

II. Der IMF im Wandel

Das Handlungsfeld und somit die Handlungsbedingungen des IMF haben sich seit dessen Gründung im Jahr 1944 grundlegend verändert. Der IMF wurde als institutionelle Auskleidung des festen Wechselkurssystems von Bretton Woods konzipiert und gestaltet, und definiert seit dem Zusammenbruch des Systems seine Existenz über das Handeln im neuen Umfeld freier Wechselkurse und freien Kapitalverkehrs. Der Wandel des Umfeldes wie auch die organisatorischen Reaktionen hierauf sind Gegenstand dieses Kapitels.

Ziel der Analyse ist die Herausarbeitung der Entstehung der Krise, wie sie der IMF nach der Asienkrise in Gestalt des Reformdiskurses erfuhr. Zudem sollen potenzielle Parallelen zwischen Reformdiskursen in der Geschichte des IMF im Kontext früherer Krisen nachgezeichnet werden. Im Hinblick auf den heutigen Reformdiskurs und die Machtverhältnisse, die darin zum Tragen kamen, muss ferner die organisatorische Ausgestaltung des Fonds selbst analysiert werden, ebenso wie Veränderungen seiner *Governance*-Struktur, weil darin Machtverhältnisse deutlich sichtbar werden. Darauf aufbauend wird in der Akteurs- und Reformanalyse der formelle wie informelle Einfluss der Gruppen untersucht. Zentral ist in diesem Akteurs- und Strukturgeflecht die Rolle des IMF selbst, der Subjekt (Akteur) und Objekt (Instrument) gleichermaßen ist, weshalb die Analyse seiner Strukturen und seines Interaktionsfeldes einen besonderen Erkenntnisgewinn versprechen.

Ausgangspunkt ist der Gründungsdiskurs in Bretton Woods, in dem einige Elemente verhandelt worden waren, die auch im jüngsten Reformdiskurs präsent waren – es wird von „Keynes’ Rache“ gesprochen (Cartapanis/Herland 2002). Anschließend wird die Organisation IMF, ihre Gremien und *Governance*-Struktur dargelegt. Im historischen dritten Teil wird der strukturelle Wandel des IMF-Handlungsfeldes um die

Zeit des Zusammenbruchs des Bretton Woods-Systems analysiert und die erste große Existenzkrise diskutiert. Das Handlungsfeld des IMF hat sich seit Mitte der 1970er Jahre substantiell verändert. In den 1990er Jahren fand der IMF seine neue konkrete Rolle als „Krisenfeuerwehr“; diese Rolle war gleichzeitig Anstoß des Reformdiskurses, der in Folge der Asienkrise aufkam. Die unterschiedlichen Analysen der Asienkrise und der Reaktion des IMF werden paradigmensorientiert vorgestellt. Sie sind die Grundlage für den Reformdiskurs und zentraler Bezugspunkt zur Bildung verschiedener Akteursgruppen. Zum Abschluss dieses Kapitels werden die den Krisenanalysen zugrunde liegenden ökonomischen Paradigmen ausführlicher dargelegt. Unter Rückgriff auf das Konzept der *Impossible Trinity* werden sie hinsichtlich ihrer politischen Umsetzung historisch eingeordnet und systematisiert – mit besonderem Augenmerk auf den Merkmalen des Status quo.

1. Gründungsdiskurs von Bretton Woods

Das Bretton Woods-Abkommen, dessen Planung unilateral bereits 1941/42 in den USA begann, war in erster Linie die Folge der negativen weltwirtschaftlichen Erfahrungen vor dem Zweiten Weltkrieg. Durch den Vertrag von Bretton Woods, der 1944 geschlossen wurde, schufen die beteiligten Staaten mit dem IMF und der Weltbank zwei Organisationen zur Stabilisierung des internationalen Zahlungsverkehrs. Das Gründungsdatum des IMF im Rahmen des Bretton Woods-Abkommen ist der 22. Juli 1944. Offiziell in Kraft getreten ist diese Vereinbarung am 27. Dezember 1945. 29 Staaten hatten 1945 die *Articles of Agreement* (die Charta des IMF) ratifiziert. Am 1. März 1947 nahm der IMF seine Tätigkeit auf. Im Juli 2004 hatte der IMF 184 Mitglieder und beschäftigte ca. 3000 Mitarbeiter aus 141 Ländern. Seit 1947 ist er eine Sonderorganisation der UN.¹

-
- 1 Nach Artikel 57 der *UN-Charta* ist der IMF eine Spezialagentur der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN). Das Verhältnis zwischen Fonds und dem *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) ist geregelt nach dem Abkommen vom 15. November 1947. In diesem Vertrag wird die weitreichende Verantwortung des IMF anerkannt und seine Unabhängigkeit festgeschrieben. Das Recht des IMF, in UN-Organen vertreten zu sein, ist weitaus größer als umgekehrt. Dieses Abkommen beschränkt das Recht des ECOSOC, das er nach Artikel 63 und 64 der *UN-Charta* eigentlich besäße, Empfehlungen an den IMF abzugeben, Dokumente von den Bretton Woods-Institutionen anzufordern und deren Aktivitäten zu koordinieren (vgl. Riesenhuber 2001: 65).

Die Erkenntnis aus der Weltwirtschaftskrise, aber auch aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg war, dass sowohl der Goldstandard, der Währungen fest an den Goldpreis koppelte, als auch völlig flexible Wechselkurse nicht in der Lage gewesen waren, ein stabiles Währungssystem zu schaffen (vgl. Eichengreen 1996: 93ff.).² Wie die genaue Ausgestaltung der neuen Finanzarchitektur aussehen sollte, war trotz der einschlägigen Erfahrungen umstritten. Das übergeordnete Ziel war die Schaffung einer internationalen Finanzordnung, die über die bisherigen Wechselkurssysteme hinausginge. Inwieweit aber dafür der nationale geldpolitische Spielraum geopfert werden sollte, war einer der Hauptstreitpunkte der Diskussion, die hauptsächlich zwischen den beiden großen Architekten, den USA und Großbritannien, verlief. Dass am Ende der IMF, als zentrales „institutionalisiertes Produkt“ von Bretton Woods, die Aufgabe zugewiesen bekam, Mitgliedsstaaten bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten einen kurzfristigen Kredit zur Verfügung zu stellen, war ein Resultat dieses Machtkampfes (James 1996).

Der Machtkampf der beiden Nationen wurde in Person der beiden Ökonomen Harry Dexter White (USA) und John Maynard Keynes (UK) ausgetragen – entschieden wurde er größtenteils zugunsten der USA (vgl. Boughton 2002). Dabei war White intellektuell durchaus ein Bewunderer von Keynes und teilte viele seiner Ansichten, was in den Diskussionen auch immer wieder deutlich wurde. Als Regierungsökonom musste er jedoch die Interessen der US-Administration vertreten, die von den Ideen Keynes abwichen, da der Keynes-Plan stärker auf eine interventionistische Politik ausgerichtet war (vgl. Rees 1973). Der Erfolg des White-Plans resultierte nicht zuletzt aus der ungleichen Konstellation in den Verhandlungen von Bretton Woods, da die USA aus dem Zweiten Weltkrieg als Weltmacht hervorgingen und perspektivisch die globale Kreditgeber-, also Gläubigerfunktion übernehmen konnten, während England hochverschuldet (beim *Commonwealth* wie auch bei den USA)

-
- 2 Allerdings wurde in der Zwischenkriegszeit der Goldstandard bereits weitgehend durch einen Golddevisenstandard ersetzt; so bestand die Einlösungspflicht nicht mehr nur in Gold, sondern auch in Devisen. Durch die Lockerung des Goldstandards wurden auch die Spielregeln des alten Systems verändert. Die Loslösung vom Goldstandard erfolgte durch die Freigabe des englischen Pfunds aus der Goldbindung im Jahr 1931, dem sich die Mitglieder des *Commonwealth* anschlossen. Dem Sterling-Block stand zunächst der „Goldblock“ unter der Führung von Frankreich gegenüber, bis auch dieser im Jahr 1936 die Goldbindung aufgab. Die 1930er Jahre waren geprägt durch den Verfall des ehemals einheitlichen Währungssystems in Währungsblöcke, Devisenbewirtschaftung und konkurrierende Abwertungen (vgl. Weber 1983).

aus dem Krieg hervorging und als Schuldnation an den Verhandlungen in Bretton Woods teilnahm.³

Die Pläne von Keynes und der US-Regierung unterschieden sich im Grad der Verpflichtungen, die den Gläubigerländern auferlegt wurden, in der Flexibilität der Wechselkurse, sowie in Fragen der Kapitalmobilität (vgl. Eichengreen 2000: 136f.). Keynes plädierte für die nationale Kontrolle über die Wechselkursanpassung wie auch für Kontrollen des Kapitalverkehrs und des Handels um die Ziele der Vollbeschäftigung und einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz gleichzeitig zu ermöglichen. Dagegen wandte sich die US-Position gegen Kontrollen und Kursstützungen und plädierte für die Errichtung eines Fonds, der entsprechende Paritätsänderungen vornehmen könne. Dass der Plan von Keynes sehr viel weitreichender war als der US-Plan, wurde besonders deutlich bei dessen Vorschlag einer *International Clearing Union* (ICU), deren Zweck darin bestanden hätte, unilaterale deflationäre Politiken auf Kosten anderer Länder durch eine umfassende Zahlungsbilanzfinanzierung zu unterbinden (ebd.: 137).

Die ICU war als eine supranationale Zentralbank konzipiert, deren eigene (neu zuschaffende) Währung, der *Bancor*, als Weltgeld sui generis hätte fungieren sollen.⁴ Dessen Nominalwert sollte in Gold festgelegt, und die nationalen Währungen dagegen in gewichteten Paritäten festgesetzt werden. Das ICU-Konzept basierte auf der Idee der Bereitstellung weitreichender Liquidität zur Aufrechterhaltung des kooperativen Systems im Falle einer Krise bzw. tiefgreifender Anpassungen im Zuge von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Die USA lehnten die ICU strikt ab, weil dies „unbegrenzte Verpflichtungen für Gläubiger mit sich

3 Großbritannien bekam im Zuge der Verhandlungen einen US-Kredit in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar zugesagt (vgl. Bordo 1992: 17).

4 Die Idee von Keynes war die Erhöhung der öffentlichen Steuerungskompetenz im internationalen Raum. Die ICU und der *Bancor* waren seine Lösung für das *Seigniorage*-Dilemma: Der US-Dollar, bzw. keine nationale Währung könne den Doppelstandard als nationales und supranationales Geld dauerhaft erfüllen. Nationale Währungen seien im internationalen Zahlungsverkehr letztlich nicht brauchbar, da ihr Wert nur selbstbezüglich bestimmt werden kann, und je stärker die Variierung der Werte, desto geringer ist ihre Wertspeicherfunktion. Ferner gäbe es einen Widerspruch zwischen der Funktion einer Leitwährung zur Schuldentilgung, solange der Emittent seine Passiva im Ausland in eigener Währung bezahlen kann. Der Emittent des Weltgeldes genießt somit den einzigartigen *Seigniorage*-Vorteil, welcher zum Missbrauch reizt, ausländische Besitzer der Schlüsselwährung dazu zu zwingen, in überzogenen Maße die einheimischen Haushaltsdefizite zu finanzieren (vgl. Guttman 1996: 189; siehe auch Abschnitt zum „Strukturellen Wandel des IMF-Handlungsfeldes“).

bringe“ (ebd.).⁵ Zwar gab es einen Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer institutionellen Absicherung des neuen Systems, aber die potenzielle Organisation sollte finanziell sehr viel geringer ausgestattet sein, als dies bei Keynes angedacht wurde. Dessen ICU sollte den Status eines internationalen *Lender of Last Resort* (Kreditgeber letzter Instanz; im folgenden: LLR) erhalten.⁶ Dafür wäre es nach Keynes notwendig gewesen, neben der Schaffung des *Bancor* zwei weitere Komponenten zu erfüllen: großzügige Kreditrahmen für die Länder und einen Automatismus bei Kreditvergabeentscheidungen. Aber auch in den beiden letzten Aspekten stieß er auf den Widerstand der US-Regierung, da diese eine „exzessive Kreditschaffung vermeiden wollten“ (Boughton 2002: 16; Übers.: CK). Der geschlossene Kompromiss zwischen den beiden Parteien war die Errichtung des IMF, der als Stabilisierungsfonds in das System der Vereinten Nationen integriert werden sollte. Jeder Mitgliedstaat würde in diesen Fonds nach einer bestimmten Quote einzahlen, teils in Gold, teils in eigener Währung. Der Fonds war letztlich erheblich kleiner und restriktiver ausgerichtet als die ICU: Der US-Plan sah eine Gesamtkreditmenge in Händen des Fonds von 5 Mrd. US-Dollar vor (vgl. Bordo 1992: 16). In Anbetracht dieser Restriktion konnte der IMF keine LLR-Funktionen übernehmen – der Fonds würde vielmehr seine knappen Ressourcen rationieren müssen, indem er ihren Gebrauch konditioniert (vgl. Boughton 2002: 19f.).

Die Ausstattung des Fonds hatte zudem eine weitreichende Auswirkung auf das mögliche Wechselkurssystem, denn „je knapper die Finanzierung, desto größer der Bedarf an flexiblen Wechselkursen“ (Eichengreen 2000: 137). Schließlich kam es zum sog. Gold-Dollar-Standard, der eine Zwischenlösung aus der US-Präferenz für feste und der UK-Präferenz für flexible Wechselkurse darstellte – die sog. Stufenflexibilität (vgl. *Articles of Agreement*, Art. XX). Die Mitgliedsländer legten

- 5 Die USA als Zahlungsbilanzüberschussland hätten, gemessen an den Zahlen der 1930er Jahre, die gesamten Ziehungsrechte anderer Länder finanzieren müssen, was nach dem Keynes-Plan die Summe von 23 Mrd. US-Dollar ergeben hätte (vgl. Eichengreen 2000: 137).
- 6 Die Funktion eines LLR übernimmt im nationalen Kontext in der Regel die Zentralbank, da sie die Möglichkeiten hat, das Finanzsystem mit Liquidität zu versorgen, indem sie die Kreditbasis ausweitet und/oder Geld schöpft. Solche Kredite werden illiquiden (aber solventen) Schuldnern bereit gestellt, deren Bilanz ein *maturity mismatch* aufweist. Liquidität kann der jeweiligen Institution oder aber dem gesamten Markt zugute kommen. Nach der klassischen Definition eines LLR von Walter Bagehot sollen solche Kredite zu sehr hohen Zinsen verliehen werden (vgl. Bagehot 1873). Während ein LLR im nationalen Raum eine zentrale Rolle spielt, ist umstritten, inwieweit das internationale Finanzsystem eine entsprechende Einrichtung benötigt (vgl. Sachs 1995; Calomiris 1998).

Paritäten für ihre Währung in Gold oder Dollar fest und dieser Wechselkurs durfte nur um ein Prozent schwanken. Für die Korrektur fundamentaler Ungleichgewichte musste der Fonds konsultiert werden, bei größeren Anpassungen sogar die Dreiviertelmehrheit der Stimmberechtigten eingeholt werden.

Der Vertrag von Bretton Woods war letztendlich ein Kompromiss, in dem das Übergewicht der US-Regierung offensichtlich wurde und erste Momente der Nachkriegshegemonie des Lagers der Freihandelsbefürworter und der US-Finanzindustrie eingeschrieben wurden (vgl. Helleiner 1994). Dies wurde u.a. deutlich bei der Frage der Beschränkung des Kapitalverkehrs. Sowohl White als auch Keynes sprachen sich, wenn auch im Detail voneinander abweichend, für die Möglichkeit der Kontrolle des Kapitalverkehrs aus (basierend auf der Befürchtung, dass es zu einer großangelegten Kapitalflucht aus dem kriegszerstörten Europa in die USA kommen könnte) (vgl. Boughton 2002: 9). Ohne solche Kontrollen würde die Autonomie der europäischen Länder untergraben, stabile Wechselkurse und der internationale Handel gestört. Darüber hinaus würden die geringen Ressourcen des IMF schnell an ihre Grenze stoßen, wenn die Schräglagen der Bilanzen, hervorgerufen durch Kapitalflucht, ausgeglichen werden müssten. White schlug zusätzlich vor, dass solches Fluchtkapital von den Empfängerländern abgelehnt werden sollte.

Es gab insofern eine intellektuelle Übereinstimmung hinsichtlich des Nutzens von Eingriffen in den Kapitalverkehr. Dennoch wurde am Ende in die IMF-Statuten nur eine abgeschwächte Version von Keynes' und Whites Vorschlägen aufgenommen.⁷ Ein Grund hierfür war die Opposition der US-Regierung, die in diesem Aspekt stark von der heimischen Finanzindustrie beeinflusst wurde, denn wie Eric Helleiner schreibt: „Both of these proposals were strongly opposed by the US financial community which had profited from the handling of flight capital during the 1930s and which feared that the proposals would affect New York's reputation as an international financial center.“ (Helleiner 2004: 3) Der potenzielle Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen blieb seitdem ein umstrittener Bestandteil der *Articles of Agreement*.⁸ Letztlich war der US-

7 „Members may exercise such controls [Kapitalverkehrskontrollen] as are necessary to regulate international capital movements, but no member may exercise these controls in a manner which will restrict payments for current transactions or which will unduly delay transfers of funds in settlement of commitments, except as provided in Article VII, Section 3(b) and in Article XIV, Section 2.“ (Articles of Agreement, Art. VI, Section 3)

8 Zunächst erforderte diese Einschreibung der Kapitalverkehrskontrollen in die IMF-Statuten jedoch, dass in den Folgejahrzehnten der Liberalisierungsprozesses auf andere Organisationen auszuweichen hatte: Die meis-

Widerstand gegen Kapitalverkehrskontrollen auch der Vorstellung geschuldet, dass der amerikanische Aufstieg von einem multilateralen und multinationalen Regime des Freihandels und somit des freien Kapitalverkehrs abhängige. Die Dominanz der USA zeigte sich somit am deutlichsten in zwei Bereichen: Dem Bestehen auf monetärer Stabilität als Disziplinarkraft und auf Multilateralismus im internationalen Finanzwesen.

