu vergeben. Denn mit den ihm zur Verfügung stehenden Währungsreserven darf er mandatsgerecht nur zur Überwindung kurzfristiger Zahlungsbilanzprobleme und folglich zur Deckung eines temporären Fremdwährungsbedarfs beitragen. Dagegen ist ein finanzieller Beitrag des IWF bei der Lösung von strukturellen Problemen, die keinen Fremdwährungsbedarf implizieren – etwa der direkten Finanzierung von Budgetdefiziten oder der Finanzierung einer Bankenrekapitalisierung – mit seinem monetären Mandat nicht zu vereinbaren.

*BIP und
Offenheit für
Stimmen-
verteilung und
Repräsentanz
unverzichtbar*

Die Ausgestaltung des IWF als monetäre und kooperative Institution spiegelt sich auch in der Stimmenverteilung und der Repräsentanz der Mitgliedsländer in den Entscheidungsgremien wider. Denn die Stimmenanteile und die Sitzverteilung werden nicht proportional zu bestimmten regionalen Kriterien vergeben, sondern leiten sich im Wesentlichen aus den rechnerischen Quoten ab. Diese spiegeln die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Einbettung eines Landes in die Weltwirtschaft wider und damit auch dessen Fähigkeit, zur Finanzierung des Fonds beizutragen. Länder, die einen erheblichen Einfluss auf die Weltwirtschaft haben, sollten einen entsprechend hohen Stimmenanteil im IWF haben.

*EU-Länder sind
im Exekutiv-
direktorium
nicht über-
repräsentiert*

Im Exekutivdirektorium stellen die Schwellen- und Entwicklungsländer derzeit 11 von 24 Direktoren,¹¹⁾ womit sie im Vergleich zu ihrem Stimmenanteil von 42 % angemessen repräsentiert sind. Auch die EU-Länder insgesamt sind im Direktorium auf der Grundlage der genannten Kriterien nicht überrepräsentiert. Von 24 Sitzen werden sechs Direktoren stets von EU-Ländern gestellt, und zwar jeweils ein Direktor von Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich und drei Direktoren von sogenannten „gemischten“ Stimmrechtsgruppen, in denen sowohl EU-Länder als auch Nicht-EU-Länder vertreten sind. Hinzu kommen zeitweise zwei Sitze der gemischten Stimmrechtsgruppen für Skandinavien und Mittelamerika, die alternierend von EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern besetzt werden. Bei der Einschätzung der Rolle der Direktoren aus gemischten Stimmrechtsgruppen ist jedoch eine wichtige Einschränkung zu beachten. Auch wenn diese Direktoren

stets oder alternierend von EU-Ländern gestellt werden, nehmen sie zwangsläufig auch die Interessen der Nicht-EU-Länder in diesen Stimmrechtsgruppen wahr. Diese Aussage trifft insbesondere für die mittelamerikanische Gruppe zu, in der das EU-Land Spanien nicht über die relative Stimmenmehrheit verfügt. Angesichts der beschriebenen Stimmen- und Sitzverteilung im IWF sind Forderungen nach einer einseitigen Verringerung der Stimmen und Sitze der EU-Länder nach den geltenden Maßstäben des Fonds nicht überzeugend.

Außerdem ist zu bedenken, dass eine Verringerung der Stimmen und Sitze, die allein oder überwiegend zulasten der EU-Länder ginge, gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen würde. Da einige Exekutivdirektoren aus Schwellenländern derzeit deutlich weniger Stimmen vertreten als die von EU-Ländern angeführten Stimmrechtsgruppen, sollte ein Druck zur Konsolidierung tendenziell eher bei den Direktoren mit geringeren Stimmenanteilen bestehen. Dagegen käme eine einseitige Konsolidierung der Sitze der EU-Länder einem europäischen „Sonderopfer“ gleich, das inhaltlich nicht zu rechtfertigen wäre.

Eine Zusammenfassung der Stimmrechtsgruppen nach rein geographischen oder funktionalen Kriterien ist nach den IWF-Statuten nicht vorgesehen und würde die gewachsene Struktur der Stimmrechtsgruppen aufheben. Die derzeitige Zusammensetzung ist

*Verringerung
der Sitze der
EU-Länder nicht
mit Gleich-
behandlungs-
grundsatz
vereinbar*

*Heterogene
Stimmrechts-
gruppen
fördern
Konsensbildung*

¹¹ Wenn der Direktor für Mittelamerika, der alternierend von Mexiko, Venezuela und Spanien gestellt wird, auch den Schwellen- und Entwicklungsländern zugerechnet wird, kommen sie auf 12 Direktoren.

das Ergebnis der freien Wahl und Verhandlung der Mitgliedsländer. Die Aufhebung dieser Wahlfreiheit durch Einführung einer verbindlichen Regel, sich nach regionalen Gesichtspunkten zusammenzuschließen, wäre mit Vorteilen und Nachteilen für die EU-Länder verbunden. Die Zusammenfassung zu reinen EU-Stimmrechtsgruppen dürfte ohne Zweifel die Wahrnehmung der EU-Länder als gemeinsame Einheit erhöhen. Allerdings tragen die gemischten Stimmrechtsgruppen nicht unerheblich zur Konsensbildung im Exekutivdirektorium bei und wirken der Herausbildung von Blöcken entgegen. Darüber hinaus würde die Wahlfreiheit eingeschränkt, wenn Nicht-EU-Länder EU-Stimmrechtsgruppen verlassen und sich entgegen ihren Präferenzen anderen Nicht-EU-Stimmrechtsgruppen anschließen müssten.

