



Oktober 2006

IWF -Weltbank Jahrestagung in Singapur: Diskussion über die Zukunft der Bretton-Woods-Zwillinge überschattet durch Einschränkung der Teilnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen

Linde Scheers, FES, Singapur

- Die Stimmenverteilung innerhalb des IWF entspricht nicht mehr der weltwirtschaftlichen Realität. Dem Fonds droht angesichts relativer Stabilität auf den Finanzmärkten und rückläufigen Zinseinnahmen ein Bedeutungsverlust.
- Bei der IWF-Weltbank Jahrestagung vom 14. bis 20. September wurde ein Reformplan vorgeschlagen, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten.
- Der erste Schritt des Reformplans, eine Quotenerhöhung für die Schwellenländer Mexiko, China, Südkorea und die Türkei wurde auf der Jahrestagung in Singapur bewilligt.
- Der zweite Schritt, eine umfassende Quotenreform, stößt auf den Widerstand etlicher Staaten. Vor allem europäische Länder befürchten, dass weitere Reformen für sie einen Machtverlust innerhalb der Institution bedeuten werden.
- Der Präsident der Weltbank konnte seine umstrittene Korruptionsbekämpfungsstrategie auf der Jahrestagung durchsetzen, jedoch unter der Bedingung, dass die Implementierung durch den Aufsichtsrat der Bank überwacht wird.
- Die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Jahrestagung wurde durch die rigiden Sicherheitsmaßnahmen der singapurischen Behörden erheblich eingeschränkt.

Der IWF: Grünes Licht für Reformen

Die derzeitige Machtstruktur des Internationalen Währungsfonds (IWF), von der Vertretung in den Entscheidungsgremien bis hin zur Verteilung der Basisstimmrechte, entspricht nicht mehr den weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnissen. Die westlichen Industrieländer und insbesondere die USA haben bei weitem das größte Entscheidungspotenzial innerhalb der Institution, während aufstrebende Länder wie Indien und China nur einen marginalen Quotenanteil besitzen. Diese Ungleichheit, und vor allem die Unterrepräsentierung der Entwicklungs- und Schwellenländer, wurde schon seit längerer Zeit von Kritikern des IWF und der Weltbank weltweit thematisiert. Hinzu kommt, dass dem IWF angesichts der relativen Stabilität der Finanzmärkte die Lebensgrundlage abhanden kommt, dass Ende letzten Jahres wichtige Großschuldner wie Argentinien

und Brasilien vorzeitig alle Schulden bei dem Fonds tilgten und dass aufgrund der darausfolgenden rückläufigen Zinseinnahmen dem Fonds nun Defizite bevorstehen. Mit anderen Worten: dem IWF droht die Gefahr in die Bedeutungslosigkeit zu versinken. Aus diesem Grund konkretisierte der geschäftsführende Direktor des Fonds, Rodrigo de Rato, vor der Jahrestagung in Singapur einen Reformplan für seine Institution. Dieser will einigen Schwellenländern mehr Stimmrechte im Fonds einräumen, die globale Aufsichtsrolle des IWF stärken und die Beziehungen zu den ärmsten Ländern überdenken. Genau diese Reformvorschläge waren Gegenstand der Jahrestagung vom 14. bis 20. September in Singapur. Sie gewannen 90% der Stimmen aller Mitgliedsländer. Somit wurde zunächst eine ad-hoc-Erhöhung der Quoten für Südkorea, China, Mexiko und die Türkei vorgenommen.



Bei den Nutznießern der Reform handelt es sich um Staaten, die nach Ansicht des IWF bisher in den Gremien der Organisation hinsichtlich der Stimmrechte am deutlichsten unterrepräsentiert waren. In einem zweijährigen Prozess soll nun eine umfassende Quotenreform erarbeitet werden. Ebenso sollen neue Schwerpunkte für die Aufgaben des Fonds gesetzt werden, die darauf abzielen, weltwirtschaftlichen Krisengefahren frühzeitig entgegenzuwirken.