Die einzelnen Aspekte des Kompromisses von Bretton Woods waren das Paritätensystem in Gestalt des Gold-Dollar-Standards, die volle Konvertibilität der Währungen innerhalb der Leistungsbilanz im Rahmen eines multilateralen Zahlungssystems, die Errichtung der Weltbank und des IMF, dessen primäre Aufgabe darin bestand, Reserven bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten konditioniert zur Verfügung zu stellen.⁹ Der IMF war das zentrale Resultat der unangefochtenen Dominanz der USA in Bretton Woods. In Schaubild 3 sind die Gründungsartikel und der zentrale Artikel IV der IMF-Statuten aufgeführt, in welchen sich die US-Präferenzen niederschlugen.

2. Organisation und Governance des IMF

Der Gründungsdiskurs von Bretton Woods erstreckte sich zudem auf die Frage des Sitzes des IMF. Während Keynes eine strikte Trennung der „politischen USA“ und des Sitzes des IMF forderte (er wollte den Fonds in New York ansiedeln), setzten die USA ihre Präferenz durch und errichteten das Hauptquartier in Washington, „three blocks west of the White House“ (Blustein 2001: 19). Nach den Fondsstatuten hat die Organisation ihren Sitz in dem Land, welches die meisten Stimmanteile hält, d.h. in den USA. Hintergrund der damaligen Standortdebatte war, dass Keynes eine zu enge Bindung zwischen der Vertretung eines Landes oder einer Landesgruppe im IMF (den Exekutivdirektoren) verhindern wollte.

ten Industrieländer schafften Kapitalverkehrskontrollen seit den 1960er kontinuierlich ab. Nach der Herstellung der vollen Währungskonvertibilität in Westeuropa bis 1959 verabschiedete die OECD den „*Code of Liberalization of Capital Movements*“ im Jahr 1961, auf dessen Grundlage die Mitgliedsländer kontinuierlich Restriktionen des Kapitalverkehrs abschafften (OECD, *Code of Liberalisation of Capital Movements, Article 1*) (vgl. Pauly 1997: 37).

- 9 Der IMF erhielt ein Startkapital von 8,8 Mrd. US-Dollar aus den Quoten-zahlungen der Mitgliedstaaten, die ihre Beiträge zu 25 Prozent in Gold und zu 75 Prozent in eigener Währung einzahlten.

Schaubild 3: *Artikel I und IV der IMF-Statuten*

Art. I

Purposes

The purposes of the International Monetary Fund are:

- i. To promote international monetary *cooperation through a permanent institution* which provides the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems.
- ii. To facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of *high levels of employment and real income and to the development of the productive resources* of all members as primary objectives of economic policy.
- iii. To promote *exchange stability*, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation.
- iv. To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade.
- v. To give confidence to members by making the *general resources of the Fund temporarily available* to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to *correct maladjustments* in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.
- vi. In accordance with the above, to shorten the duration and lessen the *degree of disequilibrium* in the international balances of payments of members. The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this Article.

Art. IV Sect. 1. (General obligations of members):

Recognizing that the essential purpose of the international monetary system is to provide a framework that *facilitates the exchange of goods, services, and capital* among countries, and that sustains *sound economic growth*, and that a principal objective is the continuing development of the orderly underlying conditions that are necessary for financial and economic stability, each member undertakes to collaborate with the Fund and other members to assure orderly exchange arrangements and to promote a stable system of exchange rate.

(Articles of Agreement of the International Monetary Fund (1944), Protocols etc. 1992: 2 u. 5; Herv.: CK).

Keynes' Ziel war die Verhinderung der Verfolgung einzelner Länderinteressen: „We want to aim at a governing structure doing a technical job and developing sense of corporate responsibility of all members, and not the need to guard the interests of particular countries.“ (Keynes zit. n. White 2002: 40)

Der Standortfaktor hatte auch im jüngsten Reformdiskurs durchaus eine große Bedeutung, weil informelle politische Beziehungen in Washington eine große Rolle spielen (Interviews Internationale Finanzgemeinschaft, IMF). Die Analyse des Reformdiskurses muß auch die formelle Einflussnahme der (staatlichen) Akteure auf den IMF, ebenso wie den inneren Aufbau der Organisation berücksichtigen. Im Folgenden soll deshalb auf die Ausgestaltung der Entscheidungsgremien näher eingegangen werden.

2.1 Hierarchische Organisationsstruktur und Technokratie

Die Führungsstruktur des IMF gliedert sich in den Gouverneursrat (*Board of Governors*), den Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (*International Monetary and Financial Committee*, IMFC) und das Exekutivdirektorium (*Board of Directors*). Das höchste Gremium ist der Gouverneursrat, der sich aus Vertretern der Mitgliedsländer (in der Regel Finanzminister oder Zentralbankpräsidenten) zusammensetzt. In ihren jährlichen Konferenzen (*Annual Meetings*), die gemeinsam mit der Weltbank, die sich direkt gegenüber dem IMF-Gebäude in Washington befindet, stattfinden, werden grundsätzliche Fragen und Richtlinien entschieden, wie z.B. die Aufnahme neuer Mitglieder, Änderungen der Quotenstruktur oder Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR). Zwischen den Jahresversammlungen beschließen die Gouverneure ohne Sitzung durch ein schriftliches Verfahren. Der Einfluss der Vollversammlung beschränkt sich auf die Verabschiedung bzw. Abstimmung von Richtlinien.

Beraten wird der Gouverneursrat vom *International Monetary and Financial Committee* (IMFC). Das IMFC ist eine Gruppe von 24 Ministern (IMF-Gouverneure), die sich analog zu den 24 Exekutivdirektoren zusammensetzt (siehe unten). Das IMFC ist (zumindest unter diesem Namen) ein relativ neues Gremium, denn erst im September 1999 wurde das ehemalige *Interim Committee* in das IMFC umgewandelt. Das *Interim Committee* wurde im Jahr 1972 gegründet, als sich der IMF mit Fragen des flexiblen Währungssystems auseinandersetzte.¹⁰ Diese Verände-

10 In Anschluss an die unilaterale Aufkündigung der Goldkonvertibilität des Dollar im Jahr 1971, wurde im Herbst 1972 der sog. Zwanzigerausschuss gegründet, dessen Aufgabe die Gestaltung des neuen Währungssystems

rung entsprach primär einer Namens- und keiner inhaltlichen Änderung und deutete an, dass der Interimsstatus des Komitees vorüber ist. Ferner war die Einsetzung des IMFC eine Reaktion auf die Diskussion um die Gründung eines *Council* als eines permanenten Rates, der in Konkurrenz zum Exekutivdirektorium gestanden hätte (vgl. Riesenhuber 2001: 384). Ursprünglich wurde seine Gründung aufgrund der schieren Größe des Gouverneursrates für notwendig gehalten. Faktisch gewann das IMFC durch den Dauerstatus jedoch an politischem Gewicht im Fonds und avancierte zum zentralen Beratungsgremium der Gouverneure. So finden die meisten Diskussionen im IMFC statt, und IMFC-Vorschläge werden in der Regel nicht mehr wesentlich vom Gouverneursrat abgeändert (vgl. White 2002; Woods 2003; van Houtven 2002; Blustein 2001). Seine Kernkompetenz liegt in den Bereichen des internationalen Währungs- und Finanzsystems, in Fragen der Anpassungsprozesse, der globalen Liquidität und des Transfers von Ressourcen in Entwicklungsländer. Das Komitee tagt halbjährlich im Vorfeld der Jahreskonferenzen. Der IMFC-Vorsitzende hält neben dem geschäftsführenden Direktor, welcher dem Exekutivdirektorium vorsteht, die wichtigste Position im Fonds inne. Während des dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungszeitraums stand dem Komitee der britische Schatzmeister Gordon Brown vor.

Das Tagesgeschäft und die Politikentscheidungen (v.a. über Bereitschaftsabkommen) sind an das Exekutivdirektorium delegiert, das sich aus 24 Exekutivdirektoren (*Executive Directors*, EDs) zusammensetzt. Im Jahr 1992 wurde die Anzahl der EDs von 12 auf 24 angehoben. Die fünf größten Anteilseigner des Fonds (USA, Deutschland, Japan, UK, Frankreich) haben jeweils einen eigenen ED, der zugleich einen Stellvertreter hat (der sog. *Alternate Executive Director*). Drei weitere EDs vertreten einzelne Länder nach einem Rotationsprinzip (zum Zeitpunkt des Schreibens waren das China, Russland und Saudi Arabien). Die übrigen EDs werden von Ländergruppen gewählt (sog. *Constituencies*); deren Zusammenschlüsse folgen in erster Linie geographisch-regionalen Überlegungen. Die Kriterien für die Auswahl des ED in einer solchen Gruppe sind unterschiedlich. Während in einer Gruppe das größte Land die ED-Arbeit übernimmt, geschieht dies in anderen Gruppen auf der

war. Dieser Ausschuss wurde im Jahr 1974 durch den Interimsausschuss abgelöst, dessen Zusammensetzung dem Exekutivdirektorium des IMF entsprach. Nach der zweiten Statutenreform des IMF im Jahr 1978 hätte der Interimsausschuss ein weiteres hohes Entscheidungsgremium auf Ministerebene bilden sollen, aber aufgrund der nicht zustande gekommenen notwendigen Mehrheit von 85 Prozent der Stimmen in der Gouverneursversammlung, behielt der Ausschuss seinen Interimsstatus (vgl. Deutsche Bundesbank 1997).

Basis des Rotationsprinzips. In der Regel sind es aber politische Überlegungen, die den Vorsitz einer Ländergruppe festlegen. EDs kommen immer aus Finanzministerien oder Zentralbanken, wodurch technische Expertise für die IMF-Ökonomie gewährleistet werden soll. Ein Teil ihrer Funktion im IMF ist die Vertretung ihres Landes, bzw. ihrer Gruppe (sie sind weisungsgebunden), sie sind aber auch Angestellte des Fonds und werden aus Fondsressourcen bezahlt.

Den Vorsitz über das Exekutivdirektorium führt der geschäftsführende Direktor (*Managing Director*), der selbst kein Land oder eine Gruppe repräsentieren soll und vom *Board* ausgewählt wird. Traditionell war der geschäftsführende Direktor immer ein Europäer und sein Stellvertreter ein US-Amerikaner, allerdings gibt es diesbezüglich keine klaren Richtlinien. Die Anzahl der stellvertretenden geschäftsführenden Direktoren wurde im Jahr 1994 von einem auf drei angehoben. Der geschäftsführende Direktor ist, in Absprache mit dem Exekutivdirektorium, verantwortlich für die Stabsbesetzung, dessen geographische Zusammensetzung so breit wie möglich sein soll (gemäß den Statuten). Der geschäftsführende Direktor hat zwar kein Stimmrecht in den Treffen des Exekutivdirektoriums (es sei denn, es gibt eine Patt-Situation), aber als Vorsitzender des *Board* und als Verantwortlicher für den Stab hat er eine überaus einflussreiche Position im Fonds und darüber hinaus (vgl. van Houtven 2002: 16). Für die Zeit des Reformdiskurses sind vor allem die letzten beiden geschäftsführenden Direktoren, der Franzose Michel Camdessus (von 1987 bis 2000) und der Deutsche Horst Köhler (2000 bis 2004) von Bedeutung.

Der Stab des IMF bestand Anfang 2002 aus ca. 2.690 Mitarbeitern und zusätzlichen 330 Vertragsangestellten aus 141 Ländern. Die größte Einzelgruppe der Angestellten waren Ökonomen aus den USA: 1.000 der 2.690 Mitarbeiter waren Ökonomen, ein Viertel des Stabes waren US-Amerikaner (van Houtven 2002: 18). Die Organisation des IMF-Stabs ist gekennzeichnet durch Funktions- und Gebietsabteilungen und ihre Unterabteilungen, welche die Überwachungs- und Finanzierungsaufgaben des IMF übernehmen. Die wichtigsten Stufen auf der Organisationsleiter reichen vom Ökonom über den Divisionsleiter bis zum Abteilungsleiter.

Die Aufgaben des Stabs konzentrieren sich auf die bi- und multilaterale Überwachung, die Durchführung der periodischen Artikel-IV-Verhandlungen mit den Mitgliedsländern, Diskussionen mit den Mitgliedern bezüglich der Verwendung von IMF-Ressourcen, die Vorbereitung von *Policy*-Papieren, systemische und operative Forschung und technische Hilfestellungen. Der Stab ist streng hierarchisch organisiert und hat deshalb nur bedingten Einfluss auf den *Policy*-Prozess in den Entschei-

dungsgremien: „The IMF staff is a tightly structured, hierarchic, and homogeneous meritocracy.“ (Ebd.)¹¹ So gibt es auch nur wenig Spielraum für individuelle Initiativen. Die spezifische Organisationsstruktur ist auch der Grund, weshalb die Karriereleiter im Fonds sehr lang ist. Vor dem Erreichen des 40. Lebensjahres ist es im Grunde unmöglich, eine Mission zu leiten: „The result is a staff headed mainly by people who have worked at the IMF for two decades or even longer.“ (Vgl. Blustein 2001: 27) Es gibt ferner kaum Widerspruchsmöglichkeiten innerhalb des Fonds (ebd.: 28). Es gibt zwar viele Diskussionen und abweichende Stimmen in der Organisation, aber durch die Arbeit der sog. *thought police* (so die Bezeichnung innerhalb des IMF, ebd., sowie eigene Interviews), in Gestalt des *Policy Development and Review Department* (PDR) werden diese schnell unterbunden und dringen nicht nach außen: Als „iron out differences“ bezeichnet van Houtven diesen Prozess (2002: 18).

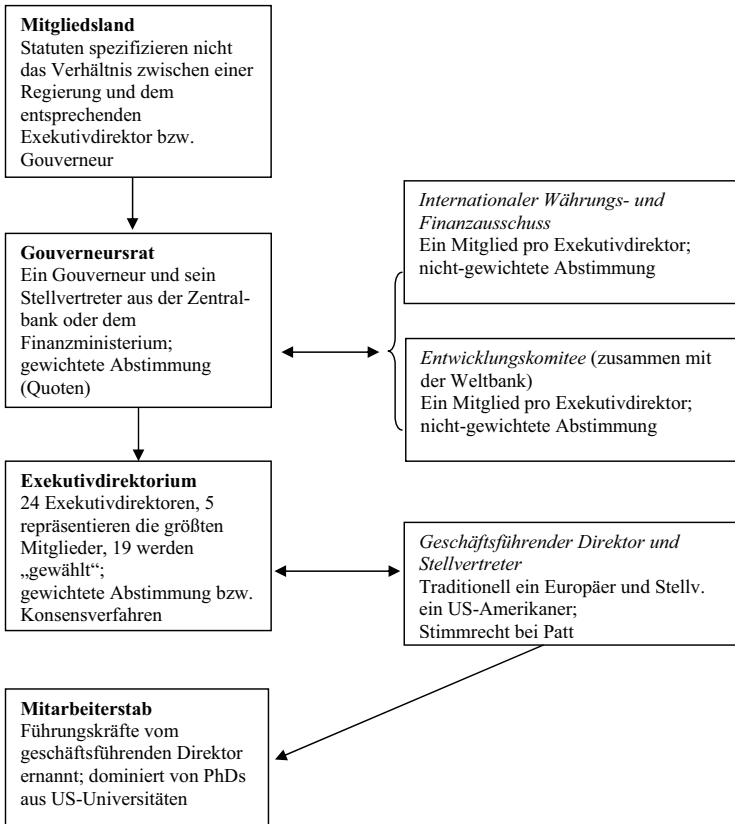
Sobald ein Programm formuliert wurde, wird es mit vorangegangenen Programmen verglichen und im PDR auf Kohärenz überprüft. Danach wird es über den *Managing Director* und das *Executive Board* zur Absegnung gebracht. Normalerweise gibt es im *Board* keinen Widerspruch bei einem Programm, es kann aber ein Memorandum für die konkrete *Letter of Intent* formulieren, welche dann richtungsweisend für künftige Missionen ist (vgl. Stiles 1991). Der Stab ist insgesamt primär in den technischen Ablauf des Tagesgeschäfts eingebunden, und auch im *Policy*-Bereich hat er vornehmlich eine ausführende Funktion zu erfüllen, die sich nach den konkreten Vorgaben des geschäftsführenden Direktors und dessen Stellvertreter richten, wenngleich in einem solchen Entwicklungsprozess durchaus Gestaltungsspielraum herrscht. Das Schaubild 4 fasst die Organisationsstruktur überblicksartig zusammen und hebt spezifische Charakteristika der IMF-Technokratie hervor (nach White 2002: 25).

Dem Aufbau der Organisationsstruktur des IMF liegt ein technokratisches (Selbst-)Verständnis zugrunde. Das zentrale Entscheidungsorgan ist das Exekutivdirektorium, auch wenn es formell dem Gouverneursrat unterstellt ist. Da der Gouverneursrat aber aufgrund der Größe kaum entscheidungsfähig ist, werden viele richtungsweisende Entscheidungen im Exekutivdirektorium bzw. im IMFC vorbereitet und getroffen. Das

11 Der IMF-Stab rekrutiert sich vornehmlich aus angelsächsischen Eliteuniversitäten wie Harvard, Stanford, *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Chicago, Princeton, Oxford, Cambridge und *London School of Economics* (LSE). Dementsprechend hoch ist auch das Einstiegsgehalt, das zwischen 63.000 und 95.000 US-Dollar für PhD-Ökonomen liegt (Blustein 2001).

IMFC hat sich in der Formulierung von *Policies* profiliert, speziell seit dessen Rolle in Folge der Asienkrise formalisiert wurde. Innerhalb der Führungsgremien gibt es die formelle (Länder-)Hierarchie durch die Quotenregel, sowie informelle Asymmetrien bedingt durch die Größe und Qualität der ED-Büros.

Schaubild 4: *IMF-Entscheidungsgremien und technokratische Besonderheiten*



Durch die ökonomische Grundausrichtung des Stabs (Rekrutierung und *IMF Institute*) gibt es ein institutionalisiertes reproduktives Fundament für den technokratischen Charakter des Fonds. Denn insbesondere aufgrund seiner neoklassischen Prägung transportiert der Stab ein szientistisches Wissenschaftsbild von Ökonomie nach außen. Die Führungsstruktur hingegen ist bisweilen stärker politisch ausgerichtet, weshalb es zu Missverständnissen bzw. Spannungen zwischen dem Stab und der Füh-

rung kommen kann (vgl. Leiteritz 2004). Letztendlich werden aufgrund der geschilderten spezifischen Organisationsstruktur politische Weichenstellungen aber vornehmlich in den Führungsremien (IMFC und Exekutivdirektorium) verhandelt. Der Einfluss des Stabes auf die Initiierung einer *Policy* ist sehr begrenzt, sein Spielraum beschränkt sich auf deren Ausgestaltung (insbesondere das PDR und das *Legal Department* sind wichtige Schaltstellen).