*Schwächung
des Exekutiv-
direktoriums
nicht
sachgerecht*

Veränderungen der Governance-Strukturen, die die Kompetenzen des Exekutivdirektoriums beschneiden und das Management in der Überwachungstätigkeit und der Kreditvergabe unabhängiger machen würden, können angesichts der nachgewiesenen Fähigkeit des Exekutivdirektoriums, Reformen in Angriff zu nehmen und umzusetzen¹²⁾ sowie in Krisenzeiten rasch und flexibel zu reagieren, nicht überzeugen. Da sich die Finanzierungsseiten von IWF und Notenbanken fundamental unterscheiden, ist zudem der Vergleich mit unabhängigen Notenbanken unangebracht und die Schaffung eines von seinen Anteilseignern unabhängigen IWF nicht sachgerecht. Das Exekutivdirektorium ist – stellvertretend für die Anteilseigner – am besten geeignet, die Verwendung der IWF-Ressourcen und das Management zu überwachen

und gegebenenfalls zur Rechenschaft zu ziehen. Dagegen würde eine größere Unabhängigkeit des Managements die notwendige enge Verbindung zwischen den finanziellen Verpflichtungen und der Entscheidungsgewalt über die Mittelverwendung lockern.

Ein einheitlicher Sitz für die Länder des Euro-Gebiets?

Die Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Gebiets im IWF hätte weitreichende Konsequenzen für die EU-Länder und auch für den IWF. Die Schaffung eines einheitlichen Euro-Gebiets-Sitzes beim IWF ist im Prinzip über zwei unterschiedliche Wege erreichbar. Einerseits wäre denkbar, dass sich alle Länder des Euro-Gebiets zu einer Stimmrechtsgruppe zusammenfinden, was eine Änderung der IWF-Statuten voraussetzt. Andererseits könnte daran gedacht werden, dass das Euro-Gebiet selbst ein eigenständiges Mitglied im IWF wird und einen Exekutivdirektor ernannt, wobei die Länder des Euro-Gebiets ihre Mitgliedschaft im IWF aufgeben würden. Auch in diesem Fall wäre eine Änderung der IWF-Statuten notwendig, da derzeit nur Staaten, aber keine supranationalen Gebilde, wie die EU oder das Euro-Gebiet, Mitglied im IWF sein können. Obendrein müsste das deutsche IWF-Gesetz geändert werden.

*Einheitliche
Vertretung des
Euro-Gebiets
erforderte
rechtliche und
institutionelle
Anpas-
sungen, ...*

Unabhängig davon, ob eine Euro-Gebiets-Stimmrechtsgruppe oder eine eigenständige

¹² Dies trifft z. B. auf die Neuordnung der Quoten und Stimmrechte im April 2008 und die Entwicklung eines neuen, nachhaltigen Einkommensmodells für den IWF-Haushalt im Mai 2008 zu.

... könnte den europäischen Einfluss schwächen...

Mitgliedschaft des Euro-Gebiets etabliert würde, wären mit einem einheitlichen Euro-Gebiets-Sitz weitgehende Konsequenzen verbunden. In diesem Falle müsste die Abstimmung über IWF-Themen allein unter den Ländern des Euro-Gebiets erfolgen. Hierfür müssten die notwendigen institutionellen Strukturen und Abstimmungsverfahren erst noch geschaffen werden. Auch bietet die Schaffung eines eigenen Sitzes für das Euro-Gebiet keine Garantie für eine einheitliche Stimme der EU, und zwar insbesondere dann nicht, wenn die Positionen des Euro-Gebiets und der übrigen EU-Länder voneinander abweichen. Insofern könnte nach außen der Eindruck eines gespaltenen Europas entstehen. Zudem könnte der formale Zwang zur Formulierung gemeinsamer Positionen des Euro-Gebiets dessen Einfluss im IWF schmälern. Denn es bestünde die Gefahr, dass aufgrund unterschiedlicher Interessen der Länder des Euro-Gebiets nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner möglich wäre.

... und zu einer Verringerung des Stimmenanteils führen

Fraglich wäre außerdem, ob ein zusammengefasster Stimmenanteil für das Euro-Gebiet von derzeit 22 % von den restlichen IWF-Mitgliedern ohne Weiteres akzeptiert werden würde. Vielmehr dürften Forderungen aufkommen, den Stimmenanteil des Euro-Gebiets auf den US-Stimmenanteil in Höhe von knapp 17 % abzusenken. Ein solcher Schritt würde zu einer erheblichen Unterrepräsentanz des Euro-Gebiets führen und wäre nicht mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar.

