

IV. Reform des IMF oder Anpassung durch institutionelles Lernen?

In der vorangegangenen Akteursanalyse wurde die Bandbreite der Reformvorschläge und deren paradigmienübergreifende Schnittmenge herausgearbeitet. In der nun folgenden Reformanalyse wird zuerst der Frage nachgegangen, welche Reformansätze tatsächlich umgesetzt wurden. Mit der Kapitalverkehrsliberalisierung und dem Insolvenzrechtsvorschlag SDRM werden zusätzlich zwei zentrale Reformansätze analysiert, die nicht realisiert worden sind. Die Gesamtbetrachtung des Reformprozesses ermöglicht die Analyse der Machtverhältnisse innerhalb des korrespondierenden Diskurses – wenngleich ein Messen der Macht im Sinne einer quantitativen Bestimmung nicht möglich ist. Die Realisierung von Reformen bzw. die Verhinderung eines Reformansatzes ist das historisch kontingente Resultat eines verdichteten Kräfteverhältnisses auf der nationalen und internationalen Ebene. Dabei müssen diese Resultate nicht notwendigerweise einer Maximalforderung entsprechen, sondern können Hybridformen annehmen, weshalb die diskursive Nachzeichnung einer *Policy* notwendig ist – dies wird in der Fallstudie zum internationalen Insolvenzrecht geleistet (Kapitel V). Die folgende Analyse zeigt auf, inwieweit es sich bei Modifikationen um tatsächliche Reformschritte handelte, oder ob vielmehr von institutionellen Lernschritten gesprochen werden muss.

Der IMF nahm im Reformprozess eine aktive Rolle ein, wozu er aus einem organisatorischen Eigeninteresse heraus durch das Aufkommen des Reformdiskurses gezwungen wurde (vgl. Köhler 2002a). Der Reformfokus der Organisation konzentrierte sich von Beginn an auf die Prävention von Krisen, wodurch sie frühzeitig eine zentrale Position im Diskurs besetzte und der breiten Kritik an ihrem Krisenengagement in Asien zeitweise ausweichen konnte. Die präventive Ausrichtung wurde

von allen Seiten begrüßt – schließlich war es im Interesse aller, Krisen grundsätzlich zu vermeiden; umstritten waren hingegen die Ebenen und Mittel dies zu tun.

Ein zentraler Ansatz des IMF war es, die Transparenz von Vorgehensweisen und Entscheidungen sowie die Informationspflicht in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu verbessern, da die Organisation einen Mangel an Informationen für die Asienkrise mitverantwortlich gemacht hatte. Transparenz war im Verhältnis zu anderen Reformforderungen jedoch im Kreise aller am Reformprozess beteiligten Akteure ein hochgradig konsensuales Moment und hatte letztendlich einen relativ geringen Stellenwert. Insofern wurde sie auch weitgehend umgesetzt, während andere Aspekte stärker umstritten waren, weil sie unmittelbare (hegemoniale) Interessen berührten. Es entwickelte sich eine Art Hierarchie der Reformvorstellungen, die mit dem Grad ihrer Verwirklichung korrespondiert und die das unterschiedliche Konfliktpotenzial der jeweiligen Reformansätze deutlich werden lässt (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002). Reformen fanden vor allem bei der Entwicklung von Standards und Kodizes (*Good Governance*) für Krisenprävention in Schuldnerländern statt, ebenso wie in der Schaffung und Gestaltung neuer IMF-Fazilitäten, der *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative und, wie bereits erwähnt, im Bereich der Transparenz. Teilweise hat ein Fortschritt in den Bereichen der makroökonomischen Überwachung, sowie bei der Verbesserung globaler regulatorischer Standards und der Überarbeitung der Konditionalitäten stattgefunden. Kein wesentlicher Fortschritt war in den Bereichen zu verzeichnen, die auf eine genuine *Lender of Last Resort*-Funktion des IMF hinausgelaufen wären, wie bspw. bei dem geldschöpfenden Gebrauch von Sonderziehungsrechten als einem Instrument der IMF-Finanzierung, beim Entwurf internationaler Insolvenz- und Schuldenumstrukturierungsmechanismen, der Reform der IMF-Governance-Struktur oder weitreichender Wechselkurs- oder Kapitalverkehrsregulierung (vgl. ebd.: 4f.).

Die verschiedenen Ebenen der Reformhierarchie werden im Folgenden näher analysiert. Es wird versucht, möglichst chronologisch vorzugehen, allerdings ist das auch in diesem Bereich nicht immer möglich, da sich die einzelnen Schritte zeitlich überschneiden und parallel verliefen. Es geht in der Reformanalyse vornehmlich um den einzelnen Veränderungsschritt selbst, weshalb „Zeitsprünge“ unvermeidlich sind. Ausgangspunkt sind die Bereiche, in denen Reformschritte am ausgeprägtesten waren, gefolgt von partiellen Reformen und schließlich verhinderten Reformen. Bei letzteren liegt der Fokus auf dem Scheitern einer Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den IMF-Statu-

ten. Das Scheitern eines internationalen Insolvenzrechts ist Gegenstand der Fallstudie.

1. Transparenz

Der Transparenz-Topos ist im Kontext der Annahme vollkommener Märkte und Informationen zu verstehen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 22ff.). Informationslücken, so die zentrale neoklassische Annahme, führen zu verzerrten Entscheidungen und somit zu Ineffizienzen. Nach der orthodoxen Argumentation war die Intransparenz, die sich im Mangel an verlässlichen und zeitnahen Informationen äußerte, eine zentrale Ursache der Asienkrise (vgl. IMF/Anjaria 2002).¹ Wie in der Akteursanalyse deutlich wurde, war der Transparenzansatz über die Gruppen hinweg weit verbreitet, wenngleich mit unterschiedlicher Akzentuierung. Die Verbesserung der Informations- und Datenflüsse aus den Entwicklungs- und Schwellenländern bildete den Kern des Überwachungsansatzes des IMF (*Surveillance*) und fungierte gleichzeitig als Instrument zur Strukturanpassung in den Ländern, wodurch der Ansatz stark in die Kritik geriet. Eine Folge dieser Kritik war die Erhöhung der Transparenz des Fonds selbst, der im Zuge der Reform seine eigene Informationspolitik veränderte und den Zugang für die Öffentlichkeit erheblich ausweitete.

1.1 *Good Governance* und Überwachungsstrategie

Das IMF-Ziel der Erhöhung der Transparenz bestand in der Bereitstellung von aktuellen und zuverlässigen Daten sowie Informationen über Wirtschafts- und Finanzpolitiken, Vorgehensweisen und Entscheidungsfindungen für Finanzmärkte und die Öffentlichkeit (vgl. IMF 2000). Eine entsprechende institutionelle Neuerung war der Spezielle Datenveröffentlichungsstandard (*Special Data Dissemination Standard*, SDDS), der die Mitgliedsländer dazu anhielt, ausführliche und zuverlässige nationale Wirtschafts- und Finanzdaten bereitzustellen. Außerdem wurde in diesem Kontext das Allgemeine Datenveröffentlichungssystem (*General Data Dissemination System*, GDDS) eingeführt. Ferner wurde es ermöglicht, über die IMF-Website Währungsreserven und Fremdwährungsliquidität einzusehen. Zudem wurden Standards zur Beurteilung

1 „Die Verbesserung der Qualität und die rechtzeitige Bereitstellung von Daten, zum Beispiel im Bereich der Devisenreserven und der Struktur der Auslandsverschuldung [...] können entscheidend dazu beitragen, die Krisenanfälligkeit einzelner Mitgliedsländer zu vermindern.“ (Köhler 2002: 21)

von Datenqualität (einschließlich Daten über die Gläubigerseite) entwickelt. Die Transparenzstandards und -systeme dienten vornehmlich dem Präventivfokus des Fonds, denn auf dieser Basis sollten Frühwarnsysteme (*Noise to Signal*) entwickelt werden, anhand derer man eine bedrohliche von einer soliden Situation frühzeitig unterscheiden können wollte (vgl. ebd.).

Die Erhöhung der Transparenz stand im Zusammenhang mit dem Ausbau der Überwachungstätigkeit des IMF. Dazu zählten auch die Entwicklung und Etablierung von Standards und Kodizes (S&Ks), sowie die Erweiterung dieser Tätigkeit auf den Finanzsektor. Dabei arbeitete der Fonds eng mit nationalen Behörden und anderen internationalen Organisationen zusammen. Aufgabe des IMF wurde die Anfertigung der Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (*Reports on Observance of Standards and Codes*, ROSCs) in Form von Kurzberichten, welche die Fortschritte der Mitgliedsländer bei der Implementierung einzelner international entwickelter S&Ks bewerteten und Empfehlungen aussprachen, wie die Umsetzung noch weiter verbessert werden könnte (vgl. Köhler 2002a: 25).

Der größte Fortschritt bei S&Ks wurde bei der Datenveröffentlichung, fiskalischen und monetären Indikatoren sowie bei der Bankenüberwachung erzielt (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 9). Zum Teil wurden diese Berichte gesondert erstellt, der größte Teil der Daten stammte jedoch aus der Artikel-IV-Arbeit und dem Programm zur Begutachtung des Finanzsektors (*Financial Sector Assessment Programme*, FSAP). Die ROSCs wurden in Kooperation mit der Weltbank angefertigt.²

Zusätzlich zu den S&Ks (SDDS/GDDS und ROSCs) strebte der IMF fiskalische Transparenz in den Mitgliedsländern durch die Applikation des *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* und des *Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies* an, die am 23. März 2001 vom Exekutivdirektorium (und dem IMFC) vereinbart wurden. Es handelte sich dabei um eine Erweiterung der *Good Governance*-Richtlinien, die in ihrer ursprünglichen Formulierung auf das *Interim Committee* und ihre *Partnership for Sustainable Global*

2 „[...] the IMF has invited the World Bank to embark on a joint pilot exercise preparing [...] ROSCs. In this exercise, the two institutions are undertaking a large number of summary assessments of the observance of selected standards relevant to private and financial sector development and stability. [...] The World Bank has been asked to take the lead in three areas covered by ROSCs: (i) corporate governance, (ii) accounting and auditing, and (iii) insolvency regimes and creditor rights.“ (World Bank Factsheet ROSCs)

Growth im September 1996 zurückgingen (vom Gouverneursrat verabschiedet im September 1997 auf der Jahrestagung in Hongkong). Der *Good Governance*-Katalog des IMF umfasste Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Rechtssysteme, zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht und Effizienz des öffentlichen Sektors, zur Bekämpfung von Korruption sowie allgemeine Richtlinien zu einem „förderlichen“ Preissystem, zum Wechselkurs- und Handelsregime und zum Finanzsystem.

Auf die spezifische Verantwortlichkeit des Kapitalverkehrs für Finanzkrisen wurde im Mai 1999 mit einem eigenen Programm, dem *Financial Sector Assessment Program* (FSAP), reagiert. Das FSAP wurde im Kontext der „Wechselwirkungen zwischen Entwicklungen im Finanzsektor sowie Wirtschaftspolitik und realwirtschaftlicher Entwicklung“ verstanden. Diese Wechselwirkungen hätten die „Notwendigkeit wirksamer Finanzsektorüberwachung und widerstandsfähigerer Finanzsysteme unterstrichen“ (Köhler 2002a: 26). Zwischen Wachstum, Entwicklung und einem gut funktionierenden Finanzsektor bestünde ein direkter Zusammenhang:

„A well-functioning financial services sector is essential for sustained economic development and poverty reduction. The existence of a wide and diversified set of sound, well-managed institutions and markets also reduces the likelihood and magnitude of a financial crisis.“ (World Bank Factsheet ROSCs)

Die Begutachtungen im Rahmen des FSAP flossen in die Beurteilungen der Finanzsystemstabilität (*Financial System Stability Assessments*, FSSAs) ein, welche wiederum bei den Artikel-IV-Konsultationen und der wirtschaftspolitischen Beratung der Mitgliedsländer durch den IMF eine Rolle spielten: „FSSAs sind in der Regel auch das wichtigste Instrument zur Förderung und Überprüfung der Einhaltung von Standards und Verfahrenskodizes im Finanzsektor.“ (Köhler 2002a: 26) Der grundlegende Ansatz hierbei war die Diversifizierung und der Ausbau des nationalen Finanzsektors: „One objective of the FSAP is to help countries map a transition to a more diversified and competitive sector without creating vulnerabilities.“ (World Bank Factsheet ROSCs)³

Der Fonds arbeitete zudem mit anderen Organisationen (v.a. IOSCO und IAIS) an der Entwicklung und Bewertung von Indikatoren für die Anfälligkeit des Finanzsektors (*Macro Prudential Indicators*, MPI). Dies war ein weiterer Vorstoß in Richtung Transparenz, wie Horst Köh-

3 Aufgrund der hohen Kosten, die das Programm den Bretton Woods-Institutionen verursachte, musste das FASP im Jahr 2003 bereits gekürzt werden (World Bank Factsheet ROSC).

ler betonte: „Solche Indikatoren könnten wichtige Signale für einen Handlungsbedarf durch die nationalen Aufsichtsorgane oder den IWF im Rahmen seiner Überwachungs- und Beratungstätigkeit geben, z.B. dass eine erweiterte Offenlegung von grundlegenden Finanzinformationen für die Märkte geboten ist.“ (Köhler 2002a: 27)

Ein weiterer Bereich, auf den sich die Aufmerksamkeit richtete, waren die *Offshore*-Finanzzentren (*Offshore Financial Centers*, OFCs). Auch dort sollte die Transparenz unter dem FSAP erhöht werden.⁴ Das *Financial Stability Forum* (FSF) gründete eine eigene *Task Force* zu OFCs und deren Hauptakteuren, den großen Fondsgesellschaften, wie auch den *Hedge-Fonds*. Die Beschäftigung mit diesen Finanzmarktakteuren ging insbesondere auf den Fall des US-amerikanischen Hedge Fonds *Long Term Capital Management-Fonds* (LTCM) im Jahr 1998 zurück.⁵ *Hedge-Fonds* waren in der Regel in solchen OFCs anzutreffen, da sie dort kaum Regulierungen ihrer Aktivitäten unterlagen und somit spekulative Geschäfte anbieten konnten. Da solche Fonds über einen hohen Investitionshebel (*Leverage*) systemgefährdende Krisen hervorrufen konnten, sollte durch die Anwendung von S&Ks auch in diesem Bereich das internationale Finanzsystem stabilisiert werden.