2.2 Asymmetrisches Quotensystem und Konsensprinzip

Die Stimmgewichte der Mitgliedsländer im Gouverneursrat sind nach der sogenannten Quote festgelegt. Die Höhe der Quote errechnet sich in erster Linie aus der Wirtschaftskraft und der außenwirtschaftlichen Verflechtung eines Landes. Nach der Quote bemisst sich die Höhe der finanziellen Verpflichtungen (*Subscription*), das Stimmrecht und das Ziehungspotenzial des Mitgliedslandes, d.h. der Betrag an ausländischen Währungen, den es im Austausch eigener Währung vom IMF erwerben kann. Außerdem bestimmt sie den Anteil bei der Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR). SZR sind die IMF-eigene Werteinheit, die im Jahr 1972 als Buchführungs- und Recheneinheit eingeführt wurde.¹²

Bei der Festlegung der Quoten werden bestimmte wirtschaftliche Kennziffern zur Berechnung eines Quotenspielraumes herangezogen. Errechnet wird der jeweilige Beitrag auf der Basis der sog. fünf Quotenformeln (IMF 2001a: 57). Der Quotenspielraum ergibt sich aus den Komponenten Volkseinkommen, Währungsreserven, Exporten, Importen und Schwankungen der Exporte. Bis zu den frühen 1960er Jahren wurde die Quote auf der Basis der sog. Bretton Woods-Formel errechnet, bei der das nationale Einkommen verhältnismäßig stark berücksichtigt wurde. Die Ergänzung um vier weitere Formeln erhöhte rechnerisch das Gewicht des Handels und der Exportvariabilität – das Quotensystem hatte einen wesentlichen Einfluss auf die Stimmverteilung und somit die Machtverhältnisse im *Board*: „The Bretton Woods formula [...] has generally favored large economies, while the additional four formulas have tended to produce higher quotas than the Bretton Woods formula for smaller, more open economies.“ (Ebd.: 56; kritisch: Buira 2003) Nach der Abgleichung dieser ökonomischen Gewichtungen mit denen vergleichbarer Volkswirtschaften, wird eine Quote unter Mitwirkung des Exekutivdirektoriums festgelegt, mit dem Mitglied vereinbart und der Gouverneursversammlung zur Abstimmung vorgelegt. Der Fonds ist

12 Wechselkurs am 02.08.2004: 1 SZR = 1,46088 US-Dollar; 1 US-Dollar = 0,684518 SZR; SZR-Zinsrate = 1,91 Prozent (IMF-Website).

spätestens alle fünf Jahre zu einer allgemeinen Überprüfung der Quotenstruktur verpflichtet. Die Subskriptionsverpflichtung jedes Mitglieds entspricht der Höhe seiner Quote.¹³

Jedes Mitgliedsland hat 250 Basisstimmen und eine weitere Stimme für jede 100.000 SZR-Einheiten (Articles of Agreement, Art. XVIII, Section 2[b]). Folglich haben die großen Industrieländer die meisten Stimmanteile: Der größte Anteilseigner sind die USA (17,14 Prozent, was ca. 37,2 Mrd. SZR oder 55,3 Mrd. US-Dollar entspricht). Damit verfügen sie über eine Sperrminorität bei Abstimmungen, in denen 85 Prozent der Stimmen benötigt werden (was z.B. bei Quotenüberprüfungen der Fall ist). Der kleinste Anteilseigner der 184 Mitgliedsländer ist Palau mit einer Quote von 3,1 Mio. SZR (= 4,6 Mio. US-Dollar bzw. 0,01 Prozent). Deutschlands Quote liegt bei 6,01 Prozent, die des zweitgrößten Anteilseigners Japan bei 6,15 Prozent, Englands und Frankreichs bei jeweils 4,96 Prozent, Südkoreas bei 0,76 Prozent usw.

Die EU bzw. die Europäische Zentralbank (EZB) ist nicht als ein Akteur im IMF organisiert. Die EZB besitzt in den Gremien des IMF nur Beobachterstatus, denn nach den Statuten können nur Staaten Mitglied des IMF werden und die vollen Mitgliedsrechte einfordern. Westeuropa hätte zusammengekommen ca. 36,3 Prozent der Stimmrechte (und acht Exekutivdirektoren). Die größten Industrieländer im Verbund der G-7 verfügen über 47,7 Prozent der Stimmrechte (inklusive Schweiz: 50,34 Prozent). Der Gesamtbetrag der Quoten lag Ende 2003 bei 316 Mrd. US-Dollar, ausstehende Kredite betrugen 107 Mrd. US-Dollar, die sich auf 87 Länder verteilten (IMF-Website).

Die institutionalisierte Asymmetrie zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern im *Governance*-System des IMF ist frappierend und war stets Anstoß der Kritik von Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer, während die großen Industrieländer es immer als angemessen verteidigten, da es den Ländern mit den meisten Beitragszahlungen den größten Einfluß garantiere. Schließlich übernahmen sie dadurch auch die meiste Verantwortung für die Aufrechterhaltung der globalen Finanzmarktliquidität und -stabilität (vgl. Guitian 1992). Der Fonds selbst berief sich auf die strikt technische Natur der Quote (vgl. IMF 2001a; Po-

13 Ein Viertel der Quote war ursprünglich in Gold einzuzahlen, der Rest in Landeswährung. Durch die zweite Änderung der IMF-Statuten im Jahr 1969 wurde die Goldbestimmung herausgenommen und SZR an Stelle von Goldeinzahlungen eingesetzt. Der Gouverneursrat kann für die 25 Prozent der Subskriptionszahlung auch die eigene oder eine andere, vom IMF bestimmte, konvertible Währung zulassen. Der in Landeswährung einzuzahlende Teil der Subskription kann, solange der IMF die betreffende Landeswährung nicht für Ausleihtransaktionen benötigt, durch Hinterlegung von Schuldscheinen erbracht werden (IMF 2001a: 47-72).

lak 1991). Die Entwicklungs- und Schwellenländer kritisierten vor allem, dass diese Asymmetrie im Laufe der Zeit strukturell ausgeweitet wurde. Zwar garantiere die Grundausrüstung mit 250 Basisstimmen, dass auch kleinere Mitgliedsländer ein Stimmrecht im Fonds haben, allerdings wurde dieses Grundprinzip in Folge der Quotenanhebungen zunehmend unterminiert:

„[...] with the nearly 37-fold increase in quotas since then [1944], the share of basic votes in the total has declined from 11.3 to 2.1 per cent, despite the quadrupling of the IMF's membership. This has substantially shifted the balance of power in favor of large-quota countries, away from the compromise agreement contained in the IMF's Articles of Agreement that sought to protect the participation of small countries in decision-making. [...] Today, as a result, quotas [...] are virtually the sole determinant of voting power, and basic votes have little significance.“ (Buira 2003: 15)

Der wachsenden Kritik von Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer an der überproportionalen Gewichtung der Industrieländer bei eigener gleichzeitiger Marginalisierung durch das Quotensystem begegnete der IMF im Jahr 1999 mit der Schaffung einer unabhängigen Expertengruppe, die sich mit der Angemessenheit der Quotenformel auseinandersetzen sollte (*Quota Formula Review Group*, QFRG) (IMF 2001h). In erster Linie konzentrierte sich die Empfehlung der Gruppe auf die Vereinfachung der Formel und die stärkere Berücksichtigung der Rolle von Kapitalflüssen. Nach IMF-eigenen Berechnungen würde auf der Basis der neuen Formel jedoch eine weitere Konzentration von Stimmenteilen in den Industrieländern zu verzeichnen sein (IMF 2001g). Der Überarbeitungsprozess der Quoten wurde auf der Jahreskonferenz im September 2001 in Prag durch das IMFC nochmals untermauert; der Prozess verlief bislang ergebnislos, weshalb er nicht explizit als Reformaspekt behandelt wird.

Die Bedeutung der Quote liegt zusammenfassend in dreierlei Aspekten: Erstens ist sie eine Geldreserve in Form von Einlagen der Mitgliedsländer, zweitens bestimmt sie die Summen, welche die Mitglieder beim IMF entleihen können und drittens definiert sie formell das Abstimmungsgewicht eines Landes im Gouverneursrat. Insofern ist die Quote die institutionalisierte Materialisierung der strukturellen Asymmetrie des globalen Wirtschaftssystems mit der besonderen Fixierung des US-Status als Vetomacht. Allerdings spielt die Quote nur dann eine Rolle, wenn formal abgestimmt wird, was im Fonds nur selten der Fall ist (vgl. Driscoll 1998; van Houtven 2002).

In der Regel wird gerade im Tagesgeschäft des Exekutivdirektoriums nicht formal abgestimmt, sondern es wird nach dem Konsensverfahren vorgegangen: „[...] the Board rarely makes decisions on formal voting; rather, most decisions are based on consensus among its members and are supported unanimously.“ (IMF 2001g: 14) In der Praxis bleibt es dem geschäftsführenden Direktor überlassen, eine große Mehrheit im Direktorium auszumachen, die schließlich für eine konsensuale Entscheidungsfindung ausreichend ist. Das Konsensprinzip trägt wesentlich zur Informalisierung der Einflussnahme im Exekutivdirektorium bei.¹⁴ Denn grundsätzlich sind Exekutivdirektoren keinem Zeitlimit unterworfen, um einen Standpunkt vorzubringen, und in diesem Kontext kann der Einfluss einzelner Direktoren auf den Entscheidungsfindungsprozess durchaus über die ihm zugrundeliegende, quotierte Macht hinausgehen, bzw. auch hinter dieser zurückbleiben. Besonders wichtig für die Einflussnahme im Direktorium sind nach Angaben des Fonds die eigene technische Expertise, Überzeugungskraft, Diplomatie, Zeitgefühl und Länge der Zugehörigkeit beim IMF (vgl. ebd.).

Das Konsensprinzip ist besonders im Kontext der Ländergruppen (*Constituencies*) problematisch, denn wenn ein Exekutivdirektor mehr als ein Land repräsentiert (wie es bei zwei Dritteln der Fall ist), dann wird das Konsensprinzip dadurch weiter erschwert, dass Regierungen nicht bestimmen können, was in ihrem Namen tatsächlich geschieht. Insofern dürfen die formalen Entscheidungsstrukturen des Fonds nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Rahmenwerk in der Praxis immer Raum für Ermessensentscheidungen gelassen hat und dieser im Laufe der Zeit immer größer geworden ist. Die Balance aus festen Regeln und Ermessen des Exekutivdirektoriums hat entscheidenden Einfluss auf die Legitimität des Fonds (vgl. White 2002: 37).

Ein wesentlicher Grund für die Krise des IMF nach der Asienkrise war die Zunahme von Ermessensentscheidungen auf Kosten von regelgeleitetem (technokratischen) Handeln, was wiederum eng mit dem strukturellen Wandel der internationalen Finanzmärkte zusammenhing. Denn die Veränderungen des Handlungsfeldes des IMF und die gestiegene Krisenhaftigkeit des Systems unterminierten die technokratische Steuerungsfähigkeit der Organisation, wodurch ihr Handeln immer stärker politisiert wurde.

14 Die Reformanalyse wird erheblich erschwert, da es keine Veröffentlichungspflicht für die *Board*-Treffen gibt. Archivmaterial wird prinzipiell erst nach fünf Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, und die sog. *Minutes* der *Board*-Treffen bleiben 20 Jahre unter Verschluss. Außerdem ist eine steigende Anzahl von informellen *Board*-Treffen zu verzeichnen, die überhaupt nicht dokumentiert werden (van Houtven 2002: 25f.).

3. Struktureller Wandel des IMF-Handlungsfeldes

Das Handlungsfeld des IMF hat sich seit seiner Gründung im Jahr 1944 signifikant verändert und der Fonds reagierte darauf mit einer Reihe von Reformen, durch die seine neue Rolle im Post-Bretton-Woods-System festgeschrieben wurde. Dies trug wiederum zum weiteren Strukturwandel bei. Im folgenden Abschnitt wird auf den Strukturwandel und die korrespondierenden Reaktionen des IMF näher eingegangen, mit dem Ziel, die spannungsreiche Position des Währungsfonds im heutigen System und somit den jüngsten Reformdiskurs herauszuarbeiten.

Die markantesten Umbrüche des IMF-Handlungsfeldes waren der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems fester Wechselkurse zwischen 1971 und 1973, die lateinamerikanische Verschuldungskrise und die neuen Entwicklungen auf den Finanzmärkten in den 1990er Jahren (*Global Finance*). Im Zuge dieser Veränderungen definierte der IMF seine Rolle innerhalb des globalen Finanzsystems neu und etablierte sich zum einen als Organisation des *Washington Consensus*, die eine neoliberale Politik in die Entwicklungs- und Schwellenländer transportierte. Zum anderen entwickelte er sich zur Krisenorganisation, die sich mit großen Finanzpaketen in Währungs- und Finanzkrisen in verschiedenen Schwellenländern engagierte. Die Ambivalenz dieser Doppelrolle zeigte sich zuerst in der lateinamerikanischen Schuldenkrise – schließlich führte sie in Folge der Asienkrise zur schwersten Existenzkrise des Fonds seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems. Im folgenden Abschnitt wird der strukturelle Wandel der internationalen Finanzmärkte (an dem der IMF selbst mitarbeitete) dargestellt und die Rollensuche des IMF im Kontext neuer Akteurskonstellationen zwischen souveränen Schuldnern und privaten Gläubigern im globalen Finanzsystem analysiert.

3.1 Existenzkrise des IMF im Post-Bretton-Woods-System

Während der Bretton Woods-Ära konnte der Fonds für sich beanspruchen, das monetäre System aus einer globalen Perspektive zu regulieren. Die Wechselkurse waren an den Dollar gekoppelt, und der Dollar an Gold. Das feste Wechselkurssystem war eine klare regelbasierte Einschränkung für alle Länder, was vor dem Hintergrund der Zwischenkriegserfahrungen und des Misstrauens gegenüber internationalen Kapitalflüssen verständlich wird (vgl. Helleiner 1993: 22f.). Für die Aufrechterhaltung der Paritäten war in diesem System der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen unverzichtbar. Im „embedded liberalism“ wurden

sie als zwingende Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der geld- und fiskalpolitischen Autonomie des interventionistischen Wohlfahrtsstaates angesehen (vgl. Ruggie 1982). Die Kombination aus Kapitalverkehrskontrollen und festen Wechselkursen stellte sich als ein protektionistisches, wenngleich stabiles Gefüge aus nationalen Finanzplätzen heraus (vgl. Guttman 1994: 119-136).

Da alle wichtigen Währungen an den Dollar gekoppelt waren, spielte die US-Geld- und Finanzpolitik eine zentrale Rolle hinsichtlich Fragen der globalen Liquidität. Zu Beginn des Bretton Woods-Systems sorgte der enorme Kapitalbedarf der europäischen Länder für eine breite Befürwortung einer expansiven Geldpolitik in den USA bzw. für den direkten Kapitaltransfer im Rahmen des Marshall-Plans. Das erleichterte die Lockerung der Kontrollen des Kapitalverkehrs in Europa in den 1960er Jahren. Mit der Zeit wurde diese Politik allerdings zum Problem, da die Dollarbestände in Gold konvertierbar bleiben mussten: Je weiter das Dollarangebot das Goldangebot übertraf, desto weniger Vertrauen bestand in das Wechselkurssystem. In den 1960er Jahren wurden deshalb Maßnahmen ergriffen, um die Stellung des Dollars zu sichern. Neben der verstärkten Zusammenarbeit der wichtigsten Zentralbanken, errichteten die großen Gläubigerländer (G-10) eine spezielle Kreditlinie, das *General Agreement to Borrow* (GAB oder Allgemeine Kreditvereinbarung) für den IMF im Falle, dass der Dollarvorrat einmal nicht ausreiche (vgl. Eichengreen 1996). Das GAB ist seitdem die Refinanzierungsfazität des Fonds.¹⁵

Bedeutender als das GAB war allerdings die Schaffung einer eigenen Währung des IMF in Form der bereits angesprochenen Sonderziehungsrechte (SZR) (vgl. Boughton 2001; Mussa et al. 1996; IMF 2001a). Der Hintergrund der SZR-Schaffung war das sog. Triffin-Dilemma, welches besagt, dass der US-Dollar mit seiner Leitwährungsfunktion grundsätzlich in einem Dilemma steckt (Triffin 1964; vgl. auch

15 Die Verhandlungen um die GAB und das Sonderziehungsrecht erfolgten in einem Machtkampf zwischen der US-Administration und den europäischen Regierungen. Nachdem die meisten europäischen Länder von Schuldnern zu Gläubigern geworden waren, hatten sie ein Interesse an der Kontrolle über die Liquidität des Fonds. Während der damalige geschäftsführende Direktor des IMF, Pierre-Paul Schweitzer, die Europäer noch daran erinnerte, dass sie in Zukunft durchaus selbst wieder auf IMF-Ressourcen angewiesen sein könnten, wurde dennoch ein Kontrollmechanismus im neuen IMF-Refinanzierungsautomatismus in Gestalt eines G-10-Vetorechts eingebaut. Die Unzufriedenheit der Entwicklungsländer über die neue G-10-Dominanz im IMF führte letztendlich zur Gründung eigener Interessenforen in Form der G-24 und der UNCTAD (vgl. Ferguson 1988; James 1996; ausführlicher in Kapitel III).

Fußnote 4 in diesem Kapitel). Denn nur durch die US-Politik von Zahlungsbilanzdefiziten könnten die USA den Rest der Welt mit den benötigten Finanzierungs- und Reservedollars versorgen. Auf längere Frist betrachtet würde dadurch aber das Vertrauen in den US-Dollar und somit die Reservefunktion der Leitwährung untergraben. Für die Rolle der SZR ist insgesamt zu beachten, dass aufgrund des weiterhin zentralen Weltgeldstatus des US-Dollars, jene keine genuine Weltgeldfunktion nach dem Vorbild des Keynes'schen Bancor hatten.¹⁶ Die neue Weltwährung SZR wurde auf der Jahresversammlung von 1967 vereinbart und zwei Jahre später durch die entsprechende Erweiterung der IMF-Statuten in die Tat umgesetzt. Die zweite Neuerung, die in diesem ersten Amendment festgeschrieben wurde, war die Aufnahme der Vermeidung von Inflation in den Zielkatalog des IMF, was ein zentrales monetaristisches Moment darstellte. Die Inflationsrate wurde so zu einem impliziten Leistungskriterium des Fonds (vgl. Polak 1991: 32f.).