Eine eigenständige Mitgliedschaft des Euro-Gebiets im IWF würde eine Neuabgrenzung

der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten des Euro-Gebiets voraussetzen. Denn derzeit besteht eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz nur für Währungsfragen des Euro-Gebiets, während die allgemeine Wirtschaftspolitik weiterhin Sache der Mitgliedstaaten ist. Die im IWF verhandelten Themen gehen indessen stets über Währungsfragen hinaus und betreffen regelmäßig auch Fragen der Fiskal- und Finanzpolitik sowie lohn- und strukturpolitische Fragen.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, wer die finanziellen Verpflichtungen der bisherigen Mitgliedstaaten im IWF (u. a. Subskriptionszahlungen, Kredite an den IWF, Zuteilung von SZR) übernehme. Sollten diese Verpflichtungen trotz fehlender eigener Repräsentanz weiterhin von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, wäre die bislang bestehende enge Bindung zwischen finanziellen Verpflichtungen und Repräsentanz im IWF unterbrochen und somit das Äquivalenzprinzip zwischen Mittelbereitstellung und Kontrolle der Mittelverwendung nicht mehr gegeben. Die funktionale Legitimität des IWF könnte dadurch beeinträchtigt werden. Insofern wäre es kaum akzeptabel, wenn die finanziellen Risiken aus der Kreditvergabe des IWF an Krisenländer weiterhin individuell bei den Mitgliedsländern des Euro-Gebiets blieben, diese aber auf Entscheidungen im IWF-Exekutivdirektorium keinen direkten Einfluss mehr hätten.

Bislang sind aus all den genannten Gründen die politischen, rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für einen einheitlichen

Mitgliedschaft des Euro-Gebiets im IWF erfordert eine Übertragung nationaler Kompetenzen...

... und die Klärung finanzieller Verantwortlichkeiten

Voraussetzungen für einheitlichen Sitz auf absehbare Zeit nicht gegeben

Sitz des Euro-Gebiets auf absehbare Zeit nicht gegeben. Im EU-Vertrag ist eine „offizielle“ Außenvertretung für das Euro-Gebiet nicht vorgesehen. Um eine solche Außenvertretung für das Euro-Gebiet handlungs- und entscheidungsfähig zu machen, darf sie nicht bloß „informell“ bleiben, sondern müsste rechtlich verbindlich verankert werden. Der damit einhergehende nationale Souveränitätsverlust für die Mitgliedsländer des Euro-Gebiets in zentralen Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik lässt einen solchen Schritt aus heutiger Sicht jedoch eher unwahrscheinlich erscheinen.

Fazit

Governance-Strukturen müssen den finanziellen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten entsprechen

Der IWF hat auf die erheblichen Herausforderungen der internationalen Finanzkrise rasch und flexibel reagiert. Er hat seinen Mitgliedsländern, die von Zahlungsbilanzproblemen betroffen oder bedroht waren, durch die umfassende Bereitstellung von Finanzierungshilfen die Anpassung erleichtert. Die Organisations- und Entscheidungsstrukturen des IWF haben sich im Großen und Ganzen bewährt. Insbesondere das Exekutivdirektorium hat in den letzten Jahren seine Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt, indem es verschiedene Reformvorhaben aufgegriffen und erfolgreich abgeschlossen hat. Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Organisations- und Entscheidungsstrukturen des IWF ist daher nicht ersichtlich. Gleichwohl sollten Schritte unternommen werden, um die Legitimität des IWF weiter zu verbessern. Insbeson-

dere sollte die von den G20 und vom IMFC angestoßene Quotenreform fristgerecht zu einem für alle tragfähigen und fairen Ergebnis geführt werden. Bei allen Reformanstrengungen sollten jedoch die zentralen Konstruktionselemente des IWF als kooperative und monetäre Institution erhalten werden. Dies beinhaltet insbesondere, dass die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten des IWF bei den Mitgliedsländern mittelfristig wieder reduziert werden, um die zentrale Rolle der Quoten für das Funktionieren und die Legitimität des IWF wiederherzustellen. Seine finanzielle Unterstützungsfunktion sollte mit dem monetären und quotenbasierten Charakter in Einklang stehen. Ein finanzieller Beitrag des IWF etwa bei der Lösung von Problemen, die keinen Fremdwährungsbedarf implizieren – zum Beispiel der direkten Finanzierung von Budgetdefiziten –, wäre mit seinem monetären Mandat nicht zu vereinbaren. Ferner sollte die Stimme und Repräsentanz seiner Mitgliedsländer deren Finanzierungsverpflichtungen entsprechen. Eine Entkoppelung von Stimmrechten und Repräsentanz von den Finanzierungsbeiträgen der Mitglieder würde die Legitimität des IWF und den einzigartigen Charakter als „Währungs-Fonds“ infrage stellen. Eine Schwächung des Exekutivdirektoriums, und damit die Schwächung der Kontrollmechanismen der Mitgliedsländer, würde letztlich seine internationale Stabilisierungsrolle untergraben. Langfristig könnte dies negative Auswirkungen auf die Bereitschaft der Mitgliedsländer haben, dem IWF die notwendigen Ressourcen bereitzustellen.