Die Regulierungsvorschläge des FSF bezüglich der *Hedge-Fonds*, die in erster Linie darin bestanden, mehr Offenheit und Transparenz in ihr Investitionsverhalten zu bringen, konnten jedoch nicht in die Tat umgesetzt werden, weil im US-Kongress zwei entsprechende Gesetze scheiterten:

-
- 4 Als *Offshore Financial Centers* (OFCs) bezeichnet man rechtliche Räume, in denen Finanzmarktakteure nicht den nationalen Bestimmungen zu Liquiditätserfordernissen, Eigenkapitalbestimmungen und Offenlegungspflichten unterworfen sind. Diese Freiräume können sich auf exotischen Inseln oder Kleinststaaten mit eigenständiger Rechtssprechung befinden; sie sind aber auch innerhalb von OECD-Ländern zu finden. In diesen auch als „freie Bankzonen“ bezeichneten rechtlichen Grauzonen können sowohl risikoreiche als auch illegale Finanzgeschäfte getätigt werden, wobei die Grenze zwischen beiden Aspekten oft fließend ist. Der Eurodollarmarkt gilt als Keimzelle der heutigen OFCs (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999: 215ff.; Deutscher Bundestag 2002: 102).
 - 5 Mit rund 2,2 Mrd. US-Dollar Eigenkapital tätigte LTCM im Oktober 1998 größtenteils fremdfinanzierte Derivate- und Optionsgeschäfte im Wert von 1,25 Bio. US-Dollar. Als es Ende 1998 zur Währungskrise in Russland kam, in deren Folge große Fonds ihre Portfolios verstärkt in US-Staatspapiere umschichteten, setzte LTCM jedoch auf fallende *US-Treasury*-Anleihen (*T-Bonds*) und musste Verluste von ca. 60 Prozent realisieren. Die Verluste waren so groß und wirkten sich über den Fremdfinanzierungshebel so breit aus, dass die US-Notenbank die Leitzinsen senkte (Hufschmid 1999: 93f.).

„[...] the FSF Working Party did recommend important improvements on far greater transparency of hedge funds and other HLIs [Highly Leveraged Institutions]. However, even these rather modest, but important steps, have not been implemented, because in the US – the major country where HLIs operate – the Congress rejected two bills for improved transparency.“ (Griffith-Jones/Ocampo 2002: 16)

Nichtsdestotrotz existierte das vom IMF im Juli 2000 initiierte OFC-Programm unter dem FSAP weiterhin und nahm seitdem Bewertungen der Zentren vor, identifizierte potenzielle Anfälligkeiten für Krisen durch OFCs und dokumentierte Statistiken von OFC-Aktivitäten auf den Finanzmärkten. Diese verstärkte Überwachung lag in erster Linie im Machtwechsel in den USA und den Terroranschlägen des 11. September 2001 begründet, in deren Folge Fragen der Geldwäsche und der Terrorfinanzierung auf die politische Agenda rückten. Die S&Ks wurden im November 2001 entsprechend um die Anti-Geldwäsche-Tätigkeit (*Anti Money Laundering*, AML) und die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (*Combating the Financing of Terrorism*, CFT) ergänzt. Immer mehr OFCs erklärten sich seitdem bereit, das Programm des IMF zu durchlaufen. Der Druck diesbezüglich hatte sich seit 9/11 noch erheblich erhöht, wie auf den Frühjahrs- und Jahrestreffen der BWI seit Anfang 2002 deutlich wurde (vgl. IMF 2002).

Die bisher genannten Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz richteten sich ausschließlich auf die Überwachungstätigkeit des Fonds in den Mitgliedsländern. Überwachung und Evaluierung auf globaler Ebene hingegen fand lediglich im Rahmen des halbjährlich erscheinenden *World Economic Outlook* (WEO) und des – stärker auf den Finanzsektor ausgerichteten – ebenfalls halbjährlich erscheinenden *Global Financial Stability Report* (GFSR) statt. Der GFSR wurde von dem im März 2001 gegründeten *International Capital Markets Department* (ICMD) erstellt. Das ICMD selbst war eine weitere Reformmaßnahme, die auf Überwachung und Prävention abzielte: „I see this Department as a vital part of the ongoing efforts to strengthen the international financial architecture, and in particular to strengthen the Fund’s role in crisis prevention“, so die Einschätzung von Horst Köhler (IMF 2001i). Ziel des Fonds war die Stärkung der eigenen Rolle im internationalen Finanzgeschehen durch eine konzentrierte Expertise im Fonds selbst und durch die Übernahme der Überwachungsaufgaben in diesem Bereich. Die Gründung der ICMD ging zurück auf eine Empfehlung der *Financial Sector Review Group*, die im Oktober 2000 gegründet wurde. Dieser IMF-interne Kapazitätenaufbau wurde vom geschäftsführenden Direktor am 26. Sep-

tember 2000 auf der Jahrestagung vorgeschlagen und kurz darauf unter der Leitung des Deutschen Gerd Häusler umgesetzt.

Im Folgenden wird näher auf den (geo-)politischen Hintergrund des Transparenzansatzes des IMF eingegangen. Die Erhöhung der Transparenz in den Mitgliedsländern festigte primär die Rolle des IMF im Bereich der Strukturanpassung. Dadurch wiederum geriet der Fonds erneut in die Kritik, weil ihn gerade sein strukturelles Engagement stets als Instrument des *Washington Consensus* erscheinen ließ; dieser Aspekt wurde im Zuge der Asienkrise durch die Globalisierungskritiker in die breite Öffentlichkeit getragen und war deshalb ein mächtiges Kritik-moment, auf das der Fonds nach der „institutionalistischen Wende“ reagierte – letztlich war es das Ziel der InstitutionalistInnen, in IMF-Reformprozessen das technokratische Bild des IMF wiederherzustellen.

1.2 Strukturanpassung durch Standards und Kodizes

Die *Good Governance*-Richtlinien und das *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) waren Teil der Clinton-Camdessus-Periode. Die anderen Maßnahmen fielen in den Zeitraum der Bush-Köhler-Periode und waren indirekt eine Reaktion auf die Maßnahmen aus der Zeit vorher. Mit dem Führungswechsel im Jahr 2000 gingen also Veränderungen des Reformdiskurses und somit der Reformagenda einher. Unter Camdessus war der Transparenzansatz explizit auf die Mitgliedsländer (v.a. Entwicklungs- und Schwellenländer) ausgerichtet, da *Good Governance* und die FSAPs als Standard fungierten, der von Ländern erfüllt werden musste, um Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu gewinnen. Dieser Reformansatz richtete sich an Probleme mit *Cronyism*, wobei letztlich unter dem Deckmantel der Transparenz Strukturpolitik betrieben wurde, wie dies insbesondere der Kodex der Fiskaltransparenz zeigte (vgl. auch Riesenhuber 2001: 50). Der IMF rechtfertigte diese Politik mit der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, wenngleich gerade dies nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fiel (ebd.: 51).

Zwar haben alle wichtigen Akteure grundsätzlich die Erhöhung der Transparenz befürwortet (vgl. G-7 2000), allerdings wurde auch die Asymmetrie des Schwerpunktes, der dabei auf die Entwicklungs- und Schwellenländer gelegt worden war, offensichtlich (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 10). Die Entwicklungs- und Schwellenländer bestanden schließlich auf einem freiwilligen Charakter der S&Ks und kritisierten deren exklusive Entwicklung durch den IMF und die G-10. Außerdem wurde von den Finanzmarktstabilisierern und den Globalisierungskritikern die Fähigkeit eines solchen einseitigen Überwachungsansatzes, künftige Krisen zu verhindern, in Zweifel gezogen. Der Fonds band die

Gruppe der Finanzmarktstabilisierer in der Folge stärker in den Entwicklungsprozess der S&Ks ein. Ein zentrales Merkmal der S&Ks blieb allerdings, dass ihre Umsetzung mit hohen Kosten verbunden war und einen komplexen Prozess erforderte (ebd.: 10f.), weshalb es gerade für die Entwicklungsländer schwierig war, die Standards und Kodizes zu erfüllen (vgl. Köhler 2002a: 25). Dadurch war wiederum eine „technische Hilfe“ des IMF erforderlich geworden, die dem Fonds den strukturellen Zugriff auf die institutionelle Infrastruktur eines Landes ermöglichte.⁶ Dies bedeutete letztendlich nichts anderes als Strukturanpassungspolitik (SAP) und darin bestand auch der spezifische Gehalt des Transparenzansatzes, durch den im weiteren Verlauf des Diskurses Räume eröffnet wurden, die die technokratische und eigenständige Selbstdarstellung des IMF unterminierten, weshalb von den Institutionalistinnen entsprechend gegenzusteuern versucht wurde.

Eine Reaktion der Institutionalistinnen auf die Kritik an der Asymmetrie des nach außen gerichteten Transparenzansatzes äußerte sich im oben beschriebenen Vorstoß, die *Offshore*-Finanzzentren der *Hedge-Fonds* zu regulieren. Das entsprach ebenfalls dem Ansatz der Finanzmarktstabilisierer und der Globalisierungskritiker (vgl. Deutscher Bundestag 2002: 102; Altvater/Mahnkopf 1999: 191). Da dies in der Clinton-Camdessus-Periode nicht möglich war, wurden die entsprechenden Standards vom *Financial Stability Forum* erarbeitet, wenngleich es zunächst nicht zur Umsetzung der Standards kam. Erst mit dem Machtwechsel in den USA und vor dem Hintergrund von 9/11 wurde die Anwendung von Transparenzstandards auf OFCs schließlich möglich. Die in dieser Frage zum Ausdruck gekommene paradigmatische Differenz zwischen den Laissez-Fairers/Institutionalistinnen und der Gruppe der Marktakteure wurde somit letztlich zugunsten der ersteren entschieden.

Eine andere Strategie des IMF gegen die Kritik, nach politisierten Richtlinien zu handeln, bestand in der Öffnung des Fonds zur Öffentlichkeit. Die Institutionalistinnen strebten die Erhöhung der IMF-Technokratie und die Reduzierung externer Einflussnahme auf den Fonds an. Sie waren selbst Kritiker der engen Vermengung der Netzwerke des *Washington Consensus*, denn schließlich sollte der IMF als die zentrale In-

6 Zur Legitimierung dieses und anderer Eingriffe des Fonds in den Mitgliedsländern wurde das Konzept der *Ownership* eingeführt, das besagte, dass Länder an der Ausformulierung von Programmen und der Umsetzung von S&Ks aktiv mitarbeiten sollten, um zum einen eine größere Legitimationsbasis für die Maßnahmen zu schaffen und zum anderen damit die Erfolgchance auf Umsetzung zu erhöhen; zu diesem Zweck sollten Regierung und Vertreter der Zivilgesellschaft in den Prozess miteingebunden werden (dazu mehr bei den Konditionalitäten).

stitution des globalen Finanzsystems aufgrund seines universellen Mandats und der universellen Mitgliedschaft erhalten bleiben (vgl. IMF 2001).

Insofern veränderte der IMF unter Köhler seine Informationspolitik weitreichend, wenngleich nicht grundlegend: Der Fonds begann über die Website und einen Email-Verteiler mit der Veröffentlichung einer Vielzahl an Dokumenten, u.a. der PINs (*Public Information Notices*), welche die Beurteilung der Wirtschaftslage und Politiken der Länder durch das Exekutivdirektorium beschrieben (im Rahmen der Artikel-IV-Konsultationen), sowie wirtschaftspolitischer Studien, Transkripte von Pressekonferenzen oder Kommunikationen: „We used to publish virtually nothing, now we publish virtually everything.“ (IMF 2003a) Außerdem wurden fortan auch interne Grundsatzpapiere veröffentlicht, wenn Vertraulichkeit nicht dringend geboten war (Köhler 2002a), sowie eine verkürzte Verschlussdauer der *Minutes* des Exekutivdirektoriums von zwanzig auf zehn Jahre festgeschrieben. Die Grenze der neuen IMF-Transparenz wurde darin ersichtlich, dass das Siegel der Vertraulichkeit seitdem besonders bei Sitzungen des Exekutivdirektoriums angewendet wurde, wodurch zentrale politische Entscheidungen für Beobachter nicht durchlässig wurden.

Die neue Transparenz des IMF äußerte sich auch in der Öffnung der Organisation für den Austausch mit der „interessierten Öffentlichkeit und Privatwirtschaft“ (Köhler 2002a: 35). So beriet sich der IMF verstärkt mit Experten aus dem Privatsektor und anderen internationalen Organisationen, so auch im Kontext der Arbeit der ICMD:

„Our interactions with the capital markets have [...] been enhanced through the creation of the Capital Markets Consultative Group, which consists of private sector market participants and members of the Fund management and staff, who meet regularly to discuss matters of mutual interest.“ (Fischer 2001: 4)

Darin kam wiederum auch die institutionalistische Strategie der geregelten Einbindung der Finanzgemeinde in die *Policy*-Prozesse des IMF zu Zwecken der Harmonisierung ihrer Vorstellungen zum Ausdruck (wobei damit durchaus die Angleichung der Vorstellungen der Marktakteure an die der Institutionisten angestrebt war und nicht umgekehrt).

Zur Einbindung der heterodoxen Kritik wurde im Juli 2001 das *Independent Evaluation Office* (IEO) etabliert, das die Politik des IMF begutachtete und bewertete. Die Idee des IEO orientierte sich an einem ähnlichen Gremium innerhalb des Weltbanksystems. Zum Teil kam von

seiner Seite durchaus grundlegende Kritik an IMF-Maßnahmen. In der Regel mahnten die Empfehlungen mehr *Ownership* der Programme an.⁷

Insgesamt ermöglichte die neue Informationspolitik und Transparenz des IMF durchaus einen offeneren Zugang der Öffentlichkeit zum Fonds. Allerdings blieben relevante Informationen weiterhin unter Verschluss, worin die (strukturellen) Grenzen des institutionalistischen Reformansatzes deutlich wurden. Schließlich war der IMF vor dem Hintergrund seiner Katalysatorrolle (was die Richtung von Kapitalströmen betraf) auf vertrauliche Informationen, über die er aufgrund seiner „state-like relationship“ mit den Mitgliedsländern verfügte, angewiesen.⁸ Das unabhängige Evaluierungsbüro IEO diente der Neutralisierung der heterodoxen Kritik u.a. an der selektiven Transparenz. Dadurch wurden Akteure, die keinen oder nur einen gering institutionalisierten Zugang zum IMF hatten, in den Prozess eingebunden. Letztlich konnte der Transparenzansatz trotz seiner ausgeprägten Strukturanpassungskomponente fortgeführt werden und wurde zum „Motherhood and Apple-pie“-Topos der Reformdiskurses stilisiert (Kotz 2003). Ermöglicht wurde dies durch das institutionalistische Gegensteuern und die Einbindung der heterodoxen Kritik – diese Strategie kam auch bei den anderen Reforminitiativen zur Anwendung, wie im weiteren Verlauf gezeigt wird.