Letztendlich konnte die Schaffung der SZR den Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems Anfang der 1970er Jahre nicht verhindern. Der Hauptgrund hierfür lag in der US-amerikanischen Geldpolitik, die zur Entstehung des sog. Eurodollarmarktes führte (außerdem stand der Zusammenbruch von Bretton Woods im Kontext der wirtschaftlichen Aufholprozesse v.a. in Japan und der BRD): Die Internationalisierung der US-Industrie wie auch der neuen Exportnationen in Europa und Asien führte zu einer Expansion der internationalen Kreditbeziehungen, die in erster Linie über das Wachstum der Eurodollarmärkte vonstatten ging (vgl. Brenner 1998). Die US-Präsidenten Kennedy und Johnson forcierten die Liberalisierung des Welthandels und stellten dabei den US-ame-

16 Wie Scherrer in seiner Untersuchung der US-Politik gezeigt hat, strebten die Regierungen Kennedy und Johnson im Zuge der Zahlungsbilanzkrise eine Stärkung des IMF und eine „keynesianisch inspirierte Reform der internationalen Währungsordnung an“ (1999: 169). Sie setzten sich zunächst für eine Aufstockung der IMF-Mittel für Zahlungsbilanzhilfen ein, um ausreichend Liquidität für den Welthandel im Kontext eines verringerten US-Zahlungsbilanzdefizits bereitzustellen. Aus diesem Grund erklärte man sich 1965 „zu einer umfassenderen Reform der internationalen Währungsordnung bereit und legte einen Plan zur Schaffung eines künstlichen Reservemediums neben dem US-Dollar vor.“ Allerdings war die US-Regierung nicht dazu bereit, die SZR als Surrogat des US-Dollar zu akzeptieren, sondern lediglich als komplementäres Medium: „Im Unterschied zu Triffin wollte die Johnson-Regierung die Reservewährungsfunktion des US-Dollars jedoch nicht vollständig aufgeben und trat deshalb lediglich für IMF-Sonderziehungsrechte als paralleles Währungsmedium zum US-Dollar ein.“ (Ebd.: 177) So benutzten die USA Guttman zufolge nach 1972, also seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-System, ihre Vetomacht im IMF, um die Ausweitung der SZR zu verhindern (Guttman 1994: 146).

rikanischen grenzüberschreitenden Kapitalverkehr unter staatliche Aufsicht, wodurch sie zunächst die Entwicklung eines globalen Kapitalmarktes verhinderten. Die Ausweichreaktion des internationalen Kapitals auf diese Politik führte aber letztendlich zur einer beschleunigten Liberalisierung des Kapitalmarktes: Die Finanzierungsquelle wurde von New York nach London verlagert, wodurch der Eurodollarmarkt entstand (vgl. Scherrer 1999: 183f.; Guttmann 1994: 141).¹⁷

Trotz zweier erzwungener Wechselkursanpassungen der D-Mark Mitte der 1960er Jahre konnte das Zahlungsbilanzproblem der USA nicht unter Kontrolle gebracht werden, weshalb es weiterhin zu massiven Kapitalflüssen aus den USA nach Deutschland und Japan kam. Die USA lehnten jedoch jede Verantwortung für diese Entwicklung ab: „It’s our currency, but it’s your problem“, wie Nixons Finanzminister, John Connolly, sagte (gef. in White 2002: 59). Die explosive Mischung aus sinkenden Goldbeständen der USA und dem massiven Kapitalexport gefährdete zusehends die externe Stabilität des US-Dollars. Allerdings hielt die US-Regierung unter Präsident Nixon an ihrer national orientierten expansiven Geld- und Fiskalpolitik fest (vgl. Scherrer 1999: 185; Guttmann 1994: 142).

Die Dollarschwemme förderte den Vertrauensverlust in die Haltbarkeit der Gold-Dollar-Parität (bei 35 Dollar je Feinunze Gold) und führte zu einer Zunahme spekulativer Attacken gegen den US-Dollar. Der dadurch hervorgerufene Abwertungsdruck wurde noch durch die relative Abnahme der Industrieproduktion der USA verstärkt. Pierre-Paul Schweitzer versuchte Connolly noch zur Erhöhung der Zinsen zu überreden, um den Kapitalabfluss aus den USA abzubremsen, aber die negativen Handelsbilanzdaten und Nixons *New Economy Program* führten letztendlich zur Entscheidung für eine vorübergehende Aussetzung der Goldeinlösbarkeit des US-Dollars (am 15. Aug. 1971) (Scherrer 1999: 202f.). Die Zahlungsbilanzungleichgewichte zwischen den zentralen Volkswirtschaften verschärften aber die spekulativen Kapitalbewegungen weiter und mit der unilateralen Aufkündigung der Goldeinlösepflicht stellten die anderen Zentralbanken ihre Interventionen zur Aufrechterhaltung des Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar ein. Nach erneuten Versuchen der Revitalisierung zerbrach das Fixkurssystem von Bretton Woods schließlich endgültig im Jahr 1973 und wurde von einem

17 Theoretisch betrachtet ist der Eurodollarmarkt ein „Markt für Finanzgeschäfte aller Art in Währungen außerhalb ihres Ursprungslandes“ (Storck 1998: 7). Da sich die Praxis des Handels mit Währungen jenseits des Ursprungsgebiets zuallererst mit US-Dollar Ende der 1950er Jahre auf britischem Boden entwickelte, entstand der Euromarkt als Eurodollarmarkt (vgl. Helleiner 1994: 83ff.).

System flexibler Wechselkurse abgelöst (vgl. Herr 1992: 311ff.; Helleiner 1994: 102ff.). US-innenpolitisch wurde die Aufkündigung des Bretton Woods-Systems endgültig durch den Connally-Nachfolger George Shultz zementiert. Sein Programm zur Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen, Lockerung der Lohn-Preis-Kontrollen und der Befreiung der Wechselkurse, und somit die Beendigung von Devisenmarktinterventionen, leitete die monetaristische Wende in den 1980er ein (vgl. Scherrer 1999: 206).¹⁸

Mit dem System freier Wechselkurse, das mit dem Zusammenbruch von Bretton Woods in den 1970er Jahren entstand, stürzte der IMF in eine Existenzkrise, da er mit dem Wegfallen seiner eigentlichen Hauptaufgabe, der Hilfestellung bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten bei festen Wechselkursen, seine Existenzberechtigung verlor. Aufgrund der institutionellen Neubestimmung wurde auch erst spät, nämlich im Jahr 1978, durch das zweite *Amendment* der *Articles of Agreement* auf die Wechselkursfrage reagiert, das den Mitgliedsländern freistellt, selbst das eigene Wechselkursregime zu bestimmen. Diese Neuerung war im Grunde nur eine Fixierung der Veränderungen der 1970er Jahre.

Der Fonds begann nunmehr unter Rückgriff auf Artikel IV der Statuten verstärkt mit der Überwachung der Mitgliedsländer, um bei der Stabilisierung der freien Wechselkurse mitzuwirken (siehe Schaubild 1: Artikel I und IV der IMF-Statuten). Dadurch drang er immer weiter in die nationalen Belange der Mitgliedsländer vor (vgl. Guitian 1992; Pauly 1997). Auf der anderen Seite hatte der IMF gemäß seinen Rechten offiziell weniger Einflussnahme in den Mitgliedsländern. Dadurch, dass die Wechselkursschwankungen jedoch erhebliche Koordinationsprobleme mit sich brachten, die mit großen Kosten einhergingen, konnte der Fonds das nach seinem Ermessen notwendige Eingreifen rechtfertigen. In Anbetracht des andauernden Koordinationsversagens und der unbestimmten Rolle des IMF suchten die großen Industrieländer nach neuen Wegen und schlossen sich zur G-7 zusammen, bzw. griffen auf die

18 Dabei stellte sich das Interesse am System freier Wechselkurse erst im Laufe der Zeit ein: „Die von neoliberalen Ökonomen wie Milton Friedman und Gottfried Haberle vorgeschlagene Lösung des Übergangs zu einem System flexibler Wechselkurse fand unter den entscheidenden währungspolitischen Akteuren der Kennedy- und Johnson-Regierungen keine Anhänger“, so Scherrer (1999: 174). Vielmehr wollten die zentralen Akteure an Bretton Woods festhalten: „[...] die zentralen Akteure der US-Währungspolitik in den Jahren 1969 und 1970 teilten die Präferenz von Haberler für flexible Wechselkurse nicht. Sie dürften deshalb auch kaum dem Drehbuch von Haberler bewusst gefolgt sein. Und doch haben sie es weitgehend nach Plan ausgeführt“ (ebd.: 197), was Scherrer auf die hegemoniale Macht der weltmarktorientierten Kapitalfraktion zurückführt.

OECD zurück, um u.a. Wechselkursbewegungen konzentriert beeinflussen zu können.

Ein weiteres wichtiges Ereignis in den 1970er Jahren waren die Ölpreisschocks, durch welche die Kapitalströme in die Eurodollarmärkte stark anstiegen und Industrieländer ihre Zahlungsbilanzdefizite günstig finanzieren konnten, ohne auf den Fonds zurückgreifen zu müssen (vgl. Guttmann 1994: 145). In der Konsequenz wurde die Rolle des IMF bezüglich der Regulierung der internationalen Liquidität unterminiert, genauso wie auch das Klientel des Fonds in Gläubiger- und Schuldnerländer geteilt wurde; Schwellenländer waren die einzigen, die zwischen den beiden Gruppierungen je nach Kreditwürdigkeit changierten. Die Ölkrise sorgte für einen hohen Finanzierungsbedarf bei ölimportierenden Ländern. Während Industrie- und Schwellenländer auf Bankkredite zurückgreifen konnten (*Recycling* der Petrodollars), griffen Länder mit einer geringeren Kreditwürdigkeit auf den IMF zurück. Als Reaktion hierauf schuf der Fonds am 13. September 1974 die *Extended Fund Facility* (EFF, Erweiterte Fondsfazilität), die ein längerfristiges Kreditengagement ermöglichte. Wenige Wochen später wurde der bereits angesprochene Interimsausschuss gegründet (am 2. Oktober 1974) (de Vries 1987).

Im Zuge dieser Entwicklung wurden auch die Konditionalitäten, also die Bedingungen, die an einen IMF-Kredit geknüpft sind, ausgebaut. So wurden die Konditionalitäten bspw. in den Bereichen der Fiskalpolitik und der Nahrungsmittelsubventionen erweitert. Dieser Trend setzte sich mit der Schaffung der *Supplementary Financing Facility* (SFF) im Jahr 1977 fort. Die Konditionalitäten verschärften sich im Zuge der beginnenden monetaristischen Wende in den Industrieländern, deren Fokus die Inflationsbekämpfung wurde und somit auch auf die Entwicklungs- und Schwellenländer in Gestalt der Kreditauflagen übertragen wurde. Politisch wurde die Konditionalität als ein anti-sozialistisches Instrument betrachtet, das Verteilungsfragen marginalisiert und die Rolle des Staates in der Wirtschaft untergräbt. Diese Praxis führte zur erheblichen Kritik am IMF. Als Reaktion auf Proteste ließ der Fonds seine Fazilitäten überprüfen und veröffentlichte im Jahr 1979 die *Guidelines on Conditionality*, woraufhin die Konditionalitäten reduziert wurden. Im Zuge der lateinamerikanischen Schuldenkrise baute der IMF jedoch – entgegen den Richtlinien – seine Eingriffe in nationale Politik noch weiter aus (vgl. Polak 1991: 53f.). Das war politisch deshalb möglich, weil die Entwicklungs- und Schwellenländer extrem überschuldet waren. Dem zweiten Ölschock im Jahr 1979 wurde so durch Anpassung und nicht durch weitere Finanzierung begegnet. In der Folge kam es zu hohen Zinsraten, welche die Kreditaufnahme verteuerten, und zu einer Rezess-

sion in den Industrieländern mit der Konsequenz, dass die lateinamerikanischen Länder in Zahlungsschwierigkeiten kamen und im Jahr 1982 die Schuldenkrise ausbrach.¹⁹

3.2 Durchbruch des *Washington Consensus* in der Schuldenkrise

Durch das Engagement in Lateinamerika wurde der IMF grundlegend in Fragen der Schuldenrestrukturierung involviert und nahm eine zentrale Mittlerstellung zwischen Gläubigern und Schuldnern ein. Dabei war er selbst ein großer Gläubiger und sorgte über die Konditionalitäten für Strukturanpassungen in den Krisenländern. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Schuldenrestrukturierung in Lateinamerika formierten sich sog. Gläubiger-Clubs, welche souveräne (Pariser Club) und private Gläubiger (Londoner Club) in den Industrieländern vertraten.²⁰ Diese waren politisch jedoch nicht in der Lage, den Schuldnerländern für den Schuldendienst verpflichtende Maßnahmen vorzuschreiben, weshalb sie über den Fonds Druck auf die Länder ausübten und somit der IMF selbst großen Einfluss auf diese Prozesse gewann.

Dabei gab es grundsätzlich drei Alternativen zur Lösung der Überschuldungsfrage in Lateinamerika: Zum ersten konnten sich die Schuldner zahlungsunfähig in Gestalt eines Moratoriums erklären, zum zweiten konnte ein Teil der Verschuldung in Form einer Lastenteilung abgeschrieben werden (der sog. *Haircut*), oder man konnte, drittens, versuchen, die Zahlungsunfähigkeit der Länder mit Hilfe von Konditionalitäten wiederherzustellen (vgl. Rieffel 1985: 4). Die für die Gläubiger ungünstigste Lösung war die der Schuldenabschreibung (ebd.: 10). Das

19 Im August 1982 sah sich die mexikanische Regierung außer Stande, fällige Zinszahlungen zu leisten und erklärte daher ihre Zahlungsunfähigkeit, was den Beginn der lateinamerikanischen Schuldenkrise markiert. Es gab aber bereits in den 1970er Jahren zahlreiche Umschuldungsprogramme (vgl. Raffer 1999: 97).

20 Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerregierungen, die sich regelmäßig in Paris treffen, um bilaterale Schuldenrestrukturierungen zu koordinieren und vorzunehmen. Der Schuldner kann eine private oder öffentliche Einrichtung sein. Private Gläubiger in Gestalt von Geschäftsbanken schlossen sich im Londoner Club zusammen. Keiner der beiden Clubs hat eine feste Mitgliedschaft oder organisatorische Struktur. Bei den Sitzungen des Pariser Clubs ist immer auch ein IMF-Vertreter anwesend. Der Londoner Club der privaten Gläubiger geht auch Restrukturierungen ohne den IMF ein. In der Praxis warten private Gläubiger jedoch das entsprechende IMF-Programm ab, bevor die Schulden restrukturiert werden, in der Hoffnung, dass IMF-Gelder für die Rückzahlung der ausstehenden privaten Schulden verwendet werden (vgl. Rieffel 1985: 22).

Ziel des Pariser Clubs war es, nur so viele Schulden zu restrukturieren, wie es unbedingt notwendig war, um die Umsetzung von IMF-Programmen zu unterstützen.

Der Zahlungseinstellung großer staatlicher Schuldner folgte die Furcht vor einem Zusammenbruch vor allem US-amerikanischer Banken, die sich sehr stark in Lateinamerika, insbesondere in Mexiko, engagiert hatten. Die daraufhin ausgehandelten länderbezogenen Umschuldungsvereinbarungen sollten vor allem die Zinszahlungen der Schuldnerländer wieder beleben und der sich verschärfenden Kreditklemme bei den Gläubigerbanken entgegenwirken (vgl. Storck 1998: 167). Als die Rückkopplungsgefahr in den Industrieländern gebannt war, wurde dennoch weiter auf der strikten Konditionalisierung von IMF-Krediten bestanden, die auf die makroökonomische Stabilisierung ausgerichtet war und unter dem Begriff Strukturanpassungspolitik (SAP) bekannt wurde (Finch 1989). Die entsprechende Kreditfazilität firmierte unter dem Namen *Structural Adjustment Facility* (SAF); sie wurde am 27. März 1986 unter dem geschäftsführenden Direktor Jacques de Larosiére aufgelegt. Im Dezember 1987 wurde die *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF) unter Michel Camdessus (geschäftsführender Direktor vom 16. Januar 1987 bis 14. Februar 2000) geschaffen, um Entwicklungsländern Ressourcen zukommen zu lassen. Diese hatten ein striktes Dreijahresprogramm der Strukturanpassung zu durchlaufen, um ihre Zahlungsbilanz zu korrigieren.

Die SAP war von zentraler Bedeutung für die Durchsetzung neoklassischer *Supply-Side-Economics* im IMF (vgl. White 2002; Killick 1984, 1995) und eines orthodoxen Entwicklungsparadigmas, das freihändlerisch-exportistisch ausgerichtet war und im Zusammenhang mit dem Aufstieg der „Neuen Rechten“ in den USA und Großbritannien (Ronald Reagan und Margaret Thatcher) stand (vgl. Toye 1993). In einem weiteren Sinne ist die SAP als die Umsetzung des in Folge der Schuldenkrise formulierten *Washington Consensus* zu begreifen. Dieser fasste das politische Programm der hegemonialen neoliberalen Kräfte in den USA, bestehend aus dem IMF, der Weltbank, dem US-Finanzministerium und der Mehrheit der Ökonomen in den zahlreichen Washingtoner *Think Tanks* zusammen (vgl. Williamson 1999: 2; Peet 2003: 204f.). Der IMF avancierte zum zentralen Transmissionsmechanismus und Überwachungsorgan des Konsenses (vgl. Cox 1981). Die Einzelmaßnahmen seiner SAP entsprachen diesem Konsens:

- Die Nachfragedrosselung und Kürzungen der Staatsausgaben durch Fiskal-, Geld- und Kreditpolitiken;

- die Wechselkurskorrektur (Abwertung) und Verbesserung der Effizienz der Ressourcennutzung in der gesamten Wirtschaft (Rationalisierung und Kostenökonomie);
- den Abbau von Handelsbeschränkungen und Kontrollen (Liberalisierung) und verbesserte Exportanreize;
- die Deregulierung von Märkten und Preisen, was oft auch die Abschaffung der Preissubventionen für Grundbedarfsartikel bedeutete;
- Haushaltskürzungen;
- die Privatisierung von Staatsbetrieben, institutionelle Reformen in der staatlichen Verwaltung und die Reduktion staatlicher Subventionen des produktiven Sektors (vgl. Williamson 1990; Tetzlaff 1996: 128).

