



INTERNATIONAL MONETARY FUND  
WASHINGTON, D.C. 20431

EXECUTIVE DIRECTOR  
DR. KLAUS STEIN

CABLE ADDRESS  
INTERFUND

**Schriftliche Stellungnahme zur  
öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zu den Änderungen vom 28. April und 5. Mai 2008 des  
Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds (IWF)“  
am 17. Dezember 2008**

**IWF leistet Zahlungsbilanzhilfe im Zuge der Finanzkrise**

Man kann sich kaum einen dramatischeren Zeitpunkt vorstellen, um über die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu diskutieren. Die Phase starken weltwirtschaftlichen Wachstums und sinkenden IWF-Kreditgeschäfts ist erst einmal zu Ende gegangen. Was als Krise in einem Subsegment des amerikanischen Hypothekarkreditmarktes begann, hat sich mittlerweile zu einer weltweiten Wirtschaftskrise entwickelt. Eine ganze Reihe an Ländern sieht sich seitdem mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten konfrontiert und hat den IWF um finanzielle Unterstützung gebeten. Innerhalb kürzester Zeit vergab der IWF hohe Kredite an Ungarn, Island, Pakistan und die Ukraine. Programmverhandlungen laufen augenblicklich mit der Türkei, Weißrussland, Lettland und Serbien; weitere Programmanträge werden kommen.

Diese Kreditprogramme sind in mehrerer Hinsicht bemerkenswert: (i) Sie wurden sehr schnell zur Verfügung gestellt. (ii) Sie erlauben einen außergewöhnlich hohen Zugang zu IWF-Mitteln. (iii) Sie sind eng mit anderen bilateralen und/oder multilateralen Kreditgebern (inkl. der EU) abgestimmt. (iv) Ihre Konditionalität konzentriert sich auf das, was zur Überwindung der Krise zwingend notwendig ist. Wissend, dass Zahlungsbilanzkrisen häufig mit großen sozialen Härten einhergehen, achtet der IWF auch darauf, dass die Anpassungsprogramme gezielte Sozialausgaben vorsehen, die besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen schützen. Gleiches gilt für die Programme, die der IWF an Entwicklungsländer vergibt, die aufgrund der zwischenzeitlich stark gestiegenen Preise für Öl- und Nahrungsmittelimporte in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind.

Der IWF hat damit schnelles und wirksames Handeln unter Beweis gestellt. Dies dient dem Ziel, die Länder in die Lage zu versetzen, die Krise schnell zu überwinden und ihre IWF-Kredite zügig zurückzuzahlen. Der IWF hat auch demonstriert, dass er – gerade bei der Konditionalität – aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat.

## **Reform der globalen Finanzarchitektur hat begonnen**

Über die Krisenbewältigung hinaus spielt der IWF eine wichtige Rolle in der Diskussion über die künftige Finanzarchitektur. Der G-20-Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 15. November 2008 in Washington hat eine ganze Reihe an Arbeitsaufträgen erteilt. Die vom IWF zu bearbeitenden Aufträge betreffen die folgenden fünf Bereiche:

1. *Lehren aus der Finanzkrise ziehen:* Der IWF soll eine führende Rolle dabei spielen, die Lehren aus der Finanzkrise zu ziehen. Er soll dabei eng mit anderen kooperieren, insbesondere mit dem Financial Stability Forum (FSF). Künftig muss es vor allem darauf ankommen, destabilisierende, prozyklische Effekte zu mindern und die Reichweite der Finanzaufsicht zu erweitern. Kritisch zu prüfen sind dabei v.a. die Institutionen, Instrumente und Märkte, die bislang nicht reguliert wurden.
2. *Überwachung stärken:* Der IWF soll seine wirtschaftspolitische Überwachung der Mitgliedstaaten stärken, vor allem hinsichtlich des Finanzsektors. Dabei haben sich alle G-20-Staaten verpflichtet, einen „Gesundheits-Check“ ihres Finanzsektors zu absolvieren (Financial Sector Assessment Program, Deutschland hat dies bereits 2003 durchgeführt). Ferner ist der IWF dazu aufgerufen, seine Frühwarnkapazitäten zu stärken und gemeinsam mit dem FSF die Erkenntnisse aus der Regulierung und Aufsicht in die makro-prudentielle Überwachung einfließen zu lassen.
3. *Wirtschaftspolitische Beratung stärken:* Der IWF soll seine Analyse und Beratung zu den Wechselwirkungen zwischen Realwirtschaft und Finanzsektor intensivieren. Außerdem soll der IWF Schwellen- und Entwicklungsländer noch stärker dabei unterstützen, Kapazitäten aufzubauen, um neue Regulierungsstandards zu entwickeln und umzusetzen.
4. *IWF-Kreditvergabe überprüfen:* Der IWF überprüft derzeit seine Kreditfazilitäten, um sicherzustellen, dass sie den Bedürfnissen seiner Mitglieder entsprechen. Außerdem wird geprüft, ob die Ressourcen des IWF zur Kreditvergabe noch ausreichen. Die G-20 haben dabei ihre Bereitschaft erklärt, die Ressourcen auszuweiten, wenn dies notwendig werden sollte.
5. *Legitimität stärken:* Die begonnene Reform der Governance des IWF soll fortgeführt werden, so dass sie die veränderten weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnisse adäquat widerspiegelt. Schwellen- und Entwicklungsländer sollen eine stärkere Stimme erhalten.