Im folgenden Abschnitt wird die Reform der Fazilitäten und Konditionalitäten analysiert. Während Transparenz im Bereich der Überwachungstätigkeit des IMF anzusiedeln war, zählten die Fazilitäten und Konditionalitäten zum Bereich der Kreditvergabeaktivität des Fonds (*Lending*).

7 Das IEO suchte sich sowohl Methode als auch Untersuchungsgegenstand selbst aus. Die Themen der IEO waren bislang die Untersuchung der tendenziellen Verlängerung von IMF-Engagements in Ländern (*Mission Creep*), der Effektivität der IMF-Maßnahmen in der Asienkrise wie auch in Brasilien und speziell die Untersuchung der fiskalischen Maßnahmen des IMF in Reaktion auf die breite Kritik, dass diese primär kontraktive Effekte hätten und auf diese Weise die sozialen Kosten der Krisen verschlimmern würden. Im Hinblick auf die fiskalischen Maßnahmen kam das IEO zu dem Ergebnis, dass der IMF zwar nicht „dogmatic and overly rigid“ handle, seine Programme aber durchaus vermeidbare kontraktive Effekte hätten und eine antizyklischere Fiskalpolitik z.T. angemessener wäre: „[...] the economy could have responded at the margin to a demand stimulus“, so Marcelo Selowsky, stellvertretender Direktor des IEO (IMF Survey vom 8. Sept. 2003, S. 262f.).

8 Der 12. Stock im IMF-Hauptquartier wurde auch als „sanctum sanctorum“ bezeichnet (Blustein 2001: 33). Dort befinden sich die Büros der Exekutivdirektoren und des *Managing Director*.

2. Fazilitäten

Der IMF verfügte über eine Reihe von Kreditfazilitäten, die in der Regel mit Konditionalitäten verknüpft waren. Konditionalitäten waren Maßnahmen zum Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte und sollten dazu beitragen, dass ein Schuldnerland einen Kredit möglichst schnell wieder zurückzahlen kann. Wie bereits in der Rahmenanalyse besprochen, waren sich die verschiedenen IMF-Fazilitäten in der Ausrichtung ähnlich und unterschieden sich vornehmlich durch den Grund der Aktivierung eines Kredits und durch die Laufzeit, den Umfang und den Zins (siehe Fußnote 29, Kapitel II).

Im Reformkontext waren die Neuerungen auf dem Gebiet des IMF-Lending von besonderem Interesse. Dazu gehörten die vorbeugende Kreditlinie (*Contingent Credit Line*, CCL), die *Supplemental Reserve Facility* (SRF) und die *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Es wurden auch eine Reihe von Fazilitäten abgeschafft. Dabei handelte es sich um die *Buffer Stock Financing Facility* (BSFF) (im Februar 2000), die *Currency Stabilization Funds* (CSF) und die *Debt- and Debt-Service-Reduction Operations* (im März/April 2000). Im Folgenden wird zunächst auf die SRF und die CCL eingegangen, durch die sich der IMF der Rolle als *Lender of Last Resort* (LLR) verschrieb. Die PRGF wird vor dem Hintergrund der Strukturanpassungspolitik verständlich (in diesem Kontext wird auch auf die sog. Entschuldungs- oder HIPC-Initiative eingegangen).

2.1 Institutionalisierung der *Lender of Last Resort*-Rolle

Die *Supplemental Reserve Facility* und die *Contingent Credit Line* (CCL) waren zwei neue Fazilitäten, die im Kontext der Asienkrise geschaffen wurden und die das Kreditvergabepotenzial des IMF erheblich ausweiteten. Es handelte sich bei ihnen um komplementäre Einrichtungen, wenngleich der Schwerpunkt auf der Ausweitung der Kreditmöglichkeiten des IMF durch die SRF lag, wodurch auf die Schaffung eines internationalen *Lender of Last Resort* abgezielt wurde. Die CCL fungierte in diesem Kontext vor allem als *Side Payment* und offenbarte nicht zuletzt in ihrer Dysfunktionalität die Interessen- und Machtkonstellationen in diesem Teilbereich der IMF-Reform.

Die SRF wurde im Dezember 1997 auf dem Höhepunkt der Asienkrise geschaffen. Ziel der Fazilität war die Bereitstellung eines Kredits an Länder, die aufgrund eines „plötzlichen und schwerwiegenden Vertrauensverlustes, der sich im Druck auf die Kapitalverkehrsbilanz und die Reserven“ äußerte, in außergewöhnliche Zahlungsbilanzschwierig-

keiten gerieten (IMF 2001: 42). Der Zugang zur SRF wurde getrennt von den Kreditaufnahmegrenzen, die bei den anderen Fazilitäten in der Regel zum Tragen kamen, gehandhabt. Die SRF hatte, was ihre Kredithöhe anbelangte, de facto keine Obergrenze (ebd.: 43).⁹ Die Konditionalitäten entsprachen denen eines *Stand-by-Arrangement*. Die SRF wurde als eine reine Krisenfazilität konzipiert, deren Merkmale hohe Volumina bei kurzen Laufzeiten waren. Die Laufzeit lag bei 1 bis 1½ Jahren, die maximal auf 2 bis 2½ Jahre verlängert werden konnte. Die kürzere Laufzeit im Vergleich zu den anderen Fazilitäten spiegelte die erwartete höhere Wahrscheinlichkeit einer schnelleren Umkehr der Leistungsbilanz wider (ebd.). Ein zentrales Merkmal war die vergleichsweise hohe Zinsrate der SRF.¹⁰

Die vorbeugende Kreditlinie (CCL) stellte eine Erweiterung der SRF dar und wurde im April 1999 geschaffen. Sie war eine Fazilität neuen Typs, weil sie ausschließlich präventiven Charakter hatte. Sie sollte das Übergreifen von kapitalverkehrsgetriebenen Krisen verhindern: „The CCL is intended to provide members maintaining strong policies with a precautionary line of defense against balance of payments problems arising from international financial contagion.“ (Ebd.) Die beiden neuen Merkmale der CCL waren ihr Aktivierungsautomatismus und die ex ante Qualifikation für die Fazilität. Folgende Auswahlkriterien wurden dafür vorgesehen: Das Land, das sich für die CCL qualifizieren wollte, durfte zum Zeitpunkt der Aufnahme auf keine Ressourcen des IMF angewiesen sein. Ferner musste die Einschätzung durch den Fonds positiv ausgefallen sein „taking into account the member’s adherence to internationally accepted standards“ (ebd.). Zudem musste das Land „konstruktive“ Beziehungen mit privaten Gläubigern haben, wodurch im Krisen-

9 Die SRF lief immer unter einem *Stand-by*-Programm, wodurch die Obergrenze eigentlich bei 100 Prozent der Quote pro Jahr lag, und dadurch eine kumulative Obergrenze von 300 Prozent der jeweiligen Quote hatte. Aber wie Stanley Fischer, einer der Hauptarchitekten der SRF, konstatierte: „There is, however, an exceptional circumstances clause – which was invoked in the case of Mexico – that makes it possible to exceed these limits.“ (Fischer 2001: 7)

10 Sie stieg von 300 Basispunkten im ersten Jahr in halbjährlichen 50er Schritten nach Ablauf des ersten Jahres bis maximal 500 Basispunkte (IMF 2001: 43). „The SRF and CCL surcharges increase with the time elapsed since the first SRF or CCL purchase, which sharpens the incentive for repurchases ahead of the obligation schedule.“ (Ebd.: 33) Zum Vergleich, die Zinsaufschlagsraten (*Surcharge*) der anderen Fazilitäten lagen bei 100 bis 200 Basispunkten und hatten Laufzeiten zwischen 2½ und 10 Jahren. Im Jahr 1997 lag der durchschnittliche Zins für einen IMF-Kredit bei 4,7 Prozent. Die Zinsaufschlagsrate galt zuzüglich der durchschnittlichen Rate; hundert Basispunkte sind ein Prozent.

fall der Einbezug des Privatsektors erleichtert werden sollte. Schließlich sollte der Bewerber ein „satisfactory economic and financial program“ verfolgen, das angepasst würde, wenn dies erforderlich sei (ebd.: 44). Die CCL gab den Mitgliedsländern Zugang zu Krediten in Höhe von 300 bis 500 Prozent der Quote. Die Konditionen der CCL entsprachen denen der SRF, lediglich der Zinsaufschlag war 150 Basispunkte geringer.¹¹ Ursprünglich war eine Zinsaufschlagsspanne von 300 bis 500 Basispunkten geplant (vgl. Köhler 2002a: 36).

Die SRF und die CCL gingen primär auf die Bestrebungen der Finanzgemeinde zurück – mit einer relativ großen Übereinstimmung des IMF, wenngleich diese extensive *Lender of Last Resort*-Rolle für ihn nicht unproblematisch war. Beide Fazilitäten wurden während der Clinton-Camdessus-Zeit geschaffen. Der IMF betrachtete die SRF zudem im Kontext seiner Strukturanpassungspolitik: „The facility should be seen in the context of the IMF’s ongoing efforts to strengthen its surveillance and encourage members to implement appropriate policies in order to prevent crises from occurring.“ (IMF 1997a) Allerdings verlangte der IMF von einem SRF-Schuldner, andere Gläubiger (private und staatliche) in die Finanzierungsbemühungen mit einzubeziehen, um *Moral Hazard* zu vermeiden (ebd.), worin sein institutionelles Eigeninteresse mit dem Ansatz der *Laissez-Fairers* zusammen traf.

Schließlich brachte der *Lender of Last Resort*-Ansatz für den IMF zwei grundlegende Probleme mit sich, weshalb die Organisation (unter Köhler) stets für einen limitierten *Lender of Last Resort*-Ansatz plädierte und auch entsprechend gegensteuerte. Zum einen bewegte sich der IMF damit offensichtlich weg von seinem ursprünglichen Mandat, Finanzhilfen nur bei Leistungsbilanzdefiziten zu leisten (Riesenhuber 2001: 51ff.). Zum anderen bekamen die Mitglieder einen (je nach systemischer Bedeutung des Landes) unbegrenzten Zugang zu IMF-Mitteln, die weit über der eigenen Quote liegen konnten – dadurch konnte dem IMF schließlich die eigene Zahlungsunfähigkeit drohen: „The problem of the huge access provided under the new facilities is that it might endanger the ability to repurchase from the Fund and therefore the revolving character of the resources.“ (Ebd.: 52) Möglich geworden war der Schritt zur Errichtung der SRF auch nur vor dem Hintergrund, dass im Januar 1997, aufbauend auf dem *General Arrangement to Borrow* (GAB), die

11 Der Aufschlag für die CCL betrug anfänglich 150 Basispunkte, stieg um 50 Basispunkte ein Jahr nach der ersten Kreditaufnahme und dann jeweils im Halbjahresschritt um weitere 50 Basispunkte bis zu einem Maximum von 350 Basispunkten. Die Bereitstellungsgebühr entsprach derjenigen der SRF (IMF 2001: 44). Die Rückzahlungsperiode lag bei 1 bis 1½ Jahren und konnte maximal bis 2-2½ verlängert werden (Köhler 2002: 36).

New Arrangements to Borrow (NAB) geschaffen worden waren, welche die Refinanzierungsmöglichkeiten des Fonds verdoppelt hatten.¹²

Während die Institutionisten die fehlende Obergrenze für SRF-Volumina kritisierten, befürworteten die Entwicklungs- und Schwellenländer in ihrer Rolle als Schuldnerländer diesen Aspekt (Griffith-Jones/Ocampo 2002: 11). Die Zustimmung der Finanzmarktstabilisierer zur neuen Fazilität war darauf zurückzuführen, dass das Design der SRF der Vorstellung eines genuinen *Lender of Last Resort* recht nahe kam, wie auch Stanley Fischer betonte: „Reflecting the lender of last resort doctrine, SRF loans carry a significantly higher charge than normal standbys (with the interest charged rising the longer the loan is outstanding).“ (Fischer 2001: 7) Aufgrund des großen Ermessensspielraums der Fazilität und der daraus folgenden Unterminierung der technokratischen Außendarstellung der Organisation schadete die SRF in dieser Form dem IMF im Reformdiskurs während der weiteren Finanzkrisen der 1990er Jahre.¹³

Die CCL wurde insbesondere von Clinton und Rubin über das G-7-Forum in den Diskurs eingebracht, wie auf dem Kölner Gipfel deutlich wurde: „We encourage the use of market based tools aimed at preventing crises and facilitating adjustment to shocks, including through the use of innovative financial arrangements, including private market-based contingent credit lines in emerging markets [...].“ (G-7 1999a: §41(b)) Der Ansatz der ex ante Qualifizierung für eine Kreditlinie war ursprüng-

-
- 12 Die Schaffung der NAB war durch die Mexikokrise motiviert. Auf dem der Krise folgenden G-7-Gipfel in Halifax (1995) wurden die G-10 und andere Länder „with the capacity to support the international monetary system“ aufgerufen, die NAB zu vereinbaren. Die NAB ersetzten nicht das GAB, aber sie bildeten die „facility of first and principal recourse in the event of a need to provide supplementary resources to the IMF.“ (IMF-Website) Unter dem GAB waren zum Zeitpunkt der NAB-Gründung 16 Mrd. SZR (ca. 24 Mrd. US-Dollar) verfügbar, unter dem NAB folglich 34 Mrd. SZR. NAB-Länder waren: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Hongkong Monetary Authority, Italien, Japan, Südkorea, Kuwait, Luxemburg, Malaysia, Niederlande, Norwegen, Saudi Arabien, Singapur, Spanien, Schweden, Schweiz, Thailand, Großbritannien, USA. GAB-Länder sind: USA, Deutschland, Japan, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweiz, Kanada, Niederlande, Belgien, Schweden (assoziiert: Saudi Arabien).
- 13 Nicht zuletzt wurde mit der Schaffung der SRF implizit auch die Existenz spezifischer Probleme der internationalen Finanzmärkte anerkannt, wie z.B. Gläubigerpanik, systemgefährdende Spekulation, Herdenverhalten und Kapitalverkehrsbilanzschwierigkeiten ohne korrespondierende strukturelle Leistungsbilanzprobleme – Probleme, wie sie ansonsten primär von den Finanzmarktstabilisierer und den Globalisierungskritikern konstatiert wurden.

lich eine Idee der Meltzer-Kommission gewesen, welche wiederum die konkrete Maßnahme in Gestalt der CCL ablehnte, zum einen aus parteitaktischen Gründen (vgl. US Treasury 2000; Summers 1999; Blustein 2001: 333ff.). Zum anderen, weil die CCL „poorly designed“ gewesen sei (IFIAC 2000: 34). Eine gravierende Schwäche der Fazilität war es ihrer Ansicht nach, dass der IMF keine Strafzinsen auf CCL-Kredite erheben konnte und insofern „counterproductive borrowing incentives“ geschaffen hätte (ebd.: 33).