Die langfristig angelegten Strukturanpassungsprogramme wurden jedoch nicht in einem Durchgang durchgesetzt, sondern im Rahmen von Konsultationen der wirtschaftspolitischen Eliten des jeweiligen Landes mit den Funktionären des IMF und der Weltbank stetig angepasst, ausgeweitet und verfeinert. Aufgrund hoher Schuldendienstzahlungen und faktischem Ausschluss von den internationalen Finanzmärkten verwandelten sich die lateinamerikanischen Schuldnerstaaten in den folgenden Jahren zeitweilig sogar in Nettokapitalexporteure (vgl. Müller-Plantenberg 1991).

Die Rolle des IMF hat sich durch sein Engagement in der lateinamerikanischen Schuldenkrise grundlegend gewandelt: Von einer Regulierungsagentur der globalen Finanzbeziehungen reformierte sich der Fonds zu einem Intermediär zwischen Schuldnern und Gläubigern. Dabei bestand dessen Mandat darin, die Zahlungsfähigkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer wiederherzustellen und selbst Überbrückungskredite zu gewähren. In dieser Funktion kooperierte er mit den (privaten) Gläubigern, wobei sich eine „uneasy relationship of mutual support“ zwischen (privaten) Gläubigern und der Organisation entwickelt habe, wie Richard Peet ausführt:

„The commercial banks needed the IMF to ensure loan repayment, and the IMF could do this with stabilization and structural adjustment measures imposed as conditions for loans ensured by the state. In return for playing this essential role, denied to private banking institutions, the IMF demanded that the commercial banks contribute even more money for international lending. This made the IMF a more powerful institution again, while increasing the profits of the commercial banks [...].“ (Peet 2003: 75f.)

Es wird also festgestellt, dass sich zwischen den privaten Gläubigern und dem IMF eine symbiotische Beziehung in der Schuldenkrise entwickelte. Der IMF sorgte nicht nur für die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit von Staaten, sondern er zwang die Schuldnerregierungen auch dazu, private Kredite zu übernehmen und zurückzuzahlen, so dass ausländische Investoren keine Verluste realisieren mussten (ebd.: 66). Allerdings blieben diese Restrukturierungen relativ erfolglos, weshalb schließlich auch die privaten Gläubiger zu der Einsicht kamen, dass nicht alle Schulden zurückzahlbar sind. Als der republikanische Präsident George Bush Senior im Jahr 1989 die US-Regierung übernahm, verkündete der neue Finanzminister Nicholas Brady, dass der einzig gangbare Weg zur Lösung der Schuldenkrise ein freiwilliges Schuldenreduzierungsprogramm sei – der sog. Brady-Plan²¹ (ebd.: 78f.). So wurde privaten Gläubigern im Austausch für den teilweisen Verzicht auf Mexikos Schulden *Brady-Bonds* angeboten, die durch US-amerikanische Staatsanleihen abgesichert waren (*securitized*). Der Brady-Plan half schließlich entscheidend bei der Überwindung der Schuldenkrise Lateinamerikas mit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der IMF im Zuge der Schuldenkrise als Strukturanpassungsorganisation, als Intermediär und multilateraler Gläubiger etablierte. Sowohl die Kreditgeberrolle als auch die Übertragung des *Washington Consensus* in die Entwicklungs- und Schwellenländer waren jedoch von ambivalenter Natur. Während in der Zeit von Bretton Woods Anpassungsmaßnahmen unter der Ägide des Fonds ausschließlich aus IMF-eigenen Mitteln finanziert wurden und insofern Verhandlungen stets zwischen dem Schuldnerland und dem IMF als Vertreter der Gesamtmitgliedschaft stattfanden, manifestierte sich in den Schuldenrestrukturierungen der 1980er Jahre ein Zielkonflikt zwischen den privaten Kapitalgebern und dem IMF. Denn zum einen versuchten die Banken, ihre Profite zu maximieren und ihre Verluste so gering wie möglich zu halten, zum anderen wollte der IMF auch an Krisenländer weiterhin Kredite vergeben. Diese Kredite stellten jedoch das Potenzial für das Auskaufen privater Gläubiger dar (*Bail-out*), wodurch die Kredite ihre eigentliche Wirkung als Mittel zur langfristigen Strukturanpassung einbüßen würden. Letzteres entsprach jedoch explizit der Rollensuche des Fonds nach dem Zusammenbruch des

21 Der Brady-Plan umfasste erstmalig eine Umschuldungsvereinbarung zwischen US-amerikanischen Banken und lateinamerikanischen Schuldnern, bei der die privaten Finanzinstitute zu einem Verzicht einiger Forderungen gedrängt wurden. Ein Bestandteil dieser Umschuldungsvereinbarung waren sog. *Debt-for-Equity-Swaps*, also die Umwandlung von Auslandskrediten in Inlandsbeteiligungen.

Bretton Woods-Systems (vgl. Polak 1991). Mit Hilfe des Brady-Plans wurde dieser Zielkonflikt vorerst zugunsten der strukturellen Rolle des IMF aufgelöst. Andererseits wäre der Fonds aufgrund seiner begrenzten Mittel überhaupt nicht in der Lage gewesen, die lateinamerikanische Schuldenkrise zu finanzieren, weshalb sich seine Funktion dahingehend transformierte, eine Katalysator- und Koordinatorrolle von bi- und multilateralen Kreditgebern zu übernehmen – sein Engagment in Gestalt der SAP wurde zum Gütesiegel für (private) Kapitalinvestitionen.

Allerdings hatte der SAP-Fokus des IMF auch eine problematische Komponente: Denn dadurch, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Fonds gegenüber weltweit zunehmenden Zahlungsbilanzproblemen nicht wesentlich erweitert wurde, gewannen die Konditionalitäten der IMF-Fazilitäten an Bedeutung. Mit dem strukturellen Wandel erlangten sie eine (politische) Dynamik, die das technokratische Erscheinungsbild des Fonds graduell unterminierte (vgl. White 2002: 66). Daran änderte auch die zweimalige Quotenerhöhung, also die Ausweitung der Finanzierungsbasis des IMF, in den 1980er Jahren nichts. Insbesondere die Refinanzierungsfazilität des Fonds wurde von den G-10 strikt gehandhabt (Bird 1995).²² In den 1990er Jahren verschärfte sich das Problem der „Politisierung“ der Konditionalitätenpraxis im Kontext zahlreicher Finanzkrisen weiter.

3.3 *Global Finance* und Erhöhung der Krisendynamik

Global Finance umschreibt die Entwicklungstendenzen auf den internationalen Finanzmärkten seit den 1980er, insbesondere aber den 1990er Jahren. Gemeint ist damit die wachsende internationale Integration von Handel und Produktion und die fortschreitende Internationalisierung der Finanzbeziehungen, die in den Industrieländern ihren Ausgang nahm. Als die USA zu Beginn der 1980er Jahre weitreichende Deregulierungsmaßnahmen durchführten, wurde durch die zunehmende Mobilität des Kapitals (Stichwort „Neue Technologien“) eine Dynamik kompetitiver Deregulierung um die Anziehung von Kapital vorangetrieben – damit gerieten die regulatorischen Finanzsysteme der Expansionsphase des

22 Der Interimsausschuss einigte sich auf eine Quotenerhöhung Anfang 1983 und nach der Verabschiedung dieser Erhöhung durch den Gouverneursrat trat die Erhöhung im Dezember desselben Jahres in Kraft. Im Juni 1984 wurde das GAB erweitert. Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre wurden die Quoten erneut angehoben (um 50 Prozent); am 28. Juni 1990 wurden die Quoten von 90,1 Mrd. SZR auf 135,2 Mrd. SZR angehoben (*Ninth General Review of Quotas*) (IMF-Website).

Wohlfahrtsstaates unter immer stärkeren Veränderungsdruck (vgl. Cerny 1993).

Vor dem Hintergrund der Wachstumsdynamik der Eurodollarmärkte und des durch steigende Haushaltsdefizite bedingten erhöhten staatlichen Finanzierungsbedarfs sahen sich die anderen Staaten unter Druck gesetzt, ihre regulatorischen Strukturen ebenfalls für ausländisches Kapital und ausländische Finanzinstitutionen zu öffnen. Im Verlauf der 1980er und der 1990er Jahre vollzog sich in den Industriestaaten eine umfassende Deregulierungs- und Liberalisierungswelle (vgl. Helleiner 1994; Swary/Topf 1992; Cerny 1993). Die Veränderungen der letzten Jahrzehnte führten zur Herausbildung eines internationalen Währungs- und Finanzsystems, welches durch freie Wechselkurse und die weitgehende Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs gekennzeichnet ist. Der IMF war zum einen selbst Motor dieser Prozesse, zum anderen wurde sein Handlungsfeld u.a. durch den Anstieg der globalen Finanzmarktvolatilität maßgeblich verändert.

Die Liberalisierung und die weitgehende Transformation der Finanzmärkte fielen zeitlich in den 1990er Jahren zusammen (vgl. Setton 2003). Diese Transformation fand v.a. im Bankenbereich statt, wo Banken ihr Geschäftsfeld internationalisierten und selbst zu institutionellen Investoren wurden, z.B. in Form eines Investmentfonds oder eines *Hedge Fonds*. Eine weitere Entwicklung war in dieser Dekade der Trend zur Verbriefung von Schulden, was wiederum im Kontext des starken Anwachsens der öffentlichen Verschuldung seit Mitte der 1980er Jahre zu sehen ist.²³ Dies erklärt auch die Zunahme der internationalen Investitionen in öffentliche Anleihen. Eine dritte Entwicklung waren vielfältige Finanzinnovationen in Form von derivativen Instrumenten.²⁴ Zu verstehen ist dies vor dem Hintergrund einer gestiegenen Volatilität von Zinsen und Kursen auf den Finanzmärkten, die wiederum auf strukturelle Veränderungen der Währungsbeziehungen seit den 1970er Jahren folgte. Die Volatilität erhöhte die technischen Anforderungen an die jeweiligen Finanzinstrumente: Mit dem Ziel der Absicherung gegenüber Zins-, Wechselkurs- und Preisschwankungen entwickelten sich mit den Finanzderivaten vielfältige neue Techniken des Risikomanagements.²⁵ Die

23 Der Schuldenstand der G-7 erhöhte sich zwischen 1980 und 1996 von 4 auf über 10 Bio. US-Dollar (Schubert 1997: 194).

24 Finanzielle Derivate sind Finanzkontrakte, die ein verpflichtendes bzw. mögliches Geschäft in der Zukunft zum Gegenstand haben, das sich auf Basisprodukte wie Devisen, Aktien, Anleihen oder auch auf Finanzindizes bezieht (Marazzi 1999: 67ff.).

25 Zwischen 1986 und 1990 stieg das jährliche Volumen börsengehandelter derivativer Finanzinstrumente von knapp 600 Mrd. US-Dollar auf über 2 Bio. US-Dollar. Das Volumen außerbörslich gehandelter Finanzinstru-

Prozesse der Internationalisierung, Verbriefung und Finanzinnovation haben durch ihr Ineinandergreifen und gegenseitiges Bedingen die quantitative wie auch qualitative Transformation der Finanzmärkte vorangetrieben (vgl. Huffschmid 1999).

Im Zuge von *Global Finance* veränderte sich die systemische Relevanz des IMF weiter in Richtung eines Katalysators von Kapitalströmen (vgl. Masson/Mussa 1995). Allerdings wurde er in dieser Funktion auch verstärkt in die Rolle des *Lender of Last Resort* gedrängt, der in Krisenfällen mit großen Kapitalpaketen einspringt. Das tat er auch in den folgenden Finanzkrisen in Mexiko 1994, in Asien 1997/98, in Russland 1998, in Brasilien 1999 und in Argentinien 2001/02. Der Fonds etablierte sich dadurch als „Krisenfeuerwehr“, wenngleich diese Rolle höchst ambivalent und letztlich Auslöser des jüngsten Reformdiskurses war. Die Problematik wurde zuerst in der Mexikokrise deutlich und kulminierte schließlich in Folge der Asienkrise.

Die Mexikokrise, bei der eine Wechselkurskrise zu einer schweren Finanzkrise mit internationalen Rückwirkungen wurde, war eine Währungs- und Finanzkrise neuen Typs.²⁶ Der geschäftsführende Direktor des IMF Michel Camdessus bezeichnete sie als die „erste Finanzkrise des 21. Jahrhunderts“. Sie wurde auch als erste Krise des „neuen IMF“ gewertet, da sie eine intensive Diskussion über die Effektivität des IMF und seine Möglichkeiten, eine solche Krise zu verhindern, nach sich zog (vgl. Mildner/Hesse 2001; Gruben 2001). Es gab (wie bei allen Krisen) keine Konsenserklärung für die Krise, vielmehr reichten die Erklärungsansätze von ihrer Verortung in nationaler Misswirtschaft bis hin zur Unvermeidbarkeit der Krise aufgrund des spezifischen Entwicklungsmodells des Landes. Dieses Analysespektrum fand sich stärker noch in Folge der Asienkrise wieder.

Die Krisen bekamen u.a. deshalb so viel öffentliche Aufmerksamkeit, weil gerade Mexiko, aber auch die asiatischen Krisenländer als Musterschüler der IMF Strukturanpassungspolitik galten (vgl. Griffith-Jones 1998: 114). Die Länder waren exportistisch ausgerichtet, liberali-

mente stieg im gleichen Zeitraum von ca. 500 Mrd. US-Dollar auf 3,5 Bio. US-Dollar (Hübner 1998: 44).

- 26 Die mexikanische Zentralbank erhöhte am 20. Dezember 1994 den Wechselkurs des Peso gegenüber dem US-Dollar von 3,47 auf 3,99, was zu einer so starken Kapitalflucht und Währungsspekulation führte, dass sich die mexikanische Zentralbank am 22. Dezember dazu veranlasst sah, den Peso freizugeben. Innerhalb weniger Tage verlor der Peso gegenüber dem US-Dollar fast zwei Drittel seines Wertes (Mosebach 2003: 56). Der Peso-Dollar-Wechselkurs stieg auf 7,5 Peso im März 1995 an. Im Jahr 1995 schrumpfte die Wirtschaft Mexikos um 7,2 Prozent. Die Inflationsrate lag bei 35,5 Prozent (Singh 1999: 21).

siert, und ihr Wechselkurs war fixiert. Zudem zeigten die meisten zentralen makroökonomischen Daten (Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, Inflation, Budgetsaldo der öffentlichen Haushalte) keine Anzeichen eines groben Ungleichgewichts. Die Schwachstelle der Länder lag stets in einem hohen Grad an kurzfristiger Verschuldung in US-Dollar. So finanzierte Mexiko sein Leistungsbilanzdefizit beinahe ausschließlich durch den Zustrom von Portfoliokapital, das zu Beginn der 1990er Jahre bis zu 90 Prozent der gesamten Kapitalzuflüsse nach Mexiko ausmachte (vgl. Mosebach 2003: 61).

Der Ausbruch der Mexikokrise ging schließlich mit der Verschlechterung der *Terms of Trade* einher, was u.a. auf die Wechselkursanbindung des Peso an den US-Dollar (seit 1988) zurückgeführt wurde. Im zweiten Quartal des Jahres 1994 kam es erstmalig zu einem größeren Abzug von Portfoliokapital aus Mexiko, der nach einer Erholung im dritten Quartal desselben Jahres im vierten Quartal erneut einsetzte und schließlich in der Pesokrise endete (vgl. Boris 1996: 230; Griffith-Jones 1998: 122f.). Die Währungskrise induzierte eine Bankenkrise, so dass es in der Folge zu einer Liquiditäts- und Wirtschaftskrise mit starken Wachstumseinbrüchen kam (vgl. Boris 1996).

Alleine das Rettungspaket des IMF und der US-Regierung in Höhe von 52 Mrd. US-Dollar verhinderte die mexikanische Zahlungsunfähigkeit. Der IMF gewährte den bis dahin größten Kredit seiner Geschichte in Höhe von 17,8 Mrd. US-Dollar. Die USA steuerten bilateral weitere 20 Mrd. US-Dollar bei. Der restliche Betrag speiste sich aus Krediten anderer multilateraler Finanzorganisationen. Diese Kreditpraxis entsprach dem *Bail-out* privater Kapitalgeber, die somit wenig Verluste trotz der Krise realisieren mussten. Dieses Auskaufen durch den IMF und die USA war vor dem Hintergrund einer potenziellen neuen latein-amerikanischen Schuldenkrise zu verstehen, aber auch im Kontext des gerade abgeschlossenen Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA), der großen finanziellen Verflechtung und möglichen Auswirkungen auf die US-amerikanische Wirtschaft. Der IMF reagierte auf die 1994er Krise ähnlich wie in den 1980er Jahren, indem durch eine auferlegte Austeritätspolitik und eine Währungsabwertung die Überschussnachfrage gedämpft werden sollte, um so einen Exportüberschuss zu ermöglichen und die internationale Zahlungsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft wiederherzustellen.

Während der IMF und das US-Finanzministerium das Rettungspaket als Erfolg bewerteten, wurde eine breite Kritik am Vorgehen insbesondere des IMF laut, da er seine Katalysatorrolle vornehmlich zum *Bail-out* privater Investoren missbrauche, und die Programme keinerlei posi-

tive Wirkung im Krisenland selbst zeitigten (vgl. Boris 1996). Damit wurde bereits 1994/95 derjenige Aspekt angesprochen, der dann in Folge der Asienkrise zum zentralen Moment innerhalb des Reformdiskurses wurde – das Zusammenspiel von *Moral Hazard* (moralischen Wagnissen) und *Bail-outs*: Der *Bail-out* privater ausländischer Investoren hätte dazu geführt, dass sich diese Akteure immer stärker in immer risikoreichere Abenteuer gestürzt hätten (*Moral Hazard*). Im Vertrauen auf ein Einspringen des IMF im Krisenfall hätten sie ihre Vorsorge und Risikokalkulationen hinsichtlich der Fristen- und Währungsstruktur von Investitionen fahrlässig betrieben, und schließlich hätte dieses Zusammenspiel zum Ausbruch der Asienkrise geführt. Die Mexikokrise wurde als Vorläufer der Asienkrise betrachtet. Der eigentliche Reformdiskurs kam allerdings erst in Folge der Asienkrise auf, was auf deren Schwere und Umstände zurückzuführen war (vgl. Mosebach 2003: 62ff.).