Die Erhöhung der Quoten der vier Schwellenländer wurde von den asiatischen Ländern begrüßt. Dennoch wurden am Rande der Jahrestagung Stimmen für noch mehr Mitspracherecht asiatischer Länder innerhalb des IWF laut. Eine größere Quotenzuteilung, so hieß es, würde Asiens erheblichen Beitrag zum globalen wirtschaftlichen Wachstum anerkennen. Außerdem könne man durch mehr Mitspracherecht asiatischer Länder in Zukunft die von dem IWF begangenen Fehler in der Handhabung der Asienkrise 1997 vermeiden. Dem Fonds wird vorgeworfen, durch seine damaligen Auflagen die Krise verschärft zu haben. Seine Vorschriften haben in der ganzen Region einen bitteren Nachgeschmack hinterlassen. Aus diesem Grund arbeiten die asiatischen Länder seit 2000 an der Weiterentwicklung der Chiang Mai-Initiative. Im Mittelpunkt dieser Initiative steht ein multilaterales Währungsswap-Abkommen zwischen den ASEAN+3 Ländern. Ziel des Abkommens ist eine gegenseitige Hilfestellung der Länder im Fall einer Währungskrise. Im vergangenen Jahr haben die beteiligten Länder, die dafür vorgesehenen Mittel auf 75 Milliarden Dollar aufgestockt. Insgesamt verfügt Asien inzwischen über Devisenpolster von gut 2,5 Billionen Dollar. Diese Reserven stehen im starken Kontrast zu dem Kreditguthaben des IWF, das sich heute mit rund 30 Milliarden Dollar auf den tiefsten Stand seit 24 Jahren befindet.

Die Weltbank: Wolfowitz' umstrittene Korruptionsbekämpfungsstrategie

Paul Wolfowitz, der Präsident der Weltbank, hatte das Thema Korruptionsbekämpfung an die erste Stelle der Tagesordnung gesetzt. Ihm zufolge würde die Beseitigung der Korruption wirtschaftliches Wachstum fördern und somit zur Armutsreduzierung beitragen. Im Rahmen dieser Strategie wurden schon Kredite im Wert von mehr als 1 Milliarde Dollar an eine

Reihe von Entwicklungsländern, wie z.B. Indien und Kongo, blockiert. Dieses rigide Vorgehen Wolfowitz stieß jedoch zunehmend auf heftige Kritik von Mitarbeitern wie auch Mitgliedern des Aufsichtsrats der Weltbank. Wolfowitz wird vorgeworfen, er würde mit seiner Strategie und den damit verbundenen Alleingängen, die „demokratische“ Struktur der Bank untergraben. Außerdem würde er die Korruptionsbekämpfung als Wunderwaffe darstellen und somit andere Aspekte, die für die Entwicklung armer Länder wichtig sind, ausblenden.

Auch auf der Jahrestagung in Singapur musste Wolfowitz seine Strategie wiederholt vor Kritikern verteidigen. Die Zusicherung, es läge nicht in seiner Absicht, arme Menschen zum Opfer ihrer korrupten Regierung zu machen, stellte die meisten Skeptiker zufrieden. Das Entwicklungskomitee bewilligte die Strategie, jedoch unter der Bedingung, dass ihre Entwicklung und Implementierung unter Aufsicht des Vorstands stattfinden solle.

Singapur "begrüßt" die Welt

Dies war das Motto der Jahrestagung in Singapur. Jedoch ging Singapurs Gastfreundlichkeit mit zwei verschiedenen Standards einher. Während die Delegierten in Singapur herzlich begrüßt wurden, waren Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen weniger oder gar nicht willkommen. Eine Anzahl von Vertretern der akkreditierten Nichtregierungsorganisationen wurden bei ihrer Einreise nach Singapur befragt, zurückgewiesen und teilweise festgehalten. Proteste durften nur hinter verschlossenen Türen des Konferenzentrums in einer abgeschirmten, 8 mal 8 Meter großen „Demozone“ stattfinden. Die singapurischen Behörden machten somit deutlich, dass Singapur sich als Modell für eine weltoffene Finanz- und Geschäftsmetropole, jedoch nicht als Bühne für abweichende Meinungen präsentieren möchte. Somit wurde unter dem Vorwand der Präventivmaßnahme gegen gewaltsame Proteste, zahlreichen Nichtregierungsorganisationen das Wasser abgegraben. Die drakonischen Sicherheitsmaßnahmen Singapurs gingen auch dem IWF und der Weltbank, die die Wichtigkeit der Interaktion mit der Zivilgesellschaft betonten, zu weit. Sowohl Wolfowitz als auch de Rato appellierten wiederholt an die singapurische Regierung, die Einreise aller akkreditierten NRO-Vertreter zu

genehmigen. Dieses Anliegen stieß bei den Behörden zunächst auf taube Ohren. Jedoch wurden die Sicherheitsmaßnahmen etwas gelockert, nachdem Wolfowitz in einem offiziellen Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die singapurische Regierung als autoritär bezeichnete. Das rigide Vorgehen der singapurischen Behörden führte dazu, dass die meisten Nichtregierungsorganisationen zu einem Boykott der Jahrestagung aufrufen. Viele Aktivisten wichen auf Singapur vorgelagerte indonesische Insel Batam aus. Dort wurde ein Forum für Kritiker der IWF- und Weltbank-Politik veranstaltet, das entgegen aller Befürchtungen friedlich vonstatten ging.