Die zentrale Schwäche der CCL lag aber vielmehr in einer spezifischen „Stigmatisierung“ der Schuldnerländer (Griffith-Jones/Ocampo 2002: 12): die Fazilität war zunächst ausschließlich für Länder konzipiert, die eine „erstklassige Wirtschaftspolitik“ verfolgten, was aus Sicht des IMF angesichts eines potenziellen Schuldner- und Gläubiger-*Moral Hazard* verständlich gewesen sei:

„There is obviously a risk of moral hazard here. Countries have an incentive – in theory at least – to run weaker policies if they have an extra financial cushion in place. Perhaps more importantly, investors have an incentive to lend to countries with weaker policies if they believe that the presence of an IMF credit line increases the chances that they will be repaid if things go wrong. To counter this problem, the CCL is aimed explicitly at members with first-class policies [...]“ (Fischer 2000)

Insofern signalisierte die ex ante Qualifizierung dem Markt eine gewisse „Erstklassigkeit“, was für Entwicklungs- und Schwellenländer aus Kapitalkostengründen durchaus erstrebenswert war. Der potenzielle Entzug der CCL-Qualifizierung signalisierte allerdings das Gegenteil und hätte somit einen schlagartigen Kapitalabzug auslösen können. Die G-24 und die *Epistemic Community* der internationalen Finanzmarktstabilisierer wie auch der Institutionisten, aber auch der IMF selbst, waren deshalb prinzipiell skeptisch hinsichtlich der Funktionalität der Fazilität: Zum einen drängte die CCL den IMF in die Rolle einer *Rating-Agentur*, da die CCL-Qualifikation als Qualitätsmerkmal für Kredite fungierte (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 12f.). Zum anderen musste der IMF für die CCL entsprechende Reserven halten (in dem Umfang, wie CCL potenziell abgerufen werden konnten), was wiederum einer Mindestreserve entsprach und die Handlungsfähigkeit des Fonds einschränkte.

Beinahe alle Experten bezweifelten aufgrund des Stigmatisierungsdilemmas von Beginn an und paradigmenerübergreifend die Funktionalität der CCL (vgl. z.B. Williamson 2001; Kenen 2001; Goldstein 2001). Vor allem die Entwicklungs- und Schwellenländer (G-24) als eigentliche Zielgruppe der CCL waren äußerst kritisch gegenüber der Fazilität ein-

gestellt. Die Fazilität war insofern auch primär als ein taktisches Moment des Clinton-Administration zur Erzielung des Ausbaus der Funktion des IMF als *Lender of Last Resort* durch die SRF im Kontext der mächtigen Kritik von Seiten der Laissez-Fairers zu verstehen (Stichwort Meltzer-Report). Sie war ein „Projekt des Weißen Hauses“ (Blustein 2001: 334) und aufgrund der offensichtlichen technischen Schwächen und der somit äußerst geringen Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Anwendung wurde sie Ende 2003 wieder abgeschafft.

2.2 Strukturanpassung durch Armutsreduzierung

Reformiert wurde auch das Langfristengagement des IMF in den Mitgliedsländern im Kontext der Strukturanpassungspolitik (SAP). Die SAP des IMF war eng verbunden mit den Interessen der Marktakteure, die darin das zentrale Mittel zur Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen in den Entwicklungs- und Schwellenländern sahen. Die Reform der SAP war jedoch das Resultat einer breiten Kritik am Strukturengagement des Fonds. Diese kam sowohl von den Laissez-Fairers (Übertretung des Kompetenzbereichs und Verletzung staatlicher Souveränitätsrechte) wie auch von den Finanzmarktstabilisierern (Kontraproduktivität der Strukturanpassung), sowie von Globalisierungskritikern (neoliberale Motivation der Strukturanpassung). Auf diese Kritik reagierte der IMF mit der Überarbeitung seiner langfristigen Fazilitäten unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung und der Einbindung der Entschuldungsinitiative (HIPC-Initiative) in die IMF-Arbeit. Allerdings wurde mit der Fazilität für Armutsreduzierung und Wachstum (*Poverty Reduction and Growth Facility*) und der Einbindung der HIPC-Initiative die Strukturanpassungspolitik fortgesetzt und gefestigt.

Der wesentliche „Reformschritt“ bestand in der Schaffung der PRGF, die aus der *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), der erweiterten Strukturanpassungsfazilität, im September 1999 hervorgegangen ist. Die ESAF wurde im Dezember 1987 gegründet, um Entwicklungsländern Drei-Jahres-Kredite für makroökonomische und strukturelle Programme für die Verbesserung der Zahlungsbilanz und die Stärkung von Wachstum zur Verfügung zu stellen. Die PRGF war die Fortführung der ESAF unter neuem Namen¹⁴ und war die zentrale Fazilität des Fonds für sein langfristiges und strukturelles Engagement in Entwicklungsländern.¹⁵

14 „The EASF is renamed the Poverty Reduction and Growth Facility“, so die Kurzbeschreibung in der IMF-Chronologie (IMF-Website).

15 Die quantitative Bedeutung der Fazilität erschloss sich aus folgenden Zahlen: Bis März 2004 qualifizierten sich 77 „low-income countries“ für

Das Ziel der PRGF war die Armutsreduzierung und die Schaffung von Wachstumsbedingungen, wofür die Finanzierungsaktivität des Fonds an eine Reihe fester Konditionalitäten gekoppelt wurde. PRGF-Programme wurden auf der Grundlage der Strategiepapiere zur Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) erstellt. Die PRSPs waren Ausdruck des neuen Ansatzes des IMF, welcher unter dem Schlagwort *Ownership* firmierte. *Ownership* besagte, dass der Entwicklung eines Länderprogramms ein nationaler Dialog in dem betroffenen Land vorausgegangen sein muss. Dadurch sollte das Programm eine breite gesellschaftliche Akzeptanz erhalten, die es nicht hätte, wenn das Programm extern verordnet würde, wie es bislang der Fall war: „PRSPs are prepared by governments with the active participation of civil society and other development partners.“ (IMF PRGF-Factsheet) Dadurch sollten die entsprechenden Konditionalitäten auf die Kernbereiche des Fonds, die im makroökonomischen Bereich lagen, konzentriert werden. Insofern war ein gewisses Maß an Flexibilität besonders bei fiskalpolitischen Maßnahmen vorgesehen, wenngleich ein zentraler Richtwert die Wahrung des Anti-Inflationsziels darstellte (ebd.). Die Konditionalitäten eines jeden PRGF-Programms mussten generell vom Exekutivdirektorium des Fonds und der Weltbank gemeinsam beschlossen werden. Die Aufgabenteilung zwischen Fonds und Bank beruhte auf der Identifizierung der jeweiligen Verantwortungsbereiche.

Die Strukturanpassung des IMF fand aber weiterhin in Bereichen der Wechselkurs- und Steuerpolitik, im Fiskalmanagement, der Haushaltspolitik und in Bereichen des Zolls statt (dazu mehr im folgenden Kapi-

PRGF. Das Gesamtvolumen der PRGF lag am 31. Mai 2004 bei ca. 4,3 Mrd. SZR (IMF Survey vom 28. Juni 2004, S. 190); zum Vergleich: das Gesamtvolumen der *Stand-by-Arrangements* lag zum gleichen Zeitpunkt bei ca. 75 Mrd. SZR (von den 75 Mrd. SDR machten die *Stand-by*-Kredite an Argentinien (ca. 14 Mrd. SZR), Brasilien (ca. 37,4 Mrd. SZR), Kolumbien (ca. 3,1 Mrd. SZR), Türkei (ca. 14 Mrd. SZR) und Uruguay (ca. 2,7 Mrd. SZR) zusammengenommen 70 Mrd. SZR, also fast 95 Prozent aus (ebd.). Die Qualifizierung eines Landes für ein PRGF-Programm war abhängig von der Einschätzung des Pro-Kopf-Einkommens durch den Fonds. Der Schwellenwert lag nach einem Weltbank-Standard bei 865 US-Dollar Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Die Kreditkosten unter der PRGF betrugen jährlich 0,5 Prozent. Die Rückzahlungen wurden halbjährlich geleistet, beginnend 5½ Jahre und endend 10 Jahre nach Aufnahme. Im Allgemeinen lag die obere Grenze für die Kreditaufnahme bei 140 Prozent der Quote, diese konnte allerdings bis maximal 185 Prozent angehoben werden. Die Höhe des Kredits hing von der Zahlungsbilanz, dem Anpassungsprogramm und der Kredithistorie des Landes beim IMF ab. Da der Fonds für die PRGF zu marktüblichen Sätzen Kredite von Zentralbanken und Regierungen aufnahm, entstanden Kosten, die durch bilaterale Geldgeber oder IMF-eigene Mittel gedeckt wurden (ebd.).

tel). Die Weltbank konzentrierte sich auf den Bereich der Armutsbekämpfung und auf soziale Fragen (ebd.). Die Bank war an dieser Fazilität aktiv beteiligt, da PRSPs die Grundlage für konzessionäre Kredite und die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative waren. Insofern waren PRSPs die maßgebliche Grundlage für ein PRGF-Programm und für Entschuldung im Allgemeinen. Über die Entschuldungsinitiative wurden die Strategiepapiere ferner in die *Millennium Development Goals* (MDGs) der Vereinten Nationen eingebunden, deren Anliegen die Halbierung der Armut in der Periode von 1990 bis 2015 war.¹⁶ Als Kernprinzipien der PRSPs wurden *Ownership*, Ergebnisorientierung, Langfristigkeit und die Anerkennung der Komplexität von Armut festgelegt.

Armutsreduzierung stand insofern in einem engen Kontext mit dem Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative, die an dieser Stelle ausgeführt werden muss, auch wenn sie keine Fazilität darstellte.¹⁷ Das Programm für höchstverschuldete, arme Länder, die HIPC-Initiative, wurde im Jahr 1996 mit dem Ziel gestartet, die Schulden der ärmsten Länder zu reduzieren. Der HIPC-Initiative lag die Annahme zugrunde, dass es eine untragbare Schuldensituation der ärmsten Länder gebe und dass dieses Problem mit den vorhandenen Schuldeninstrumenten nicht zu lösen sei. Außerdem wurde dadurch das multilaterale Schuldenproblem anerkannt und insofern auch, dass multilaterale Gläubiger Schulden erlassen sollten.

Der Ursprung der Entschuldungsinitiative lag im globalisierungskritischen Bereich. Die Globalisierungskritiker übten großen Druck auf die Regierungen der Industrieländer aus, deren Schuldenforum, der Pariser Club, sich in Folge des G-7-Gipfels in Lyon im Jahr 1996 dazu bereit erklärte, HIPC-Schulden bis zu 80 Prozent zu erlassen (*Lyon Terms*).¹⁸

16 Die Definition von Armut wird am täglichen Einkommen gemessen. Liegt dieses unter einem US-Dollar pro Tag, herrscht absolute Armut vor. Die Einzelziele der UN-Initiative sind in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Umwelt und Entwicklung angesiedelt (vgl. UN Website).

17 Dieser Reformaspekt fiel zwar mit der Aufnahme der Initiative im Jahr 1996 nicht in den engen Untersuchungszeitraum seit der Asienkrise, ist aber in Hinblick auf die Fallstudie und die Frage der Art und Dauer des IMF-Engagements in Ländern von zentraler Bedeutung. Außerdem wurde die Initiative im September 1999 erweitert und muss spätestens ab dann als integraler Bestandteil der IMF-Reform gelten.

18 Vorläufer der *Lyon Terms* waren im Jahr 1988 die *Toronto Terms*: Auf dem G-7-Gipfel in Toronto schufen die Gläubigerregierungen erstmals die Möglichkeit, bilaterale Schulden der armen Länder zu erlassen. Als Obergrenze für einen Erlass wurden 33 Prozent der laufenden Schuldendienstzahlungen festgelegt. Nach dem Brady-Plan aus dem Jahr 1989 sollten die Bankschulden der 39 am höchsten verschuldeten Ländern durch eine

Auf dem Kölner Gipfel von 1999 wurde die Initiative erweitert und im November desselben Jahres übernahm der Pariser Club die *Cologne Terms* mit einer Schuldenreduzierung bis 90 Prozent (Rieffel 2003: 185). Der Kölner Gipfel markierte die jüngste Stufe der Erweiterung der Initiative, die fortan HIPC-II hieß (IMF Factsheet HIPC).

Damit sich ein Land für die Entschuldung qualifizierte, musste die Außenverschuldung nicht mehr „tragfähig“ sein, d.h. die Schuldendienstquote musste mindestens 10 bis 15 Prozent betragen. Diese „sustainability analysis“ wurde vom Fonds und der Weltbank durchgeführt (IMF 2002: 52). Der Schwellenwert für die Tragfähigkeit der Außenverschuldung lag bei 150 Prozent der jährlichen Exporterlöse bzw. bei 250 Prozent gemessen an den Staatseinnahmen. Das Kriterium der Budgetbelastung galt nur für Länder mit hoher Weltmarktintegration, d.h. mit Exporteinnahmen von mindestens 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einem Steueraufkommen von mindestens 15 Prozent des BIP. Schließlich musste ein Land zu den sog. *IDA-only* Ländern gehören, d.h. dass es ausschließlich konzessionäre Kredite zu Konditionen der Weltbanktochter IDA (*International Development Association*) erhielt. Das „qualifizierte“ Land musste dann ein mindestens dreijähriges Struktur Anpassungsprogramm unter IMF-Leitung durchlaufen (formuliert in den PRSPs). Anschließend entschied der Fonds über den Erfolg des Programms („three-year track record“) und damit auch über die Teilnahme des Landes an der Initiative („decision-point“). Nach einer positiven Entscheidung des Fonds mussten innerhalb von drei Jahren erneut Struktur Anpassungen erfüllt werden („second track record“), welche die Voraussetzung für den sog. Erfüllungszeitpunkt („floating completion point“) des Schuldenerlasses waren.¹⁹ Qualifizierte sich ein Land für den

Kombination aus Schuldenstreichung, Neukrediten und Schuldenerleichterungen verringert werden. Im Jahr 1991 wurden die *London Terms* durch die G-7 verabschiedet, durch welche die Erlassobergrenze für arme Länder auf 50 Prozent erhöht wurde. 1994 wurden die *Naples Terms* beschlossen, durch welche die Erlassquote auf 67 Prozent erhöht wurde. Zudem konnten nunmehr nicht nur laufende Zahlungen reduziert werden, sondern der gesamte Schuldenstand. Auf dem G-7-Gipfel in Halifax (1995) thematisierten die G-7 das Problem der ärmsten hoch verschuldeten Länder gegenüber multilateralen Gläubigern, woraufhin der IMF und die Weltbank die HIPC-Initiative (HIPC-I) entwickelten (vgl. Erlassjahr 2002: 11).