3.4 Die Asienkrise als systemisches Diskursereignis

Die Asienkrise brach am 2. Juli 1997 in Thailand aus, nachdem durch Finanzspekulationen die Parität der thailändischen Währung aufgegeben werden musste. Diese Währungskrise steigerte sich über verschiedene Kanäle zu Finanz- und Wirtschaftskrisen regionalen und sogar globalen Niveaus, weshalb auch von einer systemischen Krise mit erheblichen sozialen Kosten gesprochen werden kann (vgl. Lee 1998). Die direkte Ansteckung (*Contagion*) betraf zuerst Indonesien, Malaysia und die Philippinen, im Oktober dann auch Südkorea und zu einem abgeschwächten Grad Hongkong und China (diese beiden Länder sowie Taiwan, Singapur und m.E. Malaysia konnten die Spekulationswellen gegen ihre Währungen abwehren, vgl. McLeod/Garnaut 1998).²⁷

Die markantesten Symptome der Krise waren starke Währungsabwertungen und der Zusammenbruch der Wertpapiermärkte. Insbesondere mit den Abwertungen ging der finanzielle Zusammenbruch der Länder einher, der sich vor allem über drei Wege auf die Volkswirtschaften verbreitete. Erstens durch die gesteigerte Fragilität des Bankensystems, die von einem hohen Abhängigkeitsgrad nicht abgesicherter kurzfristiger ausländischer Kredite (v.a. in Thailand) herrührte. Zweitens, weil der Unternehmenssektor ähnlich abhängig von ausländischen Krediten war (das war v.a. in Südkorea und Indonesien der Fall). Die Wirkkraft der Währungsabwertungen war besonders stark aufgrund der extremen Verschuldungsgrade vieler großer Unternehmen in der Vorkrisenzeit und aufgrund des hohen Anteils von Krediten inländischer Banken an

27 Die wichtigsten Ereignisse sind bei Heribert Dieter (1998: Kapitel 10, Chronologie der Asienkrise, S. 164-189) zusammengefasst.

den Privatsektor in den Krisenländern (vgl. Kellermann 1999; 2003). Ein dritter Faktor waren Anhebungen der Zinsen durch den IMF als Lösungsversuche der Krise, die in den Augen vieler Kritiker die Krisen verschlimmerten und nicht zu deren Überwindung beitrugen (ILO 1998).

Die Krise Asiens war gleichzeitig eine Krise des *Washington Consensus*, weil dessen liberalistisch-exportistischer Entwicklungsansatz sowie dessen angebotstheoretisch-monetaristischer Krisenlösungsansatz in Frage gestellt wurde – das erklärt auch das Moment der Asienkrise als systemisches Diskursereignis. So ging den asiatischen Währungs- und Finanzkrisen der Jahre 1997 und 1998 zwar ein jahrzehntelanges überdurchschnittliches ökonomisches Wachstum der betroffenen (süd-)ostasiatischen Krisenländer voraus. Und tatsächlich basierte das als „asiatisches Wunder“ bezeichnete Wachstum zu großen Teilen auf einer exportinduzierten Entwicklungsstrategie.²⁸ In den 1980er Jahren jedoch drängte der IMF auf Öffnung der Märkte und Exportsteigerungen u.a. zur Sicherung des Transfers des Schuldendienstes. Mit der einseitig exportistischen Weltmarktintegration ging zudem eine weitreichende Deregulierung und Liberalisierung der lokalen Finanzmärkte in (Süd-)Ostasien in den 1990er Jahren einher. Dies stellte letztlich die strukturelle Voraussetzung für die Krisen dar und unterminierte den durch den IMF transportierten *Washington Consensus* (vgl. Guttmann 1997; 1998a). Die Liberalisierungspolitik des IMF im Vorfeld der Krise geriet jedoch erst mit dem Ausbruch der Krise und infolge des Reformdiskurses in die öffentliche Kritik.

Die Finanzhilfen der bi- und multilateralen Kreditgeber waren unter der Federführung des IMF an dessen Konditionalitäten geknüpft. Dabei unterschieden sich die Maßnahmen des Fonds nicht von seinen Standardmaßnahmen bei vorangegangenen Krisen: Schließung insolventer Banken und anderer Finanzinstitutionen, Liberalisierung von Gesetzen, die nur begrenzten ausländischen Besitz an Unternehmen und Finanzinstitutionen erlaubten (Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, um Geld-, Anleihen- und Kapitalmärkte für ausländische Investoren zu öffnen), Fiskalkürzungen, um die Restrukturierung des Finanzsektors finanzieren zu können, sowie signifikante Zinsanhebungen (vgl. IMF 1998).

Die IMF-Orthodoxie baute auf der Analyse auf, dass die asiatischen Zahlungsbilanzkrisen auf nationale politische Versäumnisse zurückzu-

28 Nach den Vorstellungen des IMF (und der Weltbank) war eine exportorientierte Industrialisierung in Abgrenzung zur Importsubstitution das effizienteste Rezept für die Entwicklung von Ökonomien (vgl. Weltbank 1979).

führen seien. Insofern wurden auch die ergriffenen Maßnahmen, wie die Anhebung des inländischen Zinsniveaus, nicht in Frage gestellt. Der Fonds rechtfertigte seine Maßnahmen damit, dass er das Vertrauen der Anleger in die Länder wiederherzustellen versuchte. Die Probleme sah der Fonds in den nationalen Politiken, im *Moral Hazard* und der mangelnden Transparenz der Krisenländer (IMF 1997: 40f.). Zwar richtete sich die *Moral Hazard*-Analyse vornehmlich an die internationalen privaten Investoren, allerdings hätte eine dem „asiatischen Modell“ typische Vetternwirtschaft (*Crony Capitalism*) und institutionelle Ineffizienzen insbesondere in den nationalen Finanzsektoren auch zu einem *Moral Hazard* auf der Schuldnerseite geführt: „Limited experience among financial institutions in the pricing and managing of risk, lack of commercial orientation, poor corporate governance, and lax internal controls [led to] imprudent lending including lending associated with relationship banking and corrupt practices.“ (Ebd.: 12)

Eine unzureichende Marktdisziplin verhinderte nach Meinung des IMF eine effiziente Kapitalallokation, sowohl auf der Kapitalgeber-, als auch auf der Kapitalnehmerseite. Die Programme des IMF dienten folglich der Erhöhung der Marktdisziplin auf beiden Seiten, wenngleich sie im Falle der Asienkrise insbesondere in den Krisenländern ansetzten und auch im anschließenden Reformdiskurs das nationale „institution building“ der zentrale Fokus des IMF war. Der institutionalistische Ansatz des IMF war fest in seine neoklassische Programmatik eingeschrieben, die im folgenden Exkurs näher erläutert werden soll.

3.4.1 Exkurs zur IMF-Programmatik

Die grundlegende ökonomietheoretische Ausrichtung des Fonds, wie sie in den vergangenen beiden Jahrzehnten zur Anwendung kam, lässt sich am besten anhand der IMF-Anpassungsprogramme bzw. Konditionalitäten veranschaulichen. Es gibt eine Vielzahl von IMF-Fazilitäten, die in der Ausrichtung und der analytischen Grundlage alle sehr ähnlich sind. Sie unterscheiden sich in der Regel durch den Grund der Aktivierung eines Kredits und durch die Konditionen wie Laufzeit, Umfang und Zins.²⁹ Davon werden die prinzipiellen makroökonomischen Zusammenhänge allerdings nicht betroffen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2001: 127).

29 Die regulären Fazilitäten sind die *Stand-by Arrangements* (SBA) und die *Extended Fund Facility* (EFF): SBA stehen für kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen (Rückzahlung nach 2¼-4 Jahren; Zinsaufschlag von 100 bzw. 200 Basispunkte für größere Volumina). EFF ist eine mittelfristige Fazilität zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzdefiziten, die auf strukturellen Ursachen beruhen (Rückzahlung nach 4½-7 Jahren; Zinsaufschlag von 100

An die Fazilitäten sind stets Konditionalitäten als das zentrale Instrument gebunden, durch welche die Rückzahlung der Kredite und die Umsetzung von Reformen zur Krisenprävention gesichert werden soll.³⁰ Zwar wurden bereits in den 1950er Jahren Konditionalitäten an die Verwendung der IMF-Ressourcen geknüpft, formale Richtlinien diesbezüglich gibt es aber erst seit 1968. In der Regel sind die Konditionalitäten auf Zahlungsbilanzkorrekturen ausgerichtet und konkret richten sie sich an den Ausgleich eines Leistungsbilanzdefizits (vgl. Polak 1991). Die Konditionalitäten des IMF orientieren sich an der neoklassischen *Supply-Side-Theorie*, ihre Kernbestandteile können in außen- und binnenwirtschaftliche Auflagen unterteilt werden, wie in Schaubild 5 dargestellt wird (vgl. dazu Diekmann 1994).

Die häufigsten Maßnahmen des IMF bestanden in der Vergangenheit in der Abwertung der Währung, bzw. in der Korrektur des Wechselkursystems des betroffenen Landes und der Reduzierung der Importe durch Nachfragerestriktionen. Mit dem Ausgleich der Bilanzen wird letztlich auf die Erhöhung des Wachstums abgezielt: „[...] the overarching goal in all cases is to restore or maintain balance of payments viability and macroeconomic stability, and set the stage for sustained, high-quality growth.“ (IMF Factsheet Conditionality) Priorität bei den Anpassungsmaßnahmen hat die Preisstabilität (vgl. ebd.).

bzw. 200 Basispunkte für größere Volumina). Weitere Fazilitäten sind die *Compensatory Financing Facility* (CFF), die *Supplemental Reserve Facility* (SRF) und die *Contingent Credit Line* (CCL): Die CFF wurde geschaffen für plötzliche Ausfälle bei Exporterlösen bzw. exzessivem Preisanstieg bei Nahrungsmittelimporten. Die SRF sieht kurzfristige, großvolumige Hilfe bei vertrauensbedingten hohen Kapitalabflüssen vor (Laufzeit regulär 12-18 Monate; Zinsauschlag von 300-500 Basispunkte auf Normalatz). Die CCL ist die Fazilität für „gesunde“ Länder, die von *Contagion* bedroht sind (Laufzeit regulär 12-18 Monate; Zinsaufschlag von 150-350 Basispunkte, Bereitstellungsgebühr 25 bzw. 10 Basispunkte). Konzessionäre Fazilitäten sind die *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF, vormals ESAF, *Enhanced Structural Adjustment Facility*) für die Armutsbekämpfung und die *Highly Indebted Poor Countries-* oder HIPC-Initiative, die einen einmaligen Beitrag des IMF zum Schuldenerlass für ärmste Länder darstellt (IMF-Website).

- 30 „Conditionality – that is, program-related conditions – is intended to ensure that Fund resources are provided to members to assist them in resolving their balance of payments problems in a manner that is consistent with the Fund’s Articles and that establishes adequate safeguards for the temporary use of the Fund’s resources.“ (IMF 2002a: 1)

Schaubild 5: *Konditionalitäten von IMF-Krediten*

Außenwirtschaftliche Auflagen	
Wechselkursbezogene Maßnahmen	– Abwertung der Währung – Wechselkursanpassungen
Limitierung von Auslandskrediten	– Festlegung der Obergrenze der Neuverschuldung – Begrenzung der Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors
Einschränkung der Importe	– Begrenzung der Importe durch eine Prioritätenskala
Binnenwirtschaftliche Auflagen	
Geldpolitische Auflagen	– Anhebung der Zinssätze – Kreditlimitierungen für das gesamte Bankensystem
Finanzpolitische Auflagen	– Abbau von Subventionen – Privatisierung von Staatsbetrieben – Reduzierung der Sozialausgaben – Reduzierung von Entwicklungsprojekten – Beschränkung der Verwaltungskosten
Lohnpolitische Auflagen	– Verminderung des privaten Konsums – Reallohnbegrenzung – Liberalisierung der Arbeitsgesetze

In diesem Kontext wird für mehrere Jahre im Voraus eine Projektion aller wichtigen Zahlungsbilanzposten angestellt, um die Höhe der Devisenzuflüsse, die zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit nötig sind, abschätzen zu können. Ein zentrales Charakteristikum der Auflagenprogramme ist dabei ihre „Orientierung an den Selbststeuerungskräften des Marktes“ (Schäfer 1980: 333). Das Auflagenprogramm wird in der sog. *Letter of Intent* festgehalten, die wiederum die Kreditanfrage an den Fonds darstellt. Bevor ein IMF-Kredit (in Tranchen) ausbezahlt wird, müssen sog. *Performance Criteria* (PCs) erfüllt sein, die zum einen quantitativer und zum anderen struktureller Natur sind. Quantitative PCs betreffen makroökonomische Variablen wie die Höhe an Reservewährungen, Geldaggregate, fiskalische Kennziffern und die Außenverschuldung. Strukturelle PCs richten sich an das Wirtschaftssystem selbst „and vary widely across programs but could, for example, include specific measures to restructure key sectors such as energy, reform social security systems, or improve financial sector operations“ (IMF Factsheet Conditionality). Der Fortschritt der strukturellen PCs wird an *Bench-*

marks gemessen, wodurch ein Standard und eine gewisse Uniformität geschaffen wird.

Bei einem kurz- bis mittelfristigen Zeithorizont von IMF-Programmen ist das Ziel die Steigerung des Wirtschaftswachstums. Zur Erreichung dieses Ziels wird vornehmlich das Investitionsniveau in Betracht gezogen, das im Kontext des Produktivitätswachstums gesehen wird – dieser Fokus ist prinzipiell angebotsseitig. Bei der Bekämpfung eines Zahlungsbilanzdefizits zielt der Fonds zuerst auf eine Reduzierung des Leistungsbilanzdefizits ab, wofür in der Regel kurzfristig die Absorption (Nachfrage) reduziert wird, weil dies leichter ist, als die Produktion zu erhöhen (vgl. Frenkel/Menkhoﬀ 2001: 130). Ein IMF-Programm zur kurzfristigen Leistungsbilanzverbesserung zielt mit Hinblick auf die Stabilisierung der Währungsreserven durch eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zunächst auf Maßnahmen der Nachfrager Regulierung ab, da diese auf eine Absorptionsverminderung abstellen (ebd.). Ergänzt wird dieser Schritt durch die Anpassung des Wechselkurses, um das externe Gleichgewicht in Abstimmung mit dem internen wiederherzustellen.³¹ Ziel der Nachfragekorrektur ist der Ausgleich der Zahlungsbilanz, und für dieses Ziel wird der Kreditrahmen und das mögliche Neuverschuldungsniveau des öffentlichen Sektors berechnet und dessen Auswirkungen auf das antizipierte Wachstum geprüft (das sog. *financial programming*). Das Wachstumsziel steht im Zusammenhang mit der Steigerung des nationalen Einkommens, das wiederum von der Angebotsseite der Wirtschaft – den Produktionsbedingungen – abhängt.

Die Konditionalitäten sind deshalb auf eine Erhöhung der Investitionsanreize und der Effizienz der Ressourcenallokation ausgerichtet. So wird beispielsweise das private wie auch das öffentliche Sparen verstärkt, weil die interne Ersparnis Ressourcen für neue Investitionen schafft. Gleichzeitig werden die konsumtiven Staatsausgaben eingeschränkt, und die staatlichen Einnahmen erhöht. Eventuell vorhandene Zinsregulierungen (z.B. Zinsobergrenzen) werden zu Zwecken der Steigerung der privaten Ersparnis liberalisiert. Schließlich werden alle Hindernisse, die einer effizienten Ressourcenallokation im Wege stehen, beseitigt, u.a. überbewertete Währungen, Einschränkungen im Außenhan-

31 Das externe Gleichgewicht einer Volkswirtschaft ist das Zahlungsbilanzgleichgewicht, das interne Gleichgewicht einer Volkswirtschaft bezeichnet die Ausgaben bei gegebenen Preisen, die dem Produktionspotenzial entsprechen. Der Fonds orientiert sich bei der Abstimmung der beiden Gleichgewichte an der sog. Tinbergen-Regel, nach welcher es für das gleichzeitige Erreichen von zwei Zielen notwendig ist, auch zwei gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen (Frenkel/Menkhoﬀ 2001: 127ff.).

del, staatliche Preisregulierung, Monostrukturen im Exportsektor, Wettbewerbsbeschränkungen durch monopolistische Strukturen etc. (vgl. ebd.: 133).

3.4.2 Konkurrierende Krisenansätze und Ökonomieparadigmen

An der IMF-Programmatik und deren Umsetzung in der Asienkrise entzündete sich der Reformdiskurs, der sich aus konkurrierenden Ökonomieparadigmen speiste. Unterschiedlichen ökonomischen Schulen entsprach dabei je ein spezifisches Erklärungsschema für die Asienkrise, was im Folgenden näher ausgeführt wird. Die jeweiligen wirtschaftstheoretischen Paradigmen sind gemäß den theoretisch-methodischen Überlegungen dieser Arbeit die diskursiven Bezugspunkte von Akteursgruppenbildungen. Es kam im Diskursverlauf jedoch durchaus zu Hybridformationen, die auch widersprüchlicher Natur waren: Strategisches Verhalten und Paradigma wichen in manchen Fällen voneinander ab, worin die (strukturelle) Vermachtungsdichte des Diskurses erkennbar wurde. Um diese Formationen in der weiteren Analyse operationalisieren zu können, werden sowohl der jeweilige Erklärungsansatz zur Asienkrise, als auch das korrespondierende Ökonomieparadigma kurz dargestellt.

Dabei standen sich folgende Ansätze gegenüber: Neoliberale bzw. neoklassische und auch institutionalistische Analysen der Krise konzentrierten sich auf interne Faktoren und das Versagen des „asiatischen Modells“. Politökonomische Ansätze, als Gegenpol zum orthodoxen ökonomietheoretischen *Mainstream*, machten in erster Linie die weitreichenden Liberalisierungen und die Irrationalität der Finanz- und Währungsmärkte und deren Akteure für die Geschehnisse in Asien verantwortlich. Keynesianische Ansätze zielten auf die inhärenten Instabilitäten der globalen Währungshierarchie ab.