Post-Singapur 2006:

Hin zu neuer Relevanz der Bretton-Woods-Institutionen?

In den singapurischen Medien wurde die diesjährige IWF-Weltbank-Tagung als großer Erfolg gefeiert. Dieser wurde jedoch hauptsächlich an der Rekordanzahl von 20.000 Teilnehmern festgemacht, die die Tagung zur bislang größten Jahrestagung außerhalb Washingtons machte. Misst man den Erfolg an den Ergebnissen der Tagung, so zeigt sich ein weniger beeindruckendes Bild. Denn der Sinn und die Funktionsweise des IWF und der Weltbank werden auch noch nach der Tagung in Singapur grundlegend hinterfragt. Der IWF hat eine relevantere Gestaltung seiner Institution für Entwicklungs- und Schwellenländer zumindest auf dem Papier gesetzt. Die Erhöhung der Quoten für Mexiko, China, die Türkei und Südkorea kann in dieser Hinsicht jedoch nur als eine kosmetische Korrektur bezeichnet werden. Andere aufstrebende Schwellenländer, wie Indien und Brasilien, gingen bei diesem ersten Reformschritt leer aus; ein Grund weshalb sie sich gegen die Reformen wehrten. Auch die umfassende Neuordnung des gesamten IWF-Quotensystems wird durch die ablehnende Haltung von rund 20, hauptsächlich europäischen Ländern, ein schwieriges Unterfangen werden: Der Interessenkonflikt zwischen dem Wunsch nach mehr Stimmenanteilen für Entwicklungsländer einerseits und der Angst der europäischen Länder vor Machtverlust andererseits besteht weiter. Eine wirkliche Demokratisierung des IWF bleibt somit noch in weiter Ferne.

Kritische Stimmen vertreten nach wie vor die Meinung, dass nur eine Rückbesinnung des IWF auf seine Überwachungsfunktion als Kernmandat, die Institution vor dem Bedeutungsverlust retten kann. Vor allem in der asiatischen Region droht ein schnell schwindender Einfluss der Bretton-Woods Institution. Die Chiang-Mai Initiative der ASEAN+3 Länder schafft eine gewisse Unabhängigkeit vom IWF und hat zur Stabilität der Wechselkurse in der Region beigetragen. Diese Initiative stellt jedoch zur Zeit nur eine Ergänzung zu den IWF-Maßnahmen dar, da ein Währungsswap von mehr als 20% der Gesamtsumme des Fonds nach wie vor an die Konditionalität des IWF gebunden ist. Obwohl spekuliert wird, dass die Chiang Mai-Initiative die Grundlage für einen eigenen asiatischen Währungsfond bildet, ist es realistisch gesehen noch ein langer und steiniger Weg dorthin. Vor allem die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der involvierten Ländern stehen einer größeren finanziellen Integration im Weg. So gibt es eine Kluft zwischen den Mitgliedern der Chiang-Mai-Gruppe in den Bereichen finanzielle Expertise, Technologie, Infrastruktur und Marktgröße. Nur eine größere wirtschaftliche Konvergenz, einhergehend mit der Übernahme internationaler Standards der finanziellen Gesetzgebung und Regulierung, kann eine robuste Grundlage für einen asiatischen Währungsfond schaffen.

Bei der Weltbank überschattete ein Macht- und Profilierungskampf die Agenda der Jahrestagung. Europäische Länder versuchten unter der Leitung Großbritanniens, die Durchsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie von dem in Europa wenig beliebten Wolfowitz zu erschweren. Der britische Entwicklungsminister sorgte für zusätzliche Spannungen, in dem er drohte, eine Zahlung an die Bank, wegen Unzufriedenheit mit der Konditionalität bei der Kreditvergabe, zurückzuhalten. Diese drastische Maßnahme wurde von den Nichtregierungsorganisationen begrüßt. Kritische Stimmen munkeln jedoch, Hilary Benn hätte sich durch sein Verhalten nur als möglicher Kandidat für die Position des stellvertretenden Vorsitzenden der Labour-Partei profilieren wollen.