- 19 Die meisten HIPC lagen in Afrika südlich der Sahara. Ende 2002 erreichten nur sechs Länder den „completion point“ (Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Mosambik, Tansania, Uganda). 20 Länder hatten den „decision point“ erreicht, d.h. sie hatten Zusagen über eine künftige Entlastung erhalten (Äthiopien, Benin, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, São Tomé und Príncipe Senegal, Sierra Leone, Tschad)

Erlass, wurden alle Schulden oberhalb der genannten Qualifizierungsschwelle erlassen (nach den *Cologne Terms*). Länder, die sich nicht für die erste HIPC-Initiative qualifizierten („nonretroactive HIPC“), mussten mindestens ein weiteres Jahr Anpassungen vornehmen: „Timing of completion point for nonretroactive HIPC [...] is tied to at least one full year of implementation of a comprehensive poverty reduction strategy, including macroeconomic stabilization policies and structural adjustment.“ (IMF 2002: 52)

Die Kontinuität des langfristigen Engagements des IMF in seinen Mitgliedsländern unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung wurde in erster Linie durch die Einbindung des Schuldenerlasses in den Kompetenzbereich des Fonds ermöglicht. Auf die breite Kritik an der Strukturanpassungspolitik des Fonds unter der ESAF wurde zuerst mit der Namensänderung in die „Fazilität zur Reduzierung von Armut“ (PRGF) reagiert. Aber weder durch *Ownership*, noch durch die Zusammenarbeit mit der Weltbank wurde die Strukturpolitik des IMF in den Mitgliedsländern verändert. Insofern war die PRGF die Fortschreibung des Status quo, die primär durch die Einbindung der Schuldenerlassinitiative ermöglicht wurde. Vor dem Hintergrund des heterodoxen Ursprungs der HIPC-Initiative wurde ein emotional aufgeladener Topos in die offizielle Reformagenda aufgenommen, der jedoch ebenfalls im Sinne des *Washington Consensus* transformiert wurde. Daraus entwickelte sich eine neue Dynamik im Diskurs, in welcher die Interessenkonstellationen deutlich zutage traten.

Die Adaption der HIPC-Initiative provozierte eine erneute Kritik der heterodoxen Akteure. Den Ausschlag dafür gaben insbesondere die restriktiven Auswahlkriterien für den Schuldenerlass. Aufgrund der öffentlichkeitswirksamen Kritik wurde der Konsultationsprozess in der erweiterten Phase ab 1999 für zivilgesellschaftliche Gruppen geöffnet. Es wurden zum einen „interessierte Parteien“ dazu eingeladen, über die IMF-Website Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten und zum anderen eine Reihe von beratenden Treffen in der Welt abgehalten (vgl. IMF 1999c). Die Globalisierungskritiker forderten, die Schulden der ärmsten

(vgl. Erlassjahr 2002: 16). Der „floating completion point“ war erreicht, wenn ein Land das PRSP umgesetzt hat „involving agreed key structural and social reforms and macroeconomic framework designed to promote growth. All creditors provide equal reduction [...] on their claims after the application of Naples terms sufficient with interim relief to reach sustainability target. This debt relief is provided with no further policy conditionality“ (IMF 1999b). Die Verschuldung der 42 HIPC lag im Jahr 2000 bei 190 Mrd. US-Dollar, was ca. acht Prozent der Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer von ca. 2,5 Bio. US-Dollar ausmachte (Erlassjahr 2002: 18).

Länder in Höhe von 200 Mrd. US-Dollar vollständig abzuschreiben. Das verwarf der IMF jedoch als unrealistisch und dysfunktional, da Schulden nur ein Problem der ärmsten Länder seien und bei einem unkonditionierten Schuldenerlass falsche Anreize geschaffen würden; außerdem würde die offizielle Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) völlig zum Stillstand kommen. Schuldenerlass konnte dem IMF zufolge kein „panacea“ (Allheilmittel oder Patentrezept) sein. Die grundsätzlichen Probleme seien vielmehr struktureller Natur: „Unconditional debt relief is not the right tool for promoting the ultimate goal of sustainable development and poverty reduction. [...] Conditionality is an integral part of this process.“ (Ebd.) Mit der erweiterten Version von HIPC in Folge dieses Prozesses (HIPC-II) wurde am Ende nicht die Konditionalität beim Schuldenerlass gelockert, sondern das Erlassniveau angehoben, womit nicht auf die Forderungen der Finanzmarktstabilisierer und der Globalisierungskritiker eingegangen wurde. Die heterodoxen Akteure opponierten danach erfolglos gegen das Armutsreduzierungsprogramm des IMF.²⁰

Insgesamt war zwar somit die Dynamik der Entschuldungsinitiative in erster Linie auf den Einfluss der Globalisierungskritiker zurückgegangen, das Resultat entsprach allerdings nicht ihren Vorstellungen. Denn das Ziel der Aufnahme der Entschuldungsinitiative durch den IMF war primär die Legitimierung der Kontinuität seines langfristigen Engagements – nur deshalb wurde der Schuldenerlass auch von der Finanzgemeinde unterstützt. Ihrer Meinung nach war ein Schuldenerlass zwar aus vertragsrechtlichen Gründen nicht akzeptabel und letztlich kontraproduktiv (künftige Kapitalflüsse würden demotiviert), unter dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Landes und von Konditionen begleitet wurde er aber als durchaus sinnvoll erachtet (vgl. Deutsche Bank Research 2001: 5). Schuldenerlass war nach Meinung der Marktakteure „notwendig“, aber nicht „hinreichend“ (ebd.: 6). Allerdings standen in der Entschuldungsinitiative nur offizielle bilaterale Schulden zur Abschreibung, was die letztlich befürwortende Haltung der Marktakteure erklärte (durch die Abschreibung der bilateralen Schulden erhöhte sich zusätzlich die Wahrscheinlichkeit der Zahlungsfähigkeit hinsichtlich privater Auslandsverschuldung). Deutlich wurde

20 In der Kritik stand besonders der IMF selbst, und zwar dahingehend, dass er sich grundsätzlich nicht in einen solchen Schuldenerlassprozess hätte einschalten sollen, da er in der Regel selbst ein zentraler Gläubiger der betroffenen Länder gewesen sei. Aus Gründen des Eigeninteresses hätte er nicht die Rolle eines unabhängigen Gutachters zur Beurteilung des „sustainability levels“ der Schuldnerländer vornehmen können (Erlassjahr 2002: 17).

die Stoßrichtung der HIPC-Adaption auch innerhalb der G-7 und des Pariser Clubs. Aus dem Prager Jahrestreffen des IMF und der Weltbank im September 2000 ergab sich, dass die Kriterien der Umsetzung des Erlasses nicht zur Debatte stünden. Zwar wurde auf dem gleichen Treffen aus Perspektive der Finanzmarktstabilisierer der Vorstoß unternommen, die Qualifizierungsprozesse für die Initiative zu entschärfen und die Verfahrensbewertungen den Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft (damals die gesunkenen Rohstoffpreise) so anzupassen, dass mehr Länder die „Hürde des komplizierten Aufnahmeverfahrens“ überspringen könnten, so die deutsche Entwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul (Frankfurter Rundschau vom 26. Sept. 2000, „Arme Länder erhalten Option auf Sonderentlastung“, S. 9.).²¹ Der deutsche Finanzminister Hans Eichel wollte aber stellvertretend für die Gläubigerländer, „was die Lockerung der HIPC-Konditionen angeht, keinen Deut nachgeben“ (Frankfurter Rundschau vom 23. Sept. 2000, „Die Zahl der Wasserwerfer kennen alle – worum es geht, wissen die wenigsten“, S. 9).

Im Verlauf der HIPC-Initiative kam die Strategie der diskursiven Einbindung einer heterodoxen Forderung zu Zwecken des *Consensus Building*, was die langfristige Strukturanpassungskompetenz des IMF in Form der PRGF betraf, zum Ausdruck. Durch die Öffnung des Konsultationsprozesses und die partielle Eingliederung kritischer Anmerkungen konnten Maximalforderungen der Gegenseite immer wieder neutralisiert und die SAP festgeschrieben werden. Die HIPC-Initiative wurde aufgrund ihrer großen Diskursmächtigkeit (Moralisierung der Schulden-thematik und wirtschaftliche Argumente) vollständig in den IMF-Nexus integriert und so verändert, dass es in der Folge zwar zu weiteren Positionskämpfen kam, allerdings ohne qualitative Zugeständnisse von Seiten der Gläubiger. Wie sich zeigte, ging mit der Entschuldung Strukturanpassung einher. Durch die Komplementarität aus der Armutsbekämpfungsstrategie und der Eingliederung des Entschuldungstopos konnte der IMF die Kritik am langfristigen Strukturengagement des IMF letztlich neutralisieren und für sich nutzen.

Im folgenden Abschnitt wird näher auf die Konditionalitäten eingegangen, die an die Fazilitäten und den Schuldenerlass geknüpft waren. Durch sie konnte der IMF seine Vorstellungen einer richtigen Strukturpolitik (Wirtschafts-, Wechselkurs- und Finanzpolitik) in den Schuldnerländern durchsetzen. Die Konditionalitätenpraxis des IMF geriet im Zuge der Asienkrise und parallel zu den oben besprochenen langfristigen Fazilitäten in die Kritik: Sie seien erstens zu weitreichend, da der Fonds

21 Wiecek-Zeul war als deutsche Entwicklungsministerin gleichzeitig Gouverneurin der Weltbank.

damit seine Kompetenzen überschreiten würde, und zweitens würden sie die Probleme der Länder nicht bekämpfen, sondern noch vergrößern. Als Reaktion auf diese Kritik reformierte der Fonds seine Konditionalitäten, indem er sie einem *Streamlining*²² unterzog. Da dieser Reformauschnitt bereits in die Bush-Köhler-Periode fiel, zeigte sich darin erneut die Dynamik der neuen Konstellation zwischen internationaler Finanzgemeinschaft, Laissez-Fairern und InstitutionalistInnen.

3. Konditionalitäten

Die Konditionalitäten des Fonds waren von Beginn an äußerst umstritten, da sie dem neoklassischen Angebotsverständnis der IMF-Programmatik entsprangen und dem *Washington Consensus* nahe standen (Tetzlaff 1996; siehe Kapitel II). Besonders kritisch wurden die strukturellen Auflagen betrachtet, die einerseits zu einem immer stärkeren Eingriff in die Souveränitätsrechte eines Landes und andererseits zu einem langfristigen Engagement des IMF in dem entsprechenden Land (*Mission Creep*) führten. Solange dies vor allem die ärmsten Länder betraf, wurde dieser Diskurs in einem engen Kreis der heterodoxen und orthodoxen Experten geführt.

Im Zuge der Asienkrise drang der Topos jedoch aufgrund der offenen Ablehnung der IMF-Konditionalitäten durch den malaysischen Premierminister Mahatir Mohamad in den Kern des Reformdiskurses vor. Mahatir hatte sich geweigert, die Hochzinspolitik des Fonds umzusetzen und führte gleichzeitig Kapitalverkehrskontrollen ein (vgl. Dieter 1998; Goldstein 2001: 32ff.). Er wurde dabei besonders unterstützt von der *Epistemic Community* der Finanzmarktstabilisierer und von den Globalisierungskritikern, aber auch von den Laissez-Fairern und den InstitutionalistInnen. Die paradigmienübergreifende Kritik prominenter Ökonomen, die Mobilisierung des Protests durch die Globalisierungskritiker und die öffentliche Opposition Malaysias setzten die bisherige Konditionalitätenpolitik des IMF unter beträchtlichen Reformdruck, worauf der Fonds nach dem Führungswechsel von Camdessus zu Köhler mit der Formulierung der „Neuen Konditionalitätsrichtlinien“ reagierte. Ziel des „neuen IMF“ war die Reduzierung, Auslagerung und Öffnung des Strukturanpassungsprozesses. Letztendlich wurde aber auch durch „Reformen“ in diesem Bereich (wie schon bei den Fazilitäten) die Rolle des IMF im Rahmen des langfristigen Strukturengagements festgeschrieben.

22 Zu deutsch: wörtl. a) stromlinienförmig konstruieren, b) windschnittig gestalten; fig. a) modernisieren, b) rationalisieren, durchorganisieren; pol. a) gleichschalten (nach Langenscheidt).

3.1 *Mission Creep* und neue Konditionalitätsrichtlinien

Die Formulierung der neuen Richtlinien ging in erster Linie zurück auf den Reformdiskurs, der vor allem am *Mission Creep* der IMF-Programme Anstoß nahm und die Natur der Maßnahmen politisierte. Das wiederum erschließt sich zunächst aus dem Kontext des Strukturwandels des IMF-Handlungsfeldes: So nahmen die strukturellen Eingriffe des Fonds ihren Ausgang in der lateinamerikanischen Verschuldungskrise in den 1980er Jahren. Bis zu den frühen 1980er Jahren waren die Konditionalitäten vornehmlich auf makroökonomische Messgrößen (quantitative *Performance Criteria*, PCs), ausgerichtet. Während der Schuldenkrise jedoch wurden die Konditionalitäten kontinuierlich in den Bereich der strukturellen PCs ausgebaut („the complexity and scope of the structural PCs attached to IMF credit increased significantly“; IMF Factsheet Conditionality). Zwei Drittel der Konditionalitäten waren seitdem im Bereich der Fiskalpolitik, der Finanzsektorreform und der Privatisierung angesiedelt, während sich die restlichen Maßnahmen auf ein weites Feld erstreckten. Im langfristigen Trend der letzten 15 Jahre stiegen die Anforderungen der Konditionalitäten stark an. Aufgrund der Verschiebung hin zu strukturellen PCs lag die Quote der Länder, welche diese erfüllten, bei nur noch 50 Prozent mit weiter abnehmender Tendenz (Goldstein 2000). Eine IMF-interne Evaluierung kam zu ähnlichen Ergebnissen (IMF 2000b). Der Grund für den verstärkten Einsatz struktureller Maßnahmen hätte, so die Erläuterung des IMF, in der gestiegenen Notwendigkeit gelegen, angebotsorientierte Maßnahmen stärker für das Wachstumsziel zu akzentuieren.