Neoliberaler/neoklassischer Erklärungsansatz

Neoliberale Analysen identifizierten vorzugsweise Dysfunktionalitäten des asiatischen Entwicklungsmodells, das sich von Prinzipien des freien Markts unterschied. Obwohl die Krisenländer eine Politik der offenen Märkte und makroökonomische Strategien in Übereinstimmung mit dem *Washington Consensus* verfolgten, gab es nach dieser Einschätzung schwerwiegende Versäumnisse, die letztendlich die Krise zur Folge hatten. Diese Versäumnisse wurden mit dem bereits angesprochenen *Crony Capitalism* umschrieben. Ein Hauptelement des *Cronyism* war die weitgehende politische Einmischung in Marktprozesse – entsprechend stellte diese Kritik den Versuch der Rehabilitierung des politischen Pro-

gramms des *Washington Consensus* dar. Als politische „Sünden“ wurden leichtfertige Privatisierungen in die Hände von Verwandten genannt, also die Klientelwirtschaft oder die Gewährleistung von Monopolrechten, regierungsgesteuerte Kredite und Regierungsgarantien für *Bail-outs* von verschuldeten Unternehmen durch die jeweilige Regierung. Diese Praktiken hätten den freien wettbewerbsorientierten Marktprozess durch korruptes Verhalten verdrängt. Der Nebeneffekt eines solchen Systems sei das Aufkommen eines *Moral Hazard*-Problems in der Form gewesen, dass eine Regierung Garantien für Kredite der einheimischen Industrie und Banken übernahm („politically connected lending“) und Bonitätsprüfungen z.T. nur bedingt, wenn überhaupt, vornahm. *Moral Hazard* war in dieser orthodoxen Sichtweise also ein Problem auf der Seite der Kreditnehmer (vgl. Wade 1998: 4). In der Folge sei es zu einer Fehlallokation von Investitionen, einer Kontraktion der Profitraten und einer wachsenden Fragilität des Finanzsystems gekommen (vgl. Krugman 1998a/b).

Das Entwicklungsmodell und dessen dirigistische Wirtschaftspolitik bildeten insofern den eigentlichen Hintergrund der Krisen, da die selektive Unterstützung von Schlüsselindustrien durch den Staat, die Koordination der Investitionsaktivitäten und die Kontrolle der Kreditvergabe und des Kapitalverkehrs Abweichungen vom neoliberalen *Washington Consensus* gewesen seien, die hohe Kosten in Folge reduzierter ökonomischer Effizienz nach sich gezogen hätten (vgl. Greenspan 1998a, 1998b).³² Die Ansteckung anderer Länder mit der Krise erklärte die neoliberale Argumentation mit vergleichbaren internen Versäumnissen und Fehlern in den jeweiligen betroffenen Ländern. Diese Ähnlichkeiten hätten Banken und Investoren dazu veranlasst, ihr Geld aus den Ländern abzuziehen.

Das neoklassische Paradigma beruht auf der Annahme effizienter Märkte, die sich dadurch auszeichnen, dass sie im Gleichgewichtszu-

32 Das zentrale Bindeglied zwischen dem Entwicklungsweg der asiatischen Länder und dem Ausbruch der Krise im Jahr 1997 liegt nach Paul Krugman (1994) in der sogenannten *Total Factor Productivity (TFP)*, auf deren Analyse er seine These vom „Mythos des asiatischen Wunders“ und den „Paper Tigers“ stützte. Die *TFP* bezeichnet den Produktivitätsanstieg durch technologischen Fortschritt und größere organisatorische Effizienz (vgl. IMF 1998: 83). Krugmans Ansatz kurz zusammengefasst: Er verwirft die These von der Überlegenheit des „asiatischen Modells“ aufgrund von staatlichen Wirtschaftseingriffen und selektivem Protektionismus (Stichwort Neomerkantilismus) und reduziert die periodisch teilweise zweifeligen Wachstumsraten auf die Mobilisierung von Ressourcen, denen wegen sinkender totaler Faktorproduktivität die Nachhaltigkeit gefehlt habe (Krugman 1994, 1997, 1998a-f).

stand für Wohlfahrtsgewinne sorgen. Der Markt erscheint der staatlichen Lenkung als Allokationsmechanismus prinzipiell überlegen und insofern soll der Staat möglichst wenig in das Marktgeschehen eingreifen. Die Kapitalmärkte erfüllen die Aufgabe, Kapital von Anbietern (Sparer) zu Nachfragern (Investoren) effizient zu lenken; der dafür notwendige Mechanismus ist der gleichgewichtige Zinssatz, der Kapital zeitlich und räumlich optimal leitet (Friedman 1976). Der Zinssatz ist der zentrale Ausgleichsmechanismus und die Determinante von Spar- und Investitionsentscheidungen (Say'sches Theorem).³³ Insofern ist die Sparquote für das Wirtschaftswachstum besonders wichtig, allerdings wird diese exogen bestimmt und ist einkommensunabhängig (vgl. Beck 2003: 13f.). Die Maximierung der Effizienz korreliert eng mit dem Freiheitsgrad der Märkte auf nationaler wie internationaler Ebene. Freier Kapitalverkehr ist die entscheidende Komponente internationaler Allokationseffizienz, denn dadurch werden Verwertungsmöglichkeiten geschaffen, die bei geschlossenen Märkten nicht vorhanden wären. Bei regulierten Märkten wird dieses Wachstumspotenzial unterdrückt und es kommt zu Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten.

Geld- und Realwirtschaft werden zwar getrennt betrachtet, stehen aber dennoch in einem engen Bedingungsverhältnis, welches allerdings in der realen Sphäre ansetzt: Finanzmärkte und Kapitalverkehr folgen der fundamentalen Wirtschaftsentwicklung und Geld ist das „Schmiermittel“ dieses Ausgleichsprozesses. Insofern ist nach diesem Ansatz die reale Wirtschaft weitgehend losgelöst von monetärer Dynamik.

Institutionalistischer Erklärungsansatz

Aus der institutionalistischen Perspektive war vor allem die Art und Geschwindigkeit der Liberalisierung und Deregulierung der ostasiatischen Finanzmärkte Schuld an der Krisenanfälligkeit der Länder. Die Regierungen der südostasiatischen Schwellenländer hätten auf Druck der nationalen wie internationalen Eliten (und unter Anleitung des IMF) im Laufe der 1990er Jahre ihre Finanzsysteme zu schnell und zu weitgehend liberalisiert mit der Folge, dass es einheimischen Firmen ermöglicht wurde, im Ausland Bankkonten zu eröffnen und Kredite aufzunehmen, während im Gegenzug ausländische Banken und Investoren Zugang zu den ostasiatischen Finanzmärkten erhielten. Nach Meinung der Institutionalistischen verloren die ostasiatischen Staaten im Zuge dieser

33 Alle Ersparnisse werden über den Zinsmechanismus in Investitionen umgewandelt, so der Kern des Say'schen Theorems. D.h. eine fehlende aggregierte Nachfrage kann niemals Ursache für eine Unterauslastung der Ressourcen sein, da jedes Angebot zwingend an die entsprechende Nachfrage gekoppelt ist.

Deregulierung der Finanzmärkte ihre Fähigkeit, die Verschuldung der einheimischen Banken und Unternehmen zu kontrollieren; in der Folge erreichte die Verschuldung in den ostasiatischen Schwellenländern ein gefährlich hohes Niveau.

Im Gegensatz zum Neoliberalismus, ging der Institutionalismus davon aus, dass es den (süd-)ostasiatischen Schwellenländern gar nicht gelingen konnte, für die wachsenden Mengen ausländischen Kapitals eine produktive Verwendung zu finden, weil die heimischen Finanzmärkte nicht ausgereift waren. Und aufgrund der Tatsache, dass der erhöhte Kapitalimport keine nennenswerte Auswirkung auf das inländische Preisniveau hatte, wurde davon ausgegangen, dass das zusätzliche Kapital für Importzwecke benutzt wurde (Leistungsbilanzdefizit), was eine Abwertung bei begrenzten Reserven zum Zeitpunkt X unausweichlich machte. Ein Vorkrisenwerkzeug der Zentralbanken der Krisenländer war die Erhöhung der Eigenkapitalquoten und dadurch die Anhebung des Zinsniveaus, was bei fixierten Wechselkursen und steigenden Zinsdifferenzen (*Spreads*) den Kapitalimport noch weiter anfechte. Es gab danach kein Entkommen aus dem Dilemma, da die inländischen Kapitalmärkte als unterentwickelt charakterisiert galten, was vor allem hieß, dass die Zentralbank die mit dem Kapitalzufluss verbundene Geldmengenwirkung nicht ausreichend über den Verkauf von Wertpapieren (Offenmarktpapieren) ausgleichen („sterilisieren“) konnte (vgl. IMF 1998; Hauskrecht 1998).

Der Institutionalismus bzw. die „Neue Institutionenökonomik“ (NIÖ) theoretisiert neben dem Markt als übergreifender Institution das Zusammenspiel anderer Institutionen als Voraussetzung für Stabilität. Das Paradigma baut aber grundsätzlich auf der neoklassischen Orthodoxie auf. So unterscheidet sich das methodologische Grundverständnis der NIÖ nicht wesentlich von der Neoklassik, aber sie erkennt doch die Existenz von unvollkommenen Informationen, strategischem Verhalten sowie die Existenz von Transaktionskosten an. Institutionen haben die primäre Funktion, Unsicherheiten zu reduzieren, und sind in diesem Verständnis die Reaktion auf Marktunvollkommenheiten. Zu Institutionen zählen sowohl formal festgeschriebene Regeln, z.B. Gesetze, als auch ethische oder traditionale Regeln, Konventionen und Organisationen (vgl. North 1992; siehe auch Theorieteil). Mit der Annahme asymmetrischer Informationen geht die Möglichkeit von Ineffizienzen einher, die sich z.B. im *Moral Hazard* ausdrücken. Dabei ist es nicht immer das Fehlen von Institutionen, das zu den genannten Problemen führt, sondern auch das Vorhandensein einer speziellen Institution kann zu Marktverzerrungen führen, die sich in Instabilität und Krisen ausdrücken.

Politökonomischer Erklärungsansatz

Politökonomische Analysen zogen die orthodoxen Erklärungsansätze in Zweifel, die sich vorwiegend auf interne Krisenursachen konzentrierten. Es hätte zwar Korruption in den Krisenländern gegeben, aber diese sei auch nicht exzessiver als in anderen Schwellenländern gewesen (vgl. Stiglitz 1998a/b; 2002). Es wäre unzureichend zu behaupten, dass die Krise auf den Schwächen des asiatischen Entwicklungsmodells beruhte, vielmehr lag sie in dessen Integrationsweise in das Weltmarktssystem begründet (vgl. ILO 1998: 15). Die politökonomischen Ansätze zielten folglich auf externe Krisenursachen ab.

Ihr entscheidender Bezugspunkt war die Rolle der internationalen Finanzmärkte selbst. Der Einbruch überbewerteter Märkte (Immobilien- und Finanzmärkte) in Asien sei ein originäres Merkmal erratischer Finanzmärkte. Dazu gehöre auch, dass es prinzipiell keine Warnsignale für eine derartige Krise gab, sondern dass diese unvorhergesehen eintrat. Marktunvollkommenheiten begründeten sich in asymmetrischen Informationsverteilungen und dem „Herdenverhalten“ von Investoren.³⁴ Dieses Herdenphänomen hätte zu starken Marktüberreaktionen geführt, die weitgehend losgelöst von den ökonomischen Fundamentaldaten der Länder waren. Zudem hätten die internationalen Finanzmarktakteure einen besonders kurzfristigen Anlagehorizont gehabt, der u.a. spekulativ motiviert war (*Hot Money*). Darauf wurde auch das *Contagion*-Phänomen zurückgeführt (vgl. Akyüz 1998; Bullard/Bello/Malhotra 1998; Chandrasekhar/Ghosh 1998; Godement 1999; Guttman 1998b; Huffschnid 1999; Dieter 1998).

Die politökonomischen „Neuen Finanzmarkttheorien“ sind eine heterodoxe Kritik, die an der orthodoxen Neutralitätsvorstellung des Geldes und dem Gleichgewichtsideal ansetzt (grundlegend: Karl Marx und Karl Polanyi). Für die Politische Ökonomie spielt im Gegensatz zu diesen Annahmen die Regulierung des Geldes eine Schlüsselrolle für Wachstum und Stabilität (vgl. Aglietta 1979; Guttman 1994; 1996). Geld ist danach ein privates und ein öffentliches Gut zugleich, und diese Widersprüchlichkeit macht dessen Regulierung zu einem essentiellen Bestandteil von Wirtschaftspolitik. Geld ist auf der einen Seite ein öffentliches Gut, dessen Wertstabilität und Zirkulation beträchtliche soziale Vorteile erbringen kann. Auf der anderen Seite ist Geld ein privates

34 Herdenhaftes Verhalten bedeutet in diesem Kontext, dass ein Investor der Anlagestrategie eines anderen folgt. Normalerweise ist der „Anführer“ der Herde ein großer Investment- oder Pensionsfonds, dessen Beispiel dann die kleineren Investoren folgen. Malaysias Premierminister Mahatir Mohamad sah im Investmentbanker George Soros den „Leitwolf“ für die massiven Kapitalumschichtungen im Zuge der Asienkrise.

Gut, das durch Privatbanken geschöpft wird und somit dem Profitmotiv unterliegt (vgl. Polanyi 1997: 270ff.).

Während Geld in der neoklassischen Gleichgewichtstheorie eine exogene Variable ist, die nur das absolute Preisniveau beeinflusst und somit keinen langfristigen Einfluss auf zugrundeliegende Gleichgewichtsbedingungen in der realen Sphäre der Produktion und des Austausches hat, ist Geld in der politökonomischen Vorstellung eine gesellschaftliche Institution, die konstitutiver Teil historischen Wandels und Objekt komplexer institutioneller Regulation ist. Geld ist explizit endogen und dessen Kontrolle ein zentraler gesellschaftlicher Machtfaktor (vgl. Guttman 1994: xviii). Die private Geldschöpfung ist die Grundlage für den Kreditkreislauf, und in der Überdehnung des Kreditgeldes liegt ein wesentlicher Destabilisator der realen Wirtschaft begründet (vgl. Blecker 1999: 9ff.). Wenn Kreditgeld keinen Gegenpart im Industriekapital hat, wird von einer Entkopplung von realer und monetärer Sphäre gesprochen. Geld wird dann selbst zum primären Spekulationsobjekt, und Spekulation ist vor dem Hintergrund des Herdenphänomens systemisch destabilisierend (vgl. Guttman 1994: 40ff.; Arestis 2001).³⁵

Da der Markt selbst eine gesellschaftliche Institution ist und Phasen der Stabilität historisch kontingent sind, argumentieren Politökonomien nicht mit einem marktwirtschaftlichen Gleichgewichtsbegriff. Vielmehr müssen Marktprozesse gesellschaftlich eingebettet sein, wofür es einer Steuerung des Geldangebots und der Kreditkonditionen durch die Zentralbank, regulatorischer Beschränkungen der Finanzinstitutionen und -märkte, der Eindämmung von Finanzkrisen und eines internationalen monetären Arrangements im Hinblick auf Devisenpreise, Kapitaltransfers und Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen der Nationalstaaten bedarf (vgl. Guttman 1997).

Keynesianischer Erklärungsansatz

Keynesianische Erklärungsansätze zielten insbesondere auf die Wechselkursproblematik ab. Durch die Dollarbindung der lokalen Währungen (*Currency Peg*) waren die Länder attraktive Investitionsziele für ausländische Banken und institutionelle Investoren aus USA, Japan und der EU. So sei die Überschuldung der Privatwirtschaft der entscheidende

35 Die Neoklassik betrachtet Spekulation hingegen als ein notwendiges Korrektiv, das temporäre Ungleichgewichte wieder ins Gleichgewicht bringt und somit stabilisierend auf das Wirtschaftssystem wirkt. Diese Theorie betrachtet Spekulation als Arbitrage durch Einzelne als Antwort auf temporäre Preisdeviationen von einem angenommenen Gleichgewicht. Durch die Spekulation, also die Ausnutzung dieser Arbitragemöglichkeiten, wird der Preis wieder zu seinem Gleichgewicht hin korrigiert (Friedman 1976).

Grund für die Verschärfung der Krise nach dem Währungsverfall (Eska-lation zur Liquiditäts- und Solvenzkrise) gewesen, denn durch die Abwertungen wurde es sehr viel schwieriger, die Kredite, die meist in ausländischer Währung (v.a. in US-Dollar) aufgenommen wurden, mit der entwerteten einheimischen Währung zurückzuzahlen (*Currency Mismatch*) (vgl. Herr 2000). Der Großteil der Kredite aus dem Ausland sei kurzfristiger Natur gewesen, während dieses „heiße Geld“ in den Ländern selbst für mittel- bzw. langfristige Investitionsvorhaben (v.a. Immobilien) verwendet wurde (*Term Mismatch*).

Der keynesianischen Argumentation zufolge verblieben den Staaten nach den Liberalisierungen und Deregulierungen bei fixierten Wechselkursen keine ausreichenden fiskal-, wirtschafts- und geldpolitischen Instrumente, weshalb eine Gegensteuerung unmöglich war. Das Argument der Währungsanbindung implizierte einen Wettbewerbsverlust im Zuge der Aufwertungsstendenzen des US-Dollar nach 1995 insbesondere gegenüber dem Yen. Der Grund, weshalb die Länder ihre Währungen nicht aus der Dollarkopplung befreien, läge in der strukturellen Währungshierarchie des globalen Multiwährungsstandards begründet (vgl. ebd.).

In der (monetär)keynesianischen Theorie wird von einer Hierarchie der Märkte ausgegangen, an deren Spitze der Vermögensmarkt steht, der den Güter- und Arbeitsmarkt dominiert, da der Kredit die Produktion und die Investitionstätigkeit steuert (Kreislauf: Geldvorschuss – Produktion – Einkommensbildung – Geldrückfluss; vgl. Herr 2001: 211). Zentral ist in diesem Konzept die Theoretisierung von Erwartungsunsicherheit und dauerhaften Ungleichgewichten, sowie der Stellenwert des Geldes (vgl. Heine/Herr 1999; Herr 2000; Chick 2001; Minsky 1986). Genauso wie im nationalen Raum, hat Geld auch im internationalen Raum nicht nur die Funktion eines Zahlungsmittels, sondern dient auch als Wertstandard und zur Wertaufbewahrung. Das Vorhandensein mehrerer Währungen impliziert zwangsläufig eine Währungskonkurrenz und aufgrund unterschiedlicher Vermögenssicherungsqualitäten stellt sich eine Währungsprämie heraus. Diese wiederum determiniert die Hierarchie der Währungen in ihrer Funktion als Wertstandard in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen (Handel, Kredite etc.). Monetärkeynesianer betrachten den Wechselkurs demnach als vermögensmarkt- und nicht gütermarktbestimmt (Herr 2001). Nur zu einem gewissen Grad bestimmen realwirtschaftliche Daten wie Produktivität, Handelsentwicklung, Einkommen, Wachstum etc., den Wechselkurs. Aufgrund der Währungskonkurrenz kommt es nicht zu automatischen Ausgleichbewegungen makroökonomischer Ungleichgewichte, wie z.B. der Handelsbilanz, durch den Wechselkurs.

