

III. Akteure des Reformdiskurses

In die Reform des IMF schalteten sich eine Vielzahl von Akteuren ein, weil mit dessen künftiger Ausrichtung bestimmte Interessen im internationalen monetären Gefüge verbunden waren. Diese Reformvorstellungen waren stets an ein ökonomisches Paradigma gekoppelt, das als diskursiver Bezugspunkt der heterogenen Akteure diente. In der Regel leiteten Akteure ihre Reformvorstellungen aus einer spezifischen Analyse der Asienkrise ab, allerdings kam es in der Kausalität von Analyse und Reformansatz häufiger zu (paradigmatischen) Brüchen, worin die Machtverhältnisse innerhalb des Gesamtdiskurses zum Ausdruck kamen. Der Reformdiskurs wurde vornehmlich in den USA und in englischer Sprache geführt, was der grundlegenden angelsächsischen Dominanz innerhalb des Diskurses entsprach. Die Akteursanalyse ist entsprechend stark auf Einzelakteure in den USA ausgerichtet, wenngleich auch (transnationale) Akteure berücksichtigt werden, die auf den im angelsächsischen Raum angesiedelten Diskurs Einfluss nahmen, z.B. Globalisierungskritiker, Ministerien und Regierungen anderer Länder etc.

Die Akteursgruppen des IMF-Reformdiskurses zeichneten sich dadurch aus, dass sie sich aus politischen und zivilgesellschaftlichen Einzelakteuren zusammensetzten. Diese Mehrschichtigkeit leitet die in der Analyse vorgenommene Charakterisierung der spezifischen Zusammensetzung der Akteursgruppen an. Deren Konstitution reichte von der Einzelperson, die je nach Position und Symbolwert einen großen Einfluss im Diskurs hatte, über Wissensnetzwerke und *Epistemic Communities*, privatwirtschaftliche Akteure – wie einzelne Banken oder deren Forschungsabteilungen bzw. Bankenvertretungen und Lobbygruppen anderer Finanzmarktakteure – bis hin zu Regierungen, Ministerien, einzelnen Ministern sowie Parlamentariern und internationalen Organisationen.

Zeitweise wurde der Reformdiskurs auch in die politische Öffentlichkeit getragen, z.B. durch Großdemonstrationen im Geleit der halbjährlichen Großkonferenzen des IMF und der Weltbank (der Frühjahrs- und Jahreskonferenzen). Die meiste Zeit verlief der Diskurs jedoch über die schriftliche Publikation der Reformvorschläge in einem engen Expertenkreis. Die öffentlichen Proteste bildeten vergleichsweise ein Einfallstor für kritische Reformpositionen, wodurch das Spektrum der Diskurspositionen und somit auch des Expertendiskurses um heterodoxe Ansätze vergrößert wurde.

Im Verlauf des Diskurses sind eine Reihe zentraler Reformdokumente entstanden, deren Diskurswirkung eng mit der strukturellen bzw. institutionellen Macht der maßgeblich dahinterstehenden Akteure zusammenhing. Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Identifikation solcher gruppenspezifischen Schlüsseldokumente, die als diskursive Knotenpunkte der Koalitionen definiert werden. Obwohl sich der Diskurs in einer Art Reaktionskette auf (konkurrierende) Reformvorschläge entwickelte, ist eine rein chronologische Vorgehensweise in der Analyse aufgrund des expliziten Akteursfokus nicht immer möglich.

Zunächst werden bei jeder Akteursgruppe die wichtigsten Einzelakteure dargestellt, in einem nächsten Schritt werden die zentralen Reformziele anhand von Schlüsseldokumenten ausgeführt und schließlich wird die Diskursmacht der Akteursgruppen eingeschätzt. Hierbei fließt auch eine Analyse struktureller und institutioneller Machtressourcen mit ein. Ziel der Akteursanalyse ist zum ersten die Darlegung der Bandbreite des Reformdiskurses, zum zweiten die Aufdeckung der Diskursivität der paradigmengestützten Interessenformierungsprozesse und zum dritten die Herausarbeitung der gruppenspezifischen und historisch kontingenten Einflussbereiche im Diskurs mit besonderem Fokus auf die mutmaßlich hegemonialen Akteure.