Die verstärkte Konditionierung der IMF-Kredite wurde auch im Kontext der Mexikokrise propagiert, weil nationale Finanzsysteme gestärkt, sowie internationale Standards und Kodizes implementiert werden mussten (vgl. Goldstein 2001: 34ff.). Zum einen fungierten *Letters of Intent* als Vehikel für die Durchsetzung partikularer politischer Reformen in den Schuldnerländern. Zum anderen wurde ein Auflagenprogramm als Argument von Zielländerregierungen für die Durchsetzung struktureller Reformen gegen den Widerstand anderer Ministerien oder Lobbygruppen benutzt – „In short, everybody has gotten in on the act“, wie Morris Goldstein zugespitzt zusammenfasste (ebd.: 36).

Mit der „institutionalistischen Wende“ im IMF wurden neue Konditionalitätsrichtlinien formuliert. Der Überprüfungsprozess der Konditionalitätenpraxis begann im Mai 2000 und wurde von Horst Köhler aufgegriffen, der diesen Aspekt auf dem Frühjahrstreffen im Rahmen seines Reformansatzes präsentierte. Er wurde in seinem Vorhaben im September 2000 auf dem Jahrestreffen in Prag vom Gouverneursrat darin be-

kräftigt.²³ Auf der Jahreskonferenz im September 2002 wurden die neuen Richtlinien vom Exekutivdirektorium verabschiedet (IMF 2002: 45). Der Überprüfungsprozess wurde weitgehend im Fonds selbst durchgeführt, nahm dabei aber erneut externe Kritik am *Mission Creep* und der Ausuferung der strukturellen Konditionalität mit auf. Die grundlegende Neuerung der Konditionalitäten bestand in der Integration der bereits angesprochenen *Ownership*-Doktrin und der Reduzierung der Maßnahmen: „A central concern is that if policy conditions are excessively broad and detailed they can undermine a country's 'ownership' of its policy program – a key success factor.“ (IMF 2002: 40) Insgesamt lagen den neuen Richtlinien fünf Prinzipien zugrunde:

(1) „Ownership“ stand für den Einbezug nationaler Akteure in den Konditionalitätenprozess im Kreditfall und wurde zum zentralen Prinzip für den „Streamlining“-Prozess. „Ownership“ war verbunden mit der Vorstellung, dass ein integrativer Verhandlungsprozess von IMF-Kreditauflagen das Verantwortungsgefühl einer Regierung und der jeweiligen beteiligten zivilgesellschaftlichen Parteien erhöhe, womit die Aussichten auf Erfolg eines solchen Programms stiegen: „Conditionality, if well designed and established through a mutually acceptable collaborative process, can promote and strengthen ownership, in particular by demonstrating the authorities' commitment to a course of action.“ (IMF 2002a: 8) Auf der anderen Seite machte der IMF deutlich, dass das „Ownership“-Konzept Selektivität implizierte – die Kreditvergabe fand de facto nur dann statt, wenn der Fonds vom „commitment“ des Empfängerlandes überzeugt war (ebd.).

(2) Das zweite grundlegende Prinzip der neuen Richtlinien war „Parsimony“. Damit wurde festgehalten, dass programmspezifische Konditionalitäten auf ein Minimum reduziert würden und nur solche Maßnahmen umfassen sollten, die notwendig seien, um die Ziele eines Fondsprogramms zu erreichen, bzw. um die fristgerechte Umsetzung von Maßnahmen zu gewährleisten (ebd.: 9). Ziel der Konditionalitäten war es, die Voraussetzungen für „nachhaltiges Wachstum“ zu schaffen („In this context, sustainable growth means growth that is strong, durable, and equitable, with reasonable price stability“; ebd.).

(3) Das dritte Prinzip firmierte unter dem Stichwort „Tailoring“, womit das exakte „Zuschneiden“ der Maßnahmen auf die jeweilige Situation gemeint war. Mit dem situativen Zuschneiden eines Programms wurde darauf abgezielt, verschiedene mögliche Ursachen von Leistungsbilanzungleichgewichten in den Blick zu nehmen. Dadurch sollten sich

23 Die Konditionalitätsrichtlinien waren in der Geschichte des IMF erst einmal einem solchen Prozess unterzogen worden (im Jahr 1979).

vor allem Schwerpunktsetzungen ergeben, die sich an der Analyse der Ungleichgewichte orientieren würden (ebd.). In Betracht gezogen wurden ferner die Kapazitäten der Mitgliedsländer, Programme überhaupt umsetzen zu können. Der Fonds betonte aber auch, dass Maßnahmen letztendlich aus Gleichheitsgesichtspunkten eine gewisse Uniformität zu haben hätten und dass „Tayloring“ vor allem den Zeitplan („Timing“) und die Akzentuierungen der Schwerpunkte betreffen sollte. Grundsätzlich sollten bei längerfristigen Krediten strukturelle Konditionalitäten ein größeres Gewicht haben, als bei kurzfristigen Krediten: „[...] it is expected that arrangements supporting longer-term programs will have more extensive structural conditionality than shorter-term arrangements, because structural reforms are more likely to be critical for the achievements of longer-term goals.“ (Ebd.: 10)

(4) Das vierte Prinzip betraf die bessere „Coordination“ mit anderen multilateralen Organisationen. Ziel war die künftige Zusammenstellung eines kohärenten, länderspezifischen Programms, in welchem die IMF-Konditionalitäten ein komplementärer Bestandteil sein würden. Allerdings trug der Fonds weiterhin die volle Verantwortung und Rechenschaft für die Maßnahmen. Dieses Prinzip richtete sich in erster Linie an die Koordination der Arbeit mit der Weltbank. Einer gemeinsamen Vereinbarung der beiden Organisationen vom August 2001 zufolge, war das zentrale Element dieser Koordinationsanstrengungen das Konzept der „lead agency“ (vgl. IMF 2001c). Dabei ging es um die genauere Zuschreibung der jeweiligen Kompetenzen, bzw. um die Festlegung von Bereichen, in denen beide Organisationen tätig sind, wie z.B. im Finanzsektor, bei Reformmaßnahmen im öffentlichen Sektor, bei Fragen der Transparenz, *Governance*, Korruption, Gesetzgebung, Handelspolitik und des Schuldenmanagements (IMF 2002: 11).

(5) Das fünfte Prinzip war schließlich „Clarity“ – die Programme sollten klar verständlich und transparent sein. IMF-Maßnahmen sollten künftig eindeutig von anderen unterschieden werden können: „[...] conditions should be transparently distinguished from other elements of the authorities' program [...]“. (Ebd.)

Der Formulierung der neuen Richtlinien ging ein Diskurs voraus, der die Ausuferung der Konditionalitäten – parallel zur Kritik an der oben ausgeführten Strukturanpassungsfazität – thematisierte. Zum einen wurde speziell das Vorgehen im Zuge der Asienkrise als Verletzung der souveränen Rechte von Staaten kritisiert. Zum anderen wurden die Konditionalitäten aufgrund ihrer geringen Effektivität als ökonomische Misserfolge und als veraltet betrachtet (Feldstein 1998) – dadurch würden die Missionen des IMF auch immer weiter ausufern und „dahin kriechen“ (*Mission Creep*). Die Kritik an der Kontraproduktivität der

IMF-Maßnahmen wurde von den Globalisierungskritikern und orthodoxen Ökonomen gleichermaßen geäußert (Oxfam 2000: 35; Nunnenkamp 1998). Von Seiten der heterodoxen Kritiker wurde jedoch zudem eine partikuläre politische Motivation der Konditionalitäten herausgestellt. Insbesondere die Liberalisierungsschritte wurden als ein politisches Instrument betrachtet, welches der ökonomischen Notwendigkeit entbehrt habe – so wurden sie als reine „Türöffner“ für ausländische Investoren interpretiert (vgl. Stiglitz 2002; Bello 1998; Bhagwati 1998).

3.2 Strukturanpassung durch *Ownership*

Von Seiten der Institutionalistinnen wurde vor allem bemängelt, dass sich die klassische Aufgabenteilung zwischen dem Fonds und der Weltbank zunehmend verschiebe bzw. auflöse, weshalb sich der Fonds auf seine Kernkompetenzen, die in den Bereichen der Geld-, Fiskal-, Wechselkurs- und Finanzpolitik lägen, zurückbesinnen müsse (vgl. CFR 1999). Die strukturelle Komponente der Konditionalitäten sollte auf die Weltbank übertragen werden (vgl. Crow et al. 1999). Diese Kritiklinie spiegelte sich deutlich in den neuen Richtlinien wider und entsprach darin teilweise auch den Vorstellungen der Laissez-Fairers, die jegliches Langfristengagement des Fonds ausgegliedert wissen wollten und Konditionalitäten nur als ex ante Maßnahmen akzeptierten. Nach Auffassung der Laissez-Fairers sollte Strukturanpassung ausschließlich unter der Leitung der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken (der *Asian Development Bank*, der *African Development Bank* und der *Inter-American Development Bank*) im Rahmen langfristiger Kredite stattfinden (vgl. IFIAC 2000). Die Anwendung von Konditionalitäten sollte sich an zwei Maßstäben messen lassen: zum einen daran, ob die Strukturanpassung notwendig sei, um den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten wieder herzustellen, und zum anderen daran, ob dieselben Maßnahmen auch bei Industrieländern zum Einsatz kämen. Wenn eine der Fragen verneint würde, sollte auf die Maßnahme verzichtet werden (Feldstein 1998).

Das *Streamlining* oder die Ausgliederung der Konditionalitäten wurde auch von Seiten der Finanzmarktstabilisierer unterstützt (Ahluwalia 1999; ODC 2000). Sie waren prinzipiell gegen strukturelle Konditionalitäten und sprachen sich für die Rolle des IMF als *Lender of Last Resort* aus. Joseph Stiglitz kritisierte die Maßnahmenpolitik des Fonds sehr viel schärfer und attestierte ihr ökonomische Kontraproduktivität, hinter welcher er politische Gründe versteckt sah. In seinem 2002 veröffentlichten Buch „Globalization and Its Discontents“ warf er dem IMF vor, er handle mit seiner SAP primär im Interesse der Wall Street, womit der

Autor weltweit großes Aufsehen erregte.²⁴ Die Ansichten der Globalisierungskritiker gingen in die gleiche Richtung und attestierten der SAP eine neoliberale Durchdringung und einen instrumentellen Charakter.²⁵

Während die meisten Akteure die SAP des IMF kritisierten und entweder abgeschafft oder reduziert wissen wollten, wurde in der Haltung der Finanzgemeinde die eigentliche Bedeutung der Konditionalitäten für den Gesamtdiskurs und für den *Washington Consensus* sichtbar (das betraf vor allem noch die Clinton-Camdessus-Periode). Noch im Konsultationsprozess und gegen Ende der Clinton-Administration sprach sich das US-Finanzministerium insbesondere gegen die Meltzer-Vorschläge aus, was den Rückzug des IMF aus den längerfristigen und somit stark konditionierten Fazilitäten wie der PRGF betraf (vgl. US-Treasury 2000). Die offizielle Argumentation verlief entlang des antizipierten Zusammenhangs von Strukturanpassung und Wachstum: Solide („sound“) makroökonomische Politik sei nur unter den entsprechenden Rahmenbedingungen möglich und diese würden nur durch die Expertise des Fonds auf diesem Gebiet gewährleistet werden (vgl. Williamson 2001). Lawrence Summers betonte in der Logik der Marktakteure die Bedeutung der „stability of banking systems, issues of social cohesion and inclusion, and the capacity to enforce contractual arrangements“ (1999: 6). Der Camdessus-Stellvertreter, Stanley Fischer, konstatierte ebenfalls, dass sich der IMF nicht aus den langfristigen Fazilitäten zurückziehen

24 Stiglitz' Vorwurf basierte auf der Beobachtung, dass der IMF Gesetze in den asiatischen Krisenländern liberalisiert hatte, die nur begrenzten ausländischen Besitz an Unternehmen und Finanzinstitutionen erlaubten. Der IMF implementierte letztlich Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, um Geld-, Anleihen- und Kapitalmärkte für ausländische Investoren zu öffnen. Die Kritik an der ökonomischen Effizienz der Maßnahmen richtete sich auch an die Fiskalkürzungen, mit deren Hilfe die Restrukturierung des Finanzsektors finanziert wurde, und an die signifikanten Zinsanhebungen, die das Vertrauen in Währungen wiederherstellen sollten. Diese Maßnahmen hätten die Krise zusätzlich verschlimmert, da sie die deflationären Kräfte verstärkt hätten, die durch den massiven Kapitalabfluss seit dem Beginn der Krise in Gang gesetzt worden waren. Viele Banken und Unternehmen hatten Liquiditätsprobleme, und vor diesem Hintergrund konnte ein Zinsanstieg einen starken deflationären Druck nicht nur direkt auf die illiquiden Unternehmen, sondern auch auf andere Unternehmen, haben. Das habe einen Teufelskreis in Gang gesetzt, der die Volkswirtschaften in eine Depression stürzte (vgl. Stiglitz 2002; 1998).

25 Z.B. wurden Privatisierungen wie in Indonesien als politisch motivierte Handlungen kritisiert: Dort wurden im Zuge der Asienkrise sechs Staatsbetriebe privatisiert sowie 12 Infrastrukturprojekte gestrichen. Außerdem wurden 16 Banken geschlossen, was dazu führte, dass Anleger panikartig ihre Einlagen aus den System abzogen und das Finanzsystem zusätzlich unter Druck setzten (vgl. Dieter 1998: 81f.).

sollte, da er die Expertise und das kreditbasierte Anreizmoment der IMF-Programme als essentiell für strukturelle Reformen hielt (Fischer 2000a: 4). Damit formulierte die Finanzgemeinde ihr Interesse an Strukturanpassung in den Entwicklungs- und Schwellenländern – und somit am Status quo.