Auch bei einigen Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungsländern bleibt die Skepsis hinsichtlich der Korruptionsagenda der



Bank bestehen. So rief die indonesische Finanzministerin Mulyani die Institution dazu auf, sich bei der Korruptionsbekämpfung in Entwicklungsländern in Zukunft „als Partner und nicht als Moralapostel“ zu verhalten.

Die Reform des IWF stand im Vordergrund der Jahrestagung. Jedoch ist es auch für die Weltbank an der Zeit, ihre Organisationsstruktur grundlegend zu reformieren. Die Institution vergibt Kredite, deren Bedingungen sich mittlerweile an Marktzinssätze annähern. Jedoch haben potenzielle Kreditempfänger heutzutage keine Schwierigkeiten mehr, Geld am Privatmarkt aufzunehmen. Somit verliert die Weltbank immer mehr an Einfluss und Bedeutung. Außerdem sollte die Bank ihr Image verbessern. Das Misstrauen gegen Wolfowitz bleibt nach wie vor groß. Nach einem Jahr als Präsident der Institution hat er es noch nicht geschafft, sein Image als Architekt des Irakkriegs abzulegen und einen neuen Kurs für die Bank festzulegen. Sein Imageproblem wird auch in Zukunft die Legitimität der Bank untergraben, wodurch ihre Existenzberechtigung durchaus verstärkt in Frage gestellt werden könnte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass IWF und Weltbank eine klare Entscheidung bezüglich der Art ihrer Organisation treffen müssen. Entweder sind sie internationale Organisationen, deren jeweiliges Mandat die Stabilität des globalen Finanzsystems und die Armutsbekämpfung ist. In diesem Fall müssten sie jedoch auch zulassen, dass die relevanten ökonomischen Größen die Stimmenanteile festlegen. Oder sie degradieren zu „politischen Kaffeekränzchen“, in denen es um Prestige, Posten und nur nebensächlich um Entwicklungshilfe geht.

Die schwarze Liste der singapurischen Regierung: autoritär oder konsequent?

Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul bezeichnete das Verhalten der Behörden in Singapur als „ein Schlag gegen die Kultur des Dialogs zwischen Weltbank,

Nichtregierungsorganisationen und den Mitgliedstaaten.“ Auch in Singapurs Medien wurde das Thema des Einreiseverbots für 28 NRO-Vertreter aufgegriffen und Nichtregierungsorganisationen weltweit waren über das rigide Vorgehen Singapurs empört. Den singapurischen Behörden wurde zudem wiederholt autoritäres Verhalten vorgeworfen.

Ein solches Verhalten ist jedoch nichts neues für einen Stadtstaat, in dem eine Ansammlung von mehr als vier Personen als unerlaubte Demonstration gilt. Die Grenzen demokratischer Offenheit und Partizipation der singapurischen Bevölkerung sind gesetzlich festgesetzt. Da könne man auch für Außenstehende keine Ausnahme machen, so lautete die offizielle Begründung für das strikte Vorgehen der Behörden. Ein solch konsequentes Vorgehen der Regierung kam durchaus nicht unerwartet. Jedoch hätte man sich von einem Land, das sich transparente Regierungsführung auf seine Fahnen geschrieben hat, weniger verwirrende Aussagen zu der Angelegenheit erhofft. Erst hieß es, es gäbe ein Einreiseverbot für eine Reihe von Personen, dann waren es doch nur strengere Sicherheitsprüfungen und zuletzt wurden einige Leute wieder von der sogenannten schwarzen Liste gestrichen. Diese Verwirrung weist darauf hin, dass Singapur Schwierigkeiten hat seine selbst proklamierte Weltoffenheit mit seinen strengen Gesetzen und rigiden Sicherheitsmaßnahmen zu vereinbaren.

Zu hoffen bleibt, dass IWF und Weltbank aus ihrem Fehler bei der Wahl Singapurs als Tagungsort lernen. Sie sollten sicherstellen, dass die Jahrestagungen nur in Ländern stattfinden, in denen freier Zugang für die akkreditierten Nichtregierungsorganisationen besteht. Nur so können sie verhindern, dass ihrem ohnehin schlechten Image in Zukunft noch mehr Schaden zugefügt wird.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.