Diese vor uns liegenden Arbeiten können auf zwei wichtigen Entscheidungen des Gouverneursrates aufsetzen. Zum einen wird mit der Reform des Einkommenssystems der IWF auf finanziell nachhaltig sichere Füße gestellt und zum anderen geht die Stimmrechtsreform bereits einen deutlichen Schritt in Richtung Erhöhung der Stimmengewichte von Schwellen- und Entwicklungsländern.

### **Einkommensreform stellt IWF-Finzen nachhaltig auf eine gesunde Basis**

Der IWF erzielt bisher den größten Teil seiner Einnahmen aus dem Kreditgeschäft. Das ausstehende Kreditvolumen schwankt allerdings sehr stark. In wirtschaftlichen Krisenzeiten (z.B. Krise in Asien Ende der 1990er Jahre) steigen das Kreditvolumen und damit die Einnahmen, während sie in Zeiten wirtschaftlicher Stabilität rapide zurückgehen (z.B. 2005-2007).

Diese schwankende Einnahmenbasis ist insofern unglücklich, als das primäre Ziel des IWF darin besteht, die wirtschaftliche Stabilität zu stärken, so dass IWF-Kredite gar nicht notwendig werden. Das Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist die wirtschaftspolitische Überwachung (bilaterale, regionale und multilaterale Surveillance), die – auch vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen – weiter gestärkt werden muss. Es ist eine permanente, personalintensive Aufgabe, die derzeit durch das stark schwankende Kreditgeschäft mitfinanziert wird. Die Reform des IWF-Einkommensmodells hat zum Ziel, das Einkommen des IWF zu stabilisieren und den IWF aus der Situation zu befreien, finanziell auf wirtschaftliche Krisen angewiesen zu sein.

Die Einkommensreform sieht vor, dass der IWF eine genau definierte Menge seiner Goldreserven verkauft, die Nettoerlöse aus dem Verkauf anlegt und mit den realen Investitionserträgen einen Teil seiner Verwaltungskosten deckt. Gleichzeitig werden die Anlagebefugnisse des IWF erweitert, um es dem IWF zu ermöglichen, höhere Erträge auf sein Anlagevermögen zu erwirtschaften. Die Anlageleitlinien werden im Exekutivrat noch zu beschließen sein. In seinem Bericht an den Gouverneursrat hat sich der Exekutivrat darauf verständigt, unter vorsichtiger Bewertung eines akzeptablen Risikos die Anlagepolitik graduell zu entwickeln. Dabei ist ein konservativer Anlagestil vorgesehen, der dem öffentlichen Charakter der Gelder Rechnung trägt und von einem strikten Risikomanagement begleitet wird. Um die Anlagebefugnisse zu erweitern, muss das IWF-Abkommen geändert werden.

Gleichzeitig mit der Einkommensreform wurde auch eine Strukturreform auf der Ausgaben Seite mit angeschoben, die zu substanziellen Einsparungen und zu einer Refokussierung der strategischen Ausrichtung führte. Diese Reform ist bereits weitgehend umgesetzt. Die Verwaltungsausgaben für die Fiskaljahre 2009-2011 sinken real um jeweils ca. USD 100 Mio. gegenüber dem Fiskaljahr 2008. Dies entspricht einem realen Ausgabenrückgang von ca. 13,5%, ermöglicht durch den Abbau von 380 von 2900 Stellen.

## **Reform von Stimmrechten und Quoten stärkt Legitimität des IWF**

Die Stimmrechte der 185 IWF-Mitgliedsländer setzen sich aus zwei Komponenten zusammen: Den Basisstimmen und den Quoten. Jedes Land – von Palau bis zu den Vereinigten Staaten – verfügt über die gleiche Anzahl an Basisstimmen. Die Quoten widerspiegeln die Kapitalanteile der einzelnen Mitgliedstaaten und bemessen sich nach ihrer Wirtschaftskraft. Sie bestimmen gleichzeitig Einzahlungsverpflichtungen in den Fonds und den Zugang zu Fondsressourcen im Krisenfall.