Im Fukuoka-Kommunique der G-7 von 2000 wurden letztlich die transatlantischen Diskrepanzen zwischen der US- und vielen EU-Regierungen entlang des paradigmatischen Grabens zwischen Finanzgemeinde und Institutionalist/Laissez-Fairers deutlich, denn darin wurde der institutionalistische Auftrag formuliert, die Konditionalitäten einem *Streamlining* zu unterziehen:

„Going forward, conditions on IMF lending should be focused and address issues of macroeconomic relevance, while adhering to high quality standards. The IMF should sharpen its focus on macroeconomic policies, capital flows, structural issues having an impact on macroeconomic stability, in particular those in the financial sector, and exchange rate regime with the view toward encouraging countries to avoid unsustainable regimes. Success of IMF-led programs depends on strengthened ownership of borrowing countries.“ (G-7 2000: §13)

Nach dem Regierungswechsel in den USA wurde dieser Ansatz bekräftigt, worin die grundsätzliche Übereinstimmung der Institutionalist und Laissez-Fairers in dieser Sache zum Ausdruck kam (vgl. G-7 2001). Die *Policy-Reform* stand in der Bush-Köhler-Periode insofern unter anderen Vorzeichen als dies in der Camdessus-Clinton-Periode der Fall war. Aus Sicht des IMF (Köhler) sollte das *Mission Creep* beendet und damit die geringe Effektivität der Programme bekämpft werden. Auf diese Weise wollte man wiederum technokratisches Terrain der Organisation zurückgewinnen. Der IMF versuchte also mit Hilfe der Reform der Konditionalitäten im Sinne von Reduzierung und Öffnung, der öffentlichen Politisierung seiner Kreditvergabepraxis entgegenzuwirken. Seine Repräsentanten zielten darauf ab, die eigene Angriffsfläche durch die klare Zuschneidung des Aufgabenbereichs und die Aufgabenteilung mit der Weltbank bzw. den Regionalbanken zu verkleinern. Zwar bedurfte die Rolle des *Lender of Last Resort* des IMF der möglichst schnellen Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldnerlandes, allerdings war dafür keine SAP notwendig, weshalb der institutionalistische Ansatz auf die Refokussierung des IMF auf seine Kernkompetenzen im Bereich der quantitativen *Performance Criteria* hinauslief und im Widerspruch zu den Vorstellungen der Marktakteure stand.

Mit den neuen Richtlinien wurde das institutionalistische Ziel allerdings nicht erreicht, denn faktisch waren die Maßnahmen ohne Konsequenzen – nicht nur weil es sich lediglich um Richtlinien handelte, sondern weil das zentrale Moment der *Ownership* in der Praxis wirkungslos war, wie der IMF selbst konstatierte: Vor dem Hintergrund seines universellen und kooperativen Charakters konnte der IMF einem Mitgliedsland, das dringend auf einen Kredit angewiesen war, die Zahlung nicht deshalb verweigern, weil das Exekutivdirektorium Zweifel hinsichtlich der *Ownership* des IMF-Programms hätte. Solche Fällen führten den IMF dazu, sich doch auf die alte Praxis der „harten Konditionierung“ zu berufen: „In such cases, the IMF might need to rely on prior actions and a strengthening of conditionality to assure program implementation“, wie es die Exekutivdirektoren in einer Sitzung ausdrückten (IMF 2002: 44). *Ownership* trat also entweder in den Hintergrund und wurde durch Konditionalität im traditionellen Sinn ersetzt, sobald die Voraussetzungen dafür im Land nicht gegeben waren (vgl. Khor 2001). Oder *Ownership* zeitigte ähnliche Effekte wie Konditionalität: „[T]he technical support that the [IMF] provides to countries [...] biases internal discussions [...] and involvement by the staff of the [IMF] in internal discussions has a similar effect.“ (Riesenhuber 2001: 20)

Verständlich wurde der hohe Stellenwert der Konditionalität für den *Washington Consensus* vor dem Hintergrund der Fortführung der langfristigen Programme des IMF, der ESAF unter dem neuen Namen PRFG – was noch in der Clinton-Cardessus-Periode geschah. Der scheinbar konsensfähigen Forderung nach einer Aufgabenverlagerung der Strukturpolitik hin zur Weltbank begegnete der IMF letztlich mit dem Ausbau dieses Engagements, da insbesondere die PRSPs eine alte und zugleich eine erweiterte Funktion erfüllten. Die korrespondierenden Konditionalitäten bestimmten zusätzlich zum Inhalt auch noch die nationalen Prozesse mit (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2001: 13). Auf diese Weise setzte sich die Vorstellung der Finanzgemeinde am Ende stets durch. Zwar war die Form nunmehr kompromisshaft, der Inhalt blieb aber zielgerichtet.

Anders verhielt es sich mit der Kapitalverkehrsliberalisierung, die in den IMF eingeschrieben und zur offenen Maxime der Strukturpolitik des IMF werden sollte – das war jedoch vor dem Ausbruch der Asienkrise. Mit dem Reformdiskurs im Zuge der Asienkrise war dieses Projekt, das kurz vor dem Abschluss stand, nicht mehr möglich. Letztlich scheiterten die Marktakteure damit, die Kapitalverkehrsliberalisierung als offizielles Mandat im IMF zu verankern, was eine unmittelbare Folge der Machtverschiebungen innerhalb des Diskurses war. Mit der wiederholten Einbindung der Kritik in den Liberalisierungsansatz des IMF konnte sich ihr Ansatz jedoch schließlich durchsetzen, erneut in

einer kompromisshaften Form, aber in einer eindeutigen Ausrichtung – wie im folgenden Kapitel ausgeführt wird.

4. Kapitalverkehrsliberalisierung

Die Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den Statuten des IMF war Teil des *Washington Consensus* und das dezidierte Ziel der Finanzgemeinde (vgl. Williamson 1990; Peet 2003: 80). Mit der Universalisierung der Kapitalverkehrsliberalisierung durch ein *Amendment* sollten nationale Kapitalverkehrsbeschränkungen generell abgebaut und die rasche und umfassende Liberalisierung des globalen Kapitalverkehrs ermöglicht werden (sog. *Big-Bang-Ansatz*). Das Profitmotiv der Marktakteure wurde durch die neoklassische Theorie von der Überlegenheit des Marktes und der optimalen Ressourcenallokation unterstützt. Nach den Worten des Präsidenten der *Securities Industry Association*, Marc Lackritz, hing der Erfolg der Marktakteure vor dem Hintergrund der Globalisierung des Finanzgeschäfts direkt vom „unfettered access to foreign markets“ ab (Lackritz 2003). Die Clinton-Regierung selbst hatte zusätzlich einen gesonderten Zugang zur Liberalisierungsthematik, da sie in Anbetracht großer Leistungsbilanzdefizite auf Kapitalzuflüsse und insofern auf freien Kapitalverkehr angewiesen war: „The foreign economic agenda of the United States has strongly emphasised the ‚national interest‘ in free capital mobility, whereby the large and growing current account deficit could continuously be financed through massive capital inflows.“ (Leiteritz 2004: 13)

Der statutarische Universalisierungsansatz der internationalen Finanzgemeinde scheiterte jedoch, weil er durch die Ereignisse der Asienkrise überrascht worden war, in deren Folge der freie Kapitalverkehr als zentrale Ursache für die Krisenanfälligkeit der Länder diskursmächtig wurde.

4.1 Scheitern der Universalisierungsstrategie

Beim Topos der Liberalisierung des Kapitalverkehrs wird die Wirkung der Asienkrise als systemisches Diskursereignis besonders gut erkennbar. Denn während vor Ausbruch der Krise die Möglichkeiten zur Verankerung des Liberalisierungsansatzes gegeben waren, verengte sich der Diskursraum durch den Einzug der heterodoxen Kritik in Folge der Krise. Im Folgenden wird näher auf diesen Effekt eingegangen.

Auf der Jahresversammlung im September 1996 formulierte das *Interim Committee* des IMF eine Anfrage an das Exekutivdirektorium, ei-

ne Änderung der Statuten zur Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung zu prüfen. Auf dem Frühjahrstreffen im April 1997 wurde dieser Vorschlag in Form eines *Amendment* konkretisiert, das zur Schaffung eines „open and liberal system of capital movements“ beitragen sollte (IMF Survey vom 6. Okt. 1997, S. 291). Auf der Jahrestagung in Hongkong im Jahr 1997 stand schließlich der entsprechende Vorschlag zur Erweiterung der Statuten zusammen mit weiteren Punkten (Erhöhung der Kapitalbasis und eine neue SZR-Verteilung) auf dem Programm. Kurz vor der Konferenz war am 2. Juli in Thailand die Asienkrise ausgebrochen; zum Zeitpunkt der Konferenz hatte das noch keinen nennenswerten Einfluss auf die *Policy*, allerdings enthielt das *Statement* des *Interim Committee* bereits den institutionalistischen Hinweis, dass der Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine gewisse institutionelle Reife in den Ländern vorausgehen müsse:

„It is time to add a new chapter to the Bretton Woods agreement. Private capital flows have become much more important to the international monetary system, and an increasingly open and liberal system has proved to be highly beneficial to the world economy. By facilitating the flow of savings to their most productive uses, capital movements increase investment, growth and prosperity. *Provided that it is introduced in an orderly manner*, and backed both by adequate national policies and a solid multilateral system for surveillance and financial support, the liberalisation of capital flows is an essential element of an efficient international monetary system in this age of globalisation. The IMF's central role in the international monetary system, and its near universal membership, make it uniquely placed to help this process. The Committee sees the Fund's proposed new mandate as bold in its vision, but *cautious in implementation*.“ (zit. n. Blustein 2001: 48; Herv.: CK)

Auf der gleichen Konferenz hielt Camdessus eine passionierte Rede für die *Policy* und sagte: „Freedom has its risks! Let us go then for an orderly liberalization of capital movements.“ (Zit. n. ebd.: 50) Der IMF strebte zunächst also trotz Asienkrise die Universalisierung des ungehinderten Kapitalverkehrs an (vgl. auch Fischer 1997; 2004). Im April 1998 überreichte Camdessus dem Exekutivdirektorium eine erste Fassung, die das entsprechende *Amendment* des Artikel I werden sollte. Die Details des geplanten *Amendments* wurden im *Policy Development and Review Department* ausgearbeitet.²⁶

26 Die geplanten Änderungen sahen wie folgt aus (Modifikationen sind gekennzeichnet): „(ii) To facilitate the expansion and balanced growth of *both international trade in goods and services and international capital movements*, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the

Mit der regionalen Ausbreitung (*Contagion*) und Vertiefung der Asienkrise begann sich der Liberalisierungskonsens im IMF-Exekutivdirektorium aufzulösen, bis das Vorhaben schließlich von der Agenda genommen wurde. Nur noch die US-Exekutivdirektorin trat zusammen mit ihrem britischen Kollegen und dem IMF-Management weiterhin für die Kapitalverkehrsliberalisierung ohne Einschränkungen ein. Sie verurteilten insbesondere den Einsatz unilateraler Kapitalverkehrskontrollen nach dem Vorbild Malaysias und betrachteten sie als den „biggest threat to financial stability“ (Minutes, 2. April 1998, S. 11, zit. n. Leiteritz 2004: 23). Im Standpunkt der anderen Exekutivdirektoren, die einen moderateren Liberalisierungsansatz bevorzugten, drückte sich eine institutionalistische Kritik aus: Kapitalverkehrsliberalisierung wurde zwar nach wie vor als ein zentraler Bestandteil der Globalisierung und somit auch der Politik des IMF betrachtet, aber die Geschwindigkeit und Form dieses Prozesses sollte den institutionellen Strukturen des jeweiligen Landes angepasst werden (sog. *Sequencing*). Dieser Ansatz wurde vor allem von den großen europäischen Staaten und Japan, sowie einigen Entwicklungs- und Schwellenländern vertreten (ebd.). Insbesondere die Tatsache, dass sich Malaysia durch den Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen im September 1997 eine Atempause inmitten der Krise verschaffen konnte, diente den (heterodoxen wie auch institutionalistischen) Kritikern als empirischer Beleg für die Notwendigkeit der Kontrollmöglichkeit des Kapitalverkehrs (vgl. ILO 1998: 27ff.; Wyplosz 1998; Eichengreen 1999). Im Direktorium kam das *Amendment* deshalb nicht mehr zur Abstimmung, da es keinen Konsens mehr dafür gab.²⁷

4.2 Strukturanpassung durch *Sequencing*

Das Scheitern der Initiative der Marktakteure ging zurück auf den Reformdiskurs, durch den die Kritik am freien Kapitalverkehr in den IMF vordringen konnte. Es formierte sich eine breite Skepsis am orthodoxen Erklärungsansatz der Asienkrise, der auf die internen Versäumnisse und

productive resources of all members as primary objectives of economic policy. (iv) To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current *and capital* transactions between members, and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade, *and in the orderly liberalization of international capital movements*.“ (Art. I (ii) und (iv)) (nach Leiteritz 2004: 41)

- 27 Hinzu kam, dass namhafte Kongressabgeordnete den Clinton-Kurs nicht mittragen wollten und als Druckmittel die Aufstockung der IMF-Mittel einsetzten: „Our support for additional IMF funding will be in jeopardy if the U.S. government continues to press for the addition of capital account liberalization to the IMF charter.“ (Gephhardt et al 1998)

Crony Capitalism der Länder abzielte. Vielmehr standen nun die Finanzmärkte selbst, bzw. der freie Kapitalverkehr mit in der Verantwortung für die Krise. Insbesondere aus institutionalistischer Sicht wurde die Art und Geschwindigkeit der Liberalisierung und Deregulierung der ostasiatischen Finanzmärkte bemängelt. Von heterodoxer Seite thematisierte eine Reihe prominenter Ökonomen das spekulative Moment des ausländischen Kapitals (vgl. Kapitel II).²⁸ Diese Kritik erzwang die Aufgabe des Liberalisierungsprojekts der Marktakteure, allerdings hat sich dadurch faktisch nichts an der Liberalisierungspraxis des IMF geändert. Und umgekehrt ist es den heterodoxen Kritikern nicht möglich geworden, die Akzeptanz für Kapitalverkehrskontrollen herzustellen, obwohl solche bereits in den Statuten des IMF seit 1944 vorgesehen waren (Articles of Agreement, Art. VI, Section 3; Art. XXX).