Zusammenfassend sind heterodoxe (keynesianische und politökonomische) Ansätze eine Kritik an der Orthodoxie (insbesondere am Neoliberalismus und der Neoklassik), indem sie Volatilität, Krisenhaftigkeit und eigendynamische Prozesse deregulierter Finanzmärkte, die sich negativ auf die reale Wirtschaft auswirken, theoretisieren. Impliziert ist darin die Kritik an der neoklassischen These von der Überlegenheit des Marktes: Ihr Paradigma erfordere die (gesellschafts-)politische Einbettung ökonomischer Prozesse und die Analyse von Ökonomie in ihrem historisch-kontingenten Kontext (vgl. Polanyi 1944/1997).

Die Paradigmen korrespondieren mit konkreten Akteuren, weil sie mit einer spezifischen Vorstellung von Ökonomie (national und global) und damit mit einem bestimmten Interesse verbunden sind. Aus einer historischen Perspektive kam es im letzten Jahrhundert zu unterschiedlichen politischen Umsetzungsgraden der einzelnen Paradigmen in der Weltwirtschaft, denen jeweils eine ganz bestimmte Machtrelation der politischen und gesellschaftlichen Akteure zugrunde lag. Die zentralen Variablen, an denen sich die historischen Paradigmenkonstellationen festmachen lassen, werden im Konzept der *Impossible Trinity* in einen Zusammenhang gebracht, worauf im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird. Durch die (strukturelle) Unvereinbarkeit bestimmter Konstellationen der Variablen Wechselkursregime, Grad der Kapitalverkehrsliberalisierung und nationaler geldpolitischer Autonomie kann eine Historisierung von Paradigmenkonstellationen vorgenommen werden, die den Strukturwandel des IMF-Handlungsfeldes seit seinem Bestehen verdeutlicht.

3.4.3 *Impossible Trinity* und Paradigmenkonstellationen

Das Konzept der *Impossible Trinity* geht auf Robert Mundell (in der Weiterentwicklung auch auf Marcus Fleming (1962) und Richard Cooper (1968)) zurück, der Anfang der 1960er Jahre nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen und Kapitalmobilität bei freien und festen Wechselkursen problematisierte. Dabei erkannte Mundell, dass drei auf das Währungssystem bezogene wirtschaftspolitische Zielsetzungen, nämlich Wechselkursstabilität, Kapitalmobilität und geldpolitische Autonomie, simultan nicht erreichbar sind. Die Abkehr von einem Ziel sei unabdingbar, da nur die Kombination von maximal zwei Zielen möglich ist (Mundell 1962; 1963; 1968). Nach dem „Mundell-Fleming-Modell“ gilt der Satz: Der Grad der Freiheit des Kapitalverkehrs korreliert negativ

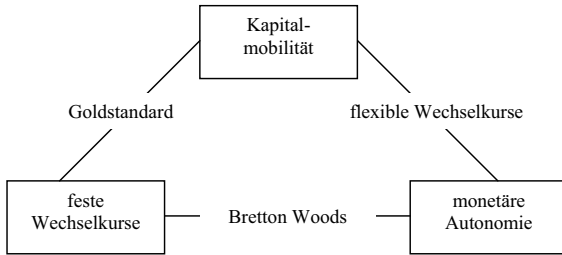
mit der Wechselkursstabilität und der Möglichkeit einer autonomen Geldpolitik (Mundell 1968).³⁶

Michael Frenkel und Lukas Menkhoff (2000: 11ff.) arbeiteten im Rahmenkonzept der *Impossible Trinity* konkurrierende Zielbeziehungen in der Weltwährungsordnung heraus und nahmen eine grobe Periodisierung globaler, monetärer Regulierungsweisen vor. Danach war der Goldstandard durch die Dominanz der Eckpfeiler „freier Kapitalverkehr“ und „feste Wechselkurse“ gekennzeichnet, was schließlich die nationale geldpolitische Autonomie unterminierte. Unter dem System von Bretton Woods wurden die Zielprämissen zugunsten der monetären Handlungsfähigkeit verschoben, was beim Primat fester Wechselkurse zur Einschränkung des globalen Kapitalverkehrs führte. Seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems wird am Ziel höchster Kapitalmobilität und geldpolitischer Handlungsfähigkeit festgehalten, für den Preis, dass die Wechselkurse der Leitwährungen gegeneinander schwanken, also ein Regime freier Wechselkurse vorherrscht.

Die unterschiedlichen Regime sind jeweils idealtypisch von einem wirtschaftspolitischen Paradigma geprägt. Zu Zeiten des Bretton Woods-Systems war in vielen Ländern eine keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik vorherrschend, in der das Ziel geldpolitischer Autonomie, sprich eine über fiskal- und geldpolitische Instrumentarien vorgenommene staatliche Preisniveau- und Konjunktursteuerung oberste Priorität hatte. Die grundlegende Voraussetzung hierfür war die Kontrolle über den Kapitalverkehr und somit auch über den Wechselkurs (vgl. Keynes 1980). Mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems schwankten aber fortan die Wechselkurse im üblichen Marktprozess. Das scheinbare Versagen des Keynesianismus in der Folgezeit (*Stagflation*) führte zur monetaristischen Wende und der Priorität reiner Marktprozesse über die Steuerungsfähigkeit von Regierungen. In der stabilisierungspolitischen Konzeption des Monetarismus sollte der Staat von nun an seine geldpolitische und regulatorische Autonomie ausschließlich darauf verwenden, adäquate Rahmenbedingungen für das Marktgeschehen zu schaffen, wie z.B. ein stabiles Geldmengenwachstum.

Dieses Schaubild stellt die aus dem Modell der *Impossible Trinity* ableitbaren drei Währungsregime mit den Zielsetzungen in den jeweiligen Konstellationen dar (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 12; Rodrik 1999: 22).

36 Es gilt zu beachten, dass die *Impossible Trinity* kein allgemeingültiges Modell, sondern selbst das Ergebnis struktureller Annahmen über wirtschaftliche Zusammenhänge ist.

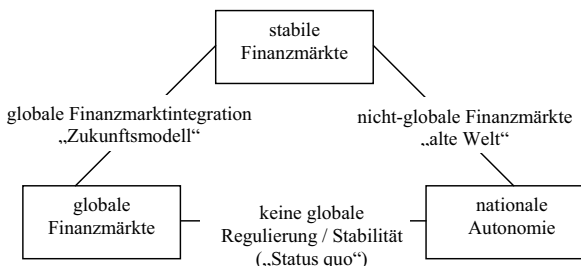
Schaubild 6: *Historische Währungsregime nach der Impossible Trinity*

Frenkel/Menkhoff (2000: 16ff.) transferieren die drei Einzelziele der *Impossible Trinity* für Weltwährungsordnungen in ein analytisches Konzept für Weltfinanzordnungen. Durch die weitgehende Globalisierung der Finanzmärkte seien Weltwährungs- und Weltfinanzordnung kaum noch zu trennen, „da die Finanzmärkte für alle Aspekte der monetären Steuerung an Bedeutung gewonnen haben“ (ebd.: 16). Vor allem aufbauend auf den Krisenerfahrungen der 1990er Jahre werden globale Finanzmärkte nicht – wie im *Mainstream*-Modell – mit stabilen Finanzmärkten gleichgesetzt. Die Periodisierung nach diesem *Setting* sieht folgendermaßen aus: Die „alte Welt“ von Bretton Woods wird als ein Zusammenspiel von nationaler Autonomie und stabilen, sprich (inter)national regulierbaren Finanzmärkten charakterisiert, während der Status quo in der Koexistenz von globalen Finanzmärkten und nationaler Autonomie zu beschreiben und dementsprechend durch ein globales ordnungspolitisches Defizit gekennzeichnet ist (ebd.: 18).³⁷ Wollte man nun globale und stabile Finanzmärkte erreichen, würde einerseits die nationale Handlungsfähigkeit begrenzt und andererseits müsste global reguliert werden, was wiederum den heterodoxen Ansätzen entspricht. Denn nach der neoklassischen Hypothese wäre dieser Zustand bereits erreicht, wenn nicht staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen den reibungslosen Prozess behindern und verzerren würden.

Zur Veranschaulichung der Kombinationen soll folgendes Schaubild dienen (nach Frenkel/Menkhoff 2000: 17):

37 Grundlegend ließe sich problematisieren, dass bei uneingeschränkter Kapitalmobilität die geldpolitische Autonomie nationalstaatlicher Politiken immer eingeschränkt ist. Zwar ist die Notwendigkeit einer geldpolitischen Intervention auf den Devisenmärkten bei flexiblen Wechselkursen nicht gegeben, es besteht bei freier Kapitalmobilität jedoch die Gefahr eines Abzuges von Kapital, was wiederum Rückwirkung auf die Spielräume der Zinspolitik hat (vgl. Siebert 1998; 1999).

Schaubild 7: Zielkonflikte im Kontext globalisierter Finanzmärkte



In diesem Zielkonflikt wird die grundlegende Paradigmenkonkurrenz, wie sie sich heute darstellt, deutlich: Die Neoklassik bzw. der Neoliberalismus plädiert für die Prämisse globaler Finanzmärkte, die möglichst liberalisiert sein sollten, da sie selbstregulierend sind. Institutionalisten präferieren ebenfalls freien Kapitalverkehr, allerdings mit der entsprechenden nationalen wie globalen Ausgestaltung. Letztere solle in erster Linie der IMF übernehmen. Keynesianer unterscheiden sich vom *Mainstream* insbesondere durch eine andere Setzung der Zielpräferenzen, da sie mehr Wert auf Stabilität legen, die durch nationale geld- und fiskalpolitische, aber auch durch globale Regulierung erreichbar sei.³⁸

Politökonomen gehen in die gleiche Richtung wie keynesianischen die Ansätze, allerdings sehen sie weniger Spielraum und Effektivität in nationalen politischen Maßnahmen in Anbetracht der strukturellen Übermacht der internationalen Finanzmärkte und gehen mit ihren Regulierungsvorschlägen auf der globalen Ebene am weitesten, indem sie auch die Liquiditätsversorgung stärker institutionalisieren wollen und die Anpassungsmechanismen, wie das Wechselkurssystem, politisch kontrollieren möchten.

In der folgenden Akteursanalyse werden auf der Grundlage der paradigmensorientierten Reformvorstellungen einer neuen Finanzarchitektur und der darin verorteten künftigen Rolle des IMF Akteursgruppen

38 Wenngleich es keine Definition der Zielvariable „Finanzmarktstabilität“ gibt, gibt es nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Paradigmen abweichende Vorstellungen davon (vgl. Oosterloo/De Haan 2003; Eichengreen 2004). Finanzmarktstabilität wird in der Regel durch die Negation, also Instabilität definiert (z.B. Crockett 1997), somit durch Situationen, in denen die „reale“ Wirtschaft durch das Finanzsystem negativ beeinflusst wird und wenn Kapital potenziell nicht in produktive Investitionen fließt (wie bei Mishkin 1997, 1998). Nach Eichengreen (2004) kennzeichnen drei Momente Finanzmarktstabilität: Das Finanzsystem muss in der Lage sein, (1) Ressourcen effizient zu verteilen, (2) die Risiken adäquat einzuschätzen und zu beherrschen und (3) Schocks zu absorbieren.

gebildet. Dabei sind nicht zuletzt die jeweiligen Gewichtungen innerhalb der *Impossible Trinity* ausschlaggebend für die Kohärenz einer Diskurskoalition. Zuvor jedoch werden die Ergebnisse der Rahmenanalyse des Wandels des IMF seit seiner Entstehung und insbesondere im Kontext der Krisen in Lateinamerika und Asien resümiert.

4. Resümee

Mit dem Strukturwandel von Bretton Woods zu *Global Finance* veränderte sich die Rolle des IMF signifikant. Während der Fonds im festen Wechselkurssystem von Bretton Woods eine regelgeleitete Aufgabe zugeschrieben bekommen hatte, übernahm er nach dessen Zusammenbruch eine Mittlerposition zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern, die durch eine fragile Ambivalenz in seinem Status als universelle internationale Organisation und dem Einfluss partikularer Kräfte gekennzeichnet war. Zunächst wurde diese Ambivalenz im Zuge der lateinamerikanischen Schuldenkrise in Richtung des *Washington Consensus* aufgelöst. Das Einfallstor hegemonialer Einflussnahme auf den IMF war der Zusammenbruch des Festkurssystems und die damit verbundene Existenzkrise des Fonds.

Sein anfängliches Betätigungsfeld war die Stabilisierung der freien Wechselkurse durch die Eingriffe in die nationale Geld- und Fiskalpolitik im Kontext der Artikel IV-Konsultationen. Mit den in Folge der Ölkrisen geschaffenen Kreditfazilitäten baute der Fonds seine langfristigen Eingriffsmöglichkeiten in den Schuldnerländern seiner Mitgliedschaft aus. Dieser Schritt hing wiederum eng zusammen mit der beginnenden monetaristischen Wende in den USA und anderen Industrieländern und dem korrespondierenden Fokus auf die Inflationsbekämpfung, wodurch Entwicklungs- und Schwellenländer zu fiskalischer Disziplin und insofern zur Rückzahlung ihrer Schulden gebracht werden sollten. Mit dem Ausbruch der lateinamerikanischen Schuldenkrise geschah jedoch das Gegenteil, weshalb die Auflagen des IMF im Auftrag der großen Gläubigerländer und der beiden Gläubigerklubs noch verschärft wurden.

In der Schuldenkrise wurde die Ambivalenz des IMF in seiner neuen Rolle als Mittler, Gläubiger (*Lender of Last Resort*) und Strukturanpassungsorgan zum ersten Mal deutlich. Besonders kritisch war die Beziehung des IMF zu den privaten Gläubigern vor dem Hintergrund seiner eigenen Finanzierungs- und Strukturanpassungsaktivitäten. Die Strukturanpassungspolitik des IMF lief mit Verschärfung und Ausbreitung der Krise Gefahr, als Vehikel für die Rückzahlung ausländischer Kredite zunehmend politisiert zu werden. Insofern wurde der *Bail-out-Topos* be-

reits in der lateinamerikanischen Schuldenkrise diskutiert, wenngleich er keinerlei Konsequenzen für die Fonds-Politik oder für den *Washington Consensus* hatte. Trotz der Auflagen und Kredite des IMF war am Ende der „verlorenen Dekade“ das Überschuldungsproblem Lateinamerikas nicht gelöst, weshalb die US-Regierung den Brady-Plan auflegte und den Gläubigern einen partiellen Schuldenverzicht absprach.

Mit dem Ende des Kalten Kriegs konnte sich der *Washington Consensus* und der IMF in den Transformationsländern zunächst rehabilitieren, aber die Strukturveränderungen der internationalen Finanzmärkte im Zuge von *Global Finance* schufen neue Probleme, die sich insbesondere in der Häufung von Finanzkrisen manifestierten. Durch das starke Anwachsen der internationalen Kapitalströme verschärfte sich zum einen die Wirkungskette der gestiegenen Finanzmarktvolatilität, zum anderen wurde der IMF in Richtung eines Katalysators von Kapitalströmen und eines *Lender of Last Resort* gedrängt. In der Mexikokrise wurden durch die Clinton-Regierung der Mechanismus der *Bail-out*-Politik des IMF sowie der Gläubiger-*Moral-Hazard* in Gang gesetzt – sie kulminierten in der Asienkrise, die aufgrund ihres systemischen Ausmaßes den Reformdiskurs um den IMF anstieß.

Vergleichbar mit Lateinamerika in den 1980er Jahren geriet in Asien mit dem IMF auch der *Washington Consensus* unter Druck. Den Ausschlag dafür gaben eine Reihe öffentlichkeitswirksamer Demonstrationen von Globalisierungskritikern, aber vor allem auch die zahlreichen „Doubts Inside the Barricades“ (so eine Überschrift des *Economist* in diesem Kontext).³⁹ Durch orthodoxe „Zweifler“ wurden Diskursräume sowohl für heterodoxe Kritikansätze mit keynesianischen oder politökonomischen Paradigmen, als auch innerhalb der Orthodoxie eröffnet. Sie wurden von einer Reihe von Akteuren besetzt, die von dem Ziel geleitet wurden, die internationale Finanzarchitektur und den IMF substanziell zu verändern (Heterodoxie) bzw. in ihrem Status quo zu erhalten (Or-

39 „Though these banner-wavers hog the headlines and disrupt the streets, they pose no serious threat to the two Bretton Woods institutions. Their goals (such as „end capitalism“) are too absurd; their arguments too incoherent. But this year, more than most, the IMF faces criticism from a more serious source – those inside rather than outside the barricades. A growing chorus of insiders, from staff members (*sotto voce*) to Wall Street bankers (more loudly), is asking whether the Fund and the rich countries that largely determine its policies know what they are doing.“ (*The Economist* 2002) Diese orthodoxe Einschätzung der Globalisierungskritiker entsprach deren gängiger Diskursstrategie, die in der Regel zur Marginalisierung der Kritiker beitrug, in diesem Fall aber eine enorme Diskursdynamik entfaltete, weil die Orthodoxie hinsichtlich der Krisen in Erklärungsnot geriet, was sich in den paradigmatischen Zweifeln zeigte.

thodoxie). Der Makrodiskurs oszillierte in der Folge zwischen den Parametern monetäre Handlungsfähigkeit bei Kapitalmobilität und feste Wechselkurse bei Einschränkung des globalen Kapitalverkehrs. Für die Heterodoxie war der Status quo der Koexistenz von globalen Finanzmärkten und nationaler Autonomie durch ein globales ordnungspolitisches Defizit gekennzeichnet, insofern strebten sie die globale Regulierung der internationalen Finanzmärkte an, während die reformistische Orthodoxie einen nationalen wie internationalen Institutionenansatz vertrat. Ihr Ziel war es, die in der Asienkrise aufgebrochene Ambivalenz des IMF zu revidieren und Teile seiner institutionellen Eigenständigkeit über globale Verregelungsmechanismen zurück zugewinnen.

In der folgenden Akteursanalyse werden aufbauend auf den paradigmatischen Schwerpunktsetzungen die zentralen Akteursgruppen des Reformdiskurses untersucht. Diese waren zum Teil sehr heterogen und setzten sich aus einer Vielzahl von Einzelakteuren zusammen. Besonders spannungsreich war im gesamten Reformdiskurs die Position des IMF selbst, da dieser zugleich Akteur und Reformobjekt war.