Im Laufe der Zeit haben sich die Stimmrechte von einer als fair empfundenen Verteilung entfernt. Erstens verringerte sich durch mehrere Quotenerhöhungen das relative Gewicht der Basisstimmen an den Gesamtstimmen und verwässerte den Stimmrechtsanteil von kleinen (und häufig armen) IWF-Mitgliedern. Zweitens reflektierten die Quotenanteile einiger dynamischer, aufstrebender Volkswirtschaften immer weniger deren steigendes relatives wirtschaftliches Gewicht.

Nach zweijährigen intensiven Verhandlungen gelang der entscheidende Durchbruch:

- Die Basisstimmen werden verdreifacht und ihr Anteil an den Gesamtstimmen wird festgeschrieben. Dies entspricht einer langen Forderung der Entwicklungsländer. Um deren Stimme im Exekutivrat weiter zu stärken, erhalten die Exekutivdirektoren, die eine besonders große Anzahl Länder vertreten, einen zweiten Stellvertreter (zur Zeit sind dies die beiden Direktoren, die die Länder Sub-Sahara Afrikas vertreten). Beides, die Erhöhung der Basisstimmen und der zweite Stellvertreter, macht eine Änderung des IWF-Abkommens erforderlich.
- Das bisher sehr undurchsichtige Verfahren zur Berechnung der Quoten wird wesentlich vereinfacht. Das Bruttoinlandsprodukt erhält dabei ein wesentlich höheres Gewicht als bisher und wird aus einer Mischung aus Marktpreisen und Kaufkraftparitäten berechnet. Letzteres kommt Schwellen- und Entwicklungsländern stark entgegen.
- Die Erhöhung der IWF-Quoten um insgesamt 11,5% kommt ausschließlich Ländern zugute, die bislang unterrepräsentiert waren. Aufstrebende Volkswirtschaften sind dabei die großen Gewinner der Reform. Die folgenden Beispiele für Quotenanstiege verdeutlichen dies: Korea +106%, Singapur +63%, Türkei +51%, China +50%, Indien +40%, Brasilien +40%, Mexiko +40%. Möglich wird dies auch dadurch, dass einige entwickelte und ebenfalls unterrepräsentierte Volkswirtschaften (so auch Deutschland) auf einen Teil der ihnen zustehenden Quotenerhöhungen verzichtet haben.

### **Umsetzung der IWF Reformen ist in vollem Gange**

Der Gouverneursrat, das höchste Entscheidungsorgan des IWF, hat der allgemeinen Quotenerhöhung und den Änderungen des IWF-Abkommens zugestimmt. Diejenigen Mitglieder, die in den Genuss einer Quotenerhöhung kommen, müssen dieser zustimmen. Die beiden Abkommensänderungen treten in Kraft, sobald sie drei Fünftel der IWF-Mitglieder, die 85% der Stimmen auf sich vereinigen, angenommen haben.

In den USA hat die Regierung am 12. November 2008 den Entwurf eines Gesetzespakets zu den IWF-Reformen in den Kongress eingebracht. Dieses Paket enthält folgende Elemente: (i) Zustimmung zu den beiden Änderungen des IWF-Abkommens (ii) Autorisierung der Quotenerhöhung für die USA und (iii) Erlaubnis, dass die US-Exekutivdirektorin dem begrenzten Goldverkauf zustimmt. Es gilt allerdings als eher unwahrscheinlich, dass der Gesetzesentwurf noch in der zu Ende gehenden Legislaturperiode verabschiedet werden kann.

Während die Umsetzung der weit reichenden IWF-Reformen noch im vollen Gange ist, läuft bereits die Diskussion um weitere Reformschritte. Das unabhängige Evaluierungsbüro des IWF (IEO) hat im Mai 2008 einen Bericht zur IWF-Governance vorgelegt und Maßnahmen empfohlen, die Legitimität, Verantwortlichkeit und Effektivität des IWF weiter zu steigern. Eine Arbeitsgruppe von Exekutivdirektoren hat daraufhin einen Fahrplan für die Diskussion der verschiedenen Themenstränge vereinbart. Der Geschäftsführende Direktor Dominique Strauss-Kahn hat außerdem eine hochrangige Expertengruppe unter Leitung des südafrikanischen Finanzministers Trevor Manuel beauftragt, bis April 2009 die Entscheidungsstrukturen und -prozesse im IWF zu untersuchen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Schließlich befinden sich IWF-Management und Exekutivdirektoren in regem Austausch mit Akteuren der Zivilgesellschaft, um Fragen der IWF-Governance zu erörtern.

Insgesamt leistet der IWF damit operativ einen wesentlichen Beitrag, die Finanzmarktkrise zu überwinden und ist gleichzeitig intensiv dabei, seine Funktionsweise noch stärker auf die Bedürfnisse seiner Mitglieder und die Herausforderungen der Zukunft anzupassen.