Mit dem Scheitern des Liberalisierungsprojekts änderte sich der Diskurs im IMF weg vom *Big Bang*-Ansatz hin zum *Sequencing*, womit die schrittweise und graduelle Öffnung des Kapitalverkehrs gemeint war (vgl. IMF 1998). Der *Sequencing*-Ansatz der Kapitalverkehrsliberalisierung basierte auf der institutionalistischen Annahme, dass freier Kapitalverkehr nur dann effektiv sein kann, wenn die entsprechenden nationalen Institutionen dafür geschaffen wurden. Die *Sequencing*-Wende in diesem Teildiskurs bedeutete insofern nicht die Abkehr oder Aufgabe der Kapitalverkehrsliberalisierung, es wurde lediglich ihre statutarische Verankerung nicht weiter verfolgt, wie im Jahresbericht von 2000 deutlich wurde: „In verschiedenen Aussprachen [...] unterstrich das Exekutivdirektorium den beträchtlichen Nutzen einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Gleichzeitig betonte es die Notwendigkeit, die Liberalisie-

28 Die heterodoxen Kritiker machten den starken Anstieg, sowie die qualitative Veränderung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs in den 1990er Jahren in die Entwicklungs- und Schwellenländer verantwortlich für die Krise. So fanden Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern verstärkt im Portfoliobereich (Anleihen und Aktien) statt. Zwischen 1983 und 1990 beliefen sie diese noch auf 1,3 Mrd. US-Dollar, zwischen 1991 und 1992 waren 19,1 Mrd. US-Dollar, und im Jahr 1993 waren es bereits 80,9 Mrd. US-Dollar. Im Zuge der Mexiko-Krise fielen sie auf 61,3 Mrd. US-Dollar zurück und stiegen vor der Asienkrise (1996) auf 91,8 Mrd. US-Dollar an (World Bank 2002: 32). Diese Kapitalströme flossen größtenteils in Schwellenländer: Im Jahr 1997 vereinten die 20 größten Kapitalimportländer 83 Prozent des Gesamtkapitals, das in Entwicklungsländer floss, auf sich (Mosley 2003: 106). Dieses Kapital hätte sich von ökonomischen Fundamentaldaten losgelöst und war kurzfristiger und somit spekulativer Natur (*Hot Money*) (vgl. Akyüz 1998). Aus der Perspektive der internationalen Finanzmarktstabilisierer wurde insbesondere das Problem des *Term- und Currency Mismatch* vor dem Hintergrund des Wechselkursdilemmas thematisiert (vgl. Herr 2000).

rung sorgfältig und abgestuft durchzuführen, um Risiken so gering wie möglich zu halten.“ (IMF 2000: 49) Gleichwohl führte die *Sequencing*-Wende auch nicht zur Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen: „Umfassende und weitreichende Kontrollen erscheinen zwar wirkungsvoller als selektive Kontrollen, sie tendieren aber auch zu stärkeren Verzerrungen, unterbinden wünschenswerte Transaktionen, behindern die Entwicklung des Finanzmarkts und beeinträchtigen das Vertrauen der Investoren sowie den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten.“ (Ebd.: 50) Die Tatsache, dass die Verwerfung des *Big Bang*-Ansatzes nicht mit der Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen einherging, war zurückzuführen auf die Vorstellung, dass nationale Institutionen und Märkte lediglich eine gewisse Reife benötigen würden. Dahinter stand wiederum der Versuch der Legitimierung „technischer Hilfe“ durch den IMF bei der Schaffung der Bedingungen für den Abbau von Kapitalverkehrskontrollen, was erneut im Bereich der Strukturanpassungspolitik anzusiedeln war. Hinter dem *Sequencing* verbarg sich insofern erneut die Festschreibung der Einflussnahme des IMF in seinen Mitgliedsländern.²⁹

Auch mit dem Übergang zur Bush-Köhler-Periode Anfang 2000 wurde am Ziel der umfassenden Kapitalverkehrsliberalisierung grundsätzlich festgehalten (vgl. G-7 2001: §27), wenngleich gerade von Seiten der USA auch verstärkt auf bilaterale Verträge ausgewichen wurde (vgl. Taylor 2003; Leiteritz 2004: 26f.). Der multilaterale Auftrag wurde explizit dem IMF übertragen, da er nach Ansicht der G-7 aufgrund seiner einschlägigen Expertise die notwendigen nationalen institutionellen Reformen am besten „betreuen“ können sollte (G-7 2001). Im Jahr 2002 wurde im Rahmen des IMF der Topos der Kapitalverkehrsliberalisierung unter dem Reformschlagwort „Krisenprävention“ wieder aufgenommen und es wurden allgemeine Grundsätze für die Kapitalverkehrsliberalisierung formuliert (IMF 2002: 38f.). In der Folge fungierte die Liberalisierung des Kapitalverkehrs als Signal an Investoren, dass eine „solide“ Wirtschaftspolitik im jeweiligen Land vorherrsche, da sie mit einer gewissen institutionellen Reife einherging – damit sollte die Liberalisierung eine krisenpräventive Wirkung haben, denn „[c]apital account libe-

29 Das traf allerdings auch für den *Big-Bang*-Ansatz zu, der insbesondere in den osteuropäischen Transformationsländern als universelle Strukturanpassungsmaßnahme in Gestalt der sofortigen und vollständigen Herstellung der Kapitalbilanzkonvertibilität fungierte. Ansätze zur schrittweisen Liberalisierung wurden zunächst als Einfallstor für Kontrollen betrachtet und abgelehnt. Ein Merkmal der *Big Bang*-Liberalisierung war ihre starke Konditionierung zur möglichst raschen und marktkonformen Strukturanpassung (vgl. Guitian 1996).

ralization may also be interpreted as signaling a country's commitment to good economic policies" (Kose/Prasad 2004). Damit wurde im Kontext von *Global Finance* und der verstärkt über internationale Kapitalmärkte ablaufenden Finanzierung von Ländern (und Unternehmen) die Notwendigkeit der Komplementarität der Kapitalverkehrsliberalisierung und einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (wieder) hergestellt. In diesem strukturellen Umfeld wurde die Liberalisierung zum „Sachzwang“ stilisiert, der durch den *Sequencing*-Ansatz des IMF konsensual eingebunden wurde und letztlich erneut die Strukturanpassung im Bereich der Überwachungskompetenz des IMF festschrieb.

5. Resümee

In allen Teilbereichen der IMF-Reform spiegelten sich die zentralen Komponenten der Strukturanpassungspolitik (SAP) und der Rolle des *Lender of Last Resort* der Organisation wieder, die vornehmlich im Paradigma der Finanzgemeinde angesiedelt waren. Die Vermachtungsmomente in den bisher ausgeführten Reformschritten werden besonders im Übergang von der Clinton-Camdessus- zur Bush-Köhler-Periode ersichtlich, sowie in der Diskurswirkung der Asienkrise als ein systemisches Ereignis. Es gelang der internationalen Finanzgemeinde stets, ihre Vorstellungen im Sinne des *Washington Consensus* durchzusetzen, da der IMF in seiner Rolle als *Lender of Last Resort* ausgebaut und seine Funktion als Strukturanpassungsorgan gefestigt wurde. Dies war in dieser Form primär auf die „institutionalistische Wende“ im Fonds zurückzuführen, wodurch Konsultationsprozesse geöffnet, Akteure und Reformvorschläge integriert wurden und Kritik entschärft wurde. Letztlich wurde der Status quo reproduziert, weshalb man nicht von einer Reform des IMF sprechen kann, sondern vielmehr von institutionellen Lernprozessen, die nach der Meinung von Horst Köhler durchaus „beträchtliche Fortschritte“ machten (Köhler 2002: 19) – allerdings verliefen sie stets zugunsten der hegemonialen Kräfte.

Die Schlagworte dieses Lernprozesses lauteten Krisenprävention, Überwachung und technische Hilfestellung. Dahinter verbargen sich die Etablierung von *Good Governance*-Richtlinien, das Erstellen von Standards und Kodizes, die Erhöhung der Transparenz (in den Mitgliedsländern, wie auch des Fonds selbst), das *Streamlining* der Fazilitäten und Konditionalitäten, die Entschuldungs- und Armutsbekämpfungsinitiativen (HIPC-Initiative und PRGF/PRSPs), die Finanzmarktprogramme (FSAPs), der Aufbau einer Kapitalmarktabteilung und das *Sequencing* der Kapitalverkehrsliberalisierung. Die Grenzen des Reformspektrums

wurden beim Aspekt der Institutionalisierung der Kapitalverkehrsliberalisierung und bei der Anwendung von Kapitalverkehrskontrollen deutlich. Ähnlich verhielt es sich bei der Ausgliederung der Strukturanpassungsfazilitäten zur Weltbank (bzw. zu den Regionalbanken) sowie der Erweiterung der internen Transparenz (auf das IMF-Exekutivdirektorium) und der externen Transparenz (auf OFCs).

Während die Erhöhung der Transparenz des IMF und die Kapitalverkehrskontrollen heterodoxe Projekte waren, war die Auslagerung (bzw. Aufgabe) des Langfristengagements ein Vorhaben von Laissez-Fairers und Institutionalisten. Die Universalisierung der Kapitalverkehrsliberalisierung war ein Ansatz der Marktakteure. Der Ausbau des IMF zu einem internationalen *Lender of Last Resort* entsprach im Grunde den Vorstellungen aller Akteursgruppen, wenngleich in unterschiedlicher Akzentuierung. Am stärksten ausgeprägt war diese Vorstellung bei der internationalen Finanzgemeinde und den Finanzmarktstabilisierern. Unter Camdessus strebte der IMF dies ebenfalls an, während Köhler diese Rolle restriktiver gestalten wollte. Auch die Strukturanpassungspolitik der Clinton-Camdessus-Periode war nicht im Sinne der Institutionalisten, da sie aufgrund ihrer spezifischen Eingriffe in nationale Souveränitätsrechte das technokratische Erscheinungsbild des IMF und damit letztlich dessen Handlungsfähigkeit unterminierte. Den Institutionalisten, vornehmlich den europäischen Regierungen und der *Epistemic Community*, ging es um die Erhöhung der Autonomie des IMF, die unter den einseitigen Reformen der Clinton-Camdessus-Zeit durch das inflationäre Ausnutzen von Ermessensspielräumen im Sinne der internationalen Finanzgemeinde (*Bail-out*, SAP) ausgehöhlt worden war und verhältnismäßig hohe Kosten bei geringem Nutzen für die europäischen Akteure verursacht hatte (vgl. Lipp 1998). Die von heterodoxen und orthodoxen Ökonomen hergestellte Kausalität zwischen der Kapitalverkehrsliberalisierung und der Asienkrise gab zugleich den entscheidenden Anstoß für den Reformdiskurs. Das Beharren der Marktakteure auf der Kontinuität der bisherigen Liberalisierungspraxis gemäß des *Washington Consensus* schürte die Dynamik im Diskurs an, weil dadurch die politische Partikularität des Ansatzes offensichtlich wurde. In der Folge kamen die Fazilitäten, Konditionalitäten und die Intransparenz des IMF unter Druck, und durch den mächtigen Kritiknexus zwischen *Bail-out* und *Moral Hazard* wurde dieser Druck für den IMF existenzbedrohend. In der Folge schlossen sich die „institutionalistische Wende“ und die genannten Lernprozesse an.

Dabei handelte es sich um Anpassungsprozesse durch inkrementelles Lernen, da weder größere Veränderungen noch eine Hinterfragung des orthodoxen Paradigmas stattfanden (vgl. Haas 1990 sowie Kapitel I).

Die Lernprozesse äußerten sich im Ausbau der *Lender of Last Resort*- und SAP-Funktion des IMF, zu dessen Legitimierung Ansätze wie Transparenz, *Ownership*, *Sequencing*, Armutsreduzierung und Standards und Kodizes notwendig waren. Wirkliche Reformen, die vom orthodoxen Paradigma abgewichen wären, haben nicht stattgefunden. So konnte trotz des paradigmengreifenden Konsenses über Gefahren der Kapitalverkehrsliberalisierung keine Akzeptanz für Kapitalverkehrskontrollen aufgebaut werden.

Der Kritik an der SAP wurde – der gleichen Logik folgend – nicht durch die Erhöhung der nationalen (geld-)politischen Autonomie, sondern durch das Konzept der *Good Governance* begegnet. Und *Good Governance* muss als Instrument zur Durchsetzung marktwirtschaftlicher Strukturen in den Entwicklungs- und Schwellenländern verstanden werden. Ian Taylor nannte das die „Verwirklichung der zweiten Stufe kapitalistischer Restrukturierung“, „as state elites in the periphery are encouraged to lock-in the liberalization process by enacting good governance prescriptions that serve to isolate, and at the same time *legitimize*, economic reforms along neoliberal lines“ (Taylor 2004: 133; anfängliche Übers.: CK). Dabei hat insbesondere die Tatsache, dass *Good Governance* als „common sense“ und nicht als *Top-down*-Prozess von Seiten des IMF verstanden wurde, das Konzept so konsensfähig und effektiv gemacht: „The good governance project is a highly effective strategy [...] being against good governance is like being against motherhood and apple-pie [...]“ (Ebd.: 134)

Ähnlich verhielt es sich mit der Erhöhung der Transparenz und der Kodifizierung und Standardisierung von Messgrößen und Kennziffern und deren Schwellenwerten, durch die eine solide von einer unsoliden Wirtschafts- und Fiskalpolitik unterschieden werden konnte (vgl. Gill 1998: 30). Der Konsenscharakter des Transparenzansatzes transportierte gleichzeitig *Good Governance* als „Sachzwang“, wodurch Eliten in den peripheren Ländern nationale Widerstände besser zu marginalisieren vermochten und eine höhere Akzeptanz in der Zivilgesellschaft aufbauen konnten. *Good Governance* war insofern auch Teil eines größeren Projekts, die politische Autorität neoliberaler Eliten im Süden zu legitimieren (Taylor 2004: 135). Die Rolle des IMF bestand u.a. darin, gegenhegemoniale Ansätze zu adoptieren und zu adaptieren sowie paradigmatische Übereinstimmungen zwischen Globalisierungskritikern und internationalen Finanzmarktstabilisierern durch die Kooptation nationaler Eliten zu unterbrechen, was über das Forum der G-24 ablief.

Die G-24 spielten auch in der folgenden Fallstudie zum internationalen Insolvenzrecht eine zentrale Rolle indem sie halfen, eine weitreichende, ursprünglich heterodoxe Reformidee zu verhindern. Das Insol-

venzrecht ist wie das *Amendment* zur Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung als Reformmaßnahme gescheitert. Allerdings war der Ursprung des Insolvenzrechtsansatzes ein heterodoxer, da die Kernforderung des systematischen Einbezugs des Privatsektors in Krisenlösungen (*Private Sector Involvement*, PSI) einer Verrechtlichung und somit Regulierung monetärer Beziehungen, in diesem Fall von Gläubiger-Schuldner-Beziehungen entsprach. PSI wurde zum zentralen Reformansatz der Institutionisten zur Wiederherstellung größerer Eigenständigkeit des IMF, indem seine *Lender of Last Resort*-Funktion reglementiert wurde. Der IMF entwarf unter Köhler den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM), der ein universell-statutarischer Ansatz zum Einbezug des Privatsektors in Länderinsolvenzen war und empfindlich in den Status quo der Gläubiger-Schuldner-Beziehung einerseits, und die Beziehung des IMF zur internationalen Finanzgemeinde (*Bail-out*) andererseits eingriff. Im erfolgreichen Widerstand der Marktakteure, aber auch der Laissez-Fairers, wurden die Machtverhältnisse im IMF deutlich und können im Folgenden unter Zuhilfenahme der Diskurstheorie nachgezeichnet werden.