Aufbauend auf den theoretisch-methodischen Überlegungen des ersten Kapitels wird zwischen folgenden Akteursgruppen unterschieden:¹

1. Die erste Gruppe bilden die *Laissez-Fairers*, die sich aus konservativen Politikern, v.a. in den USA, aber auch aus Technokraten im US-

1 Vgl. zu den einzelnen Akteurskategorien auch das von Leslie Armijo herausgegebene Buch „Debating the Global Financial Architecture“ (2002a/b), in welchem sie zum Teil ähnliche Einteilungen vornimmt, und welches meine Akteursbestimmungen inspirierte. Gemäß ihrer Einschätzung bildeten die Kategorien jedoch keine diskursiven Netzwerke, sondern lediglich „loose associations“ (2002b: 46), weshalb sich meine Einteilung teilweise stark von ihrer unterscheidet. Z.B. unterscheidet sie nicht zwischen der Gruppe der *Laissez-Fairers* und der internationalen Finanzgemeinschaft (Armijo 2002b: 46). In dieser Arbeit werden die beiden Gruppen aus analytischen Gründen getrennt behandelt.

Finanzministerium und Wissenschaftlern in konservativen Forschungseinrichtungen und Stiftungen zusammensetzten (vgl. Armijo 2002b: 43). Die Meltzer-Kommission wurde auf die Initiative dieser Gruppe ins Leben gerufen und hat mit ihrem Meltzer-Report das zentrale Reformdokument des Diskurses lanciert.²

2. Die zweite Gruppe umfasst die *Internationale Finanzgemeinde*. Diese Gruppe war zwar internationalistischer Natur, ihr Fokus lag aber ebenfalls in den USA, weil dort die größten Finanzinstitute operieren und über die US-Administration und verschiedene Lobbyverbände (v.a. das *Institute of International Finance*) Einfluss auf den Reformprozess nahmen.
3. Die dritte Gruppe stellen die *Institutionalisten* dar, zu denen die meisten OECD-Regierungen zu zählen sind, ebenso wie der *Council on Foreign Relations* (CFR), das *Institute of International Economics* (IIE), das *Financial Stability Forum* (FSF), die dissidenten Mitglieder der Meltzer-Kommission, sowie eine Reihe prominenter Ökonomen und der IMF selbst.
4. Als vierte Gruppe werden die *Internationalen Finanzmarktstabilisierer* begriffen. Dazu zählten u.a. kritische OECD-Regierungen, Entwicklungs- und Schwellenländerregierungen, die UNCTAD und eine Reihe prominenter Einzelpersonen, wie beispielsweise der ehemalige Chefökonom der Weltbank Joseph Stiglitz.
5. Die fünfte Gruppe schließlich bilden die *Globalisierungskritiker*, die ein global ausgerichtetes Netzwerk konstituierten und sich aus Nicht-regierungsorganisationen (NGOs) zusammensetzten. Zwar repräsentierten solche Netzwerke auch eine Reihe „südlicher“ NGOs (aus

-
- 2 Zu den Laissez-Fairers wird auch die Gruppe der Globalisierungsgegner gezählt, die nicht zu verwechseln sind mit den Globalisierungskritikern. Globalisierungsgegner waren grundlegend skeptisch gegenüber Freihandel und Finanzmarktintegration. Es handelte sich dabei vornehmlich um Protektionisten bzw. Neomerkantilisten im rechten politischen US-Establishment. Sie plädierten für die radikale Abschaffung des IMF (Armijo 2002: 51). Die Globalisierungsgegner waren geprägt durch Chauvinismus und Nationalismus; zu ihnen gehörten Leute wie Ross Perot (der christlich-konservative Präsidentschaftskandidat für die Reformpartei 1992), Pat Buchanan (republikanischer Präsidentschaftskandidat) und Jesse Helms (Vorsitzender des *Foreign Relations Committee* des Senats): „They share a deep, often religiously based, suspicion of ‚one-worldism‘ with the libertarian intellectuals among the laissez-faire liberalizers. [...] united with the radical free marketeers to bash the established organizations [...]“ (Ebd.: 52) Ihre Positionen verbreiteten sie über die Organe der Laissez-Fairers, weshalb sie durchaus einen bedeutenden Status innehatten. In dieser Arbeit werden sie nicht gesondert aufgeführt, sondern durch ihre Nähe zur ersten Gruppe in diese integriert.

Entwicklungs- und Schwellenländern), prinzipiell wurden sie aber von „nördlichen“ NGOs (aus Industrieländern) dominiert.

Diese fünf Akteursgruppen stecken das Akteursfeld des Reformdiskurses paradigmatisch ab. Im Folgenden werden sie systematisch analysiert und im Resümee das gesamte Spektrum (Paradigma, Problemanalyse, Lösungsansatz, Reformpräferenzen, Rolle des IMF und Diskursmacht) in einem Schaubild zusammengefasst.

1. Laissez-Fairers

Mit der Kategorie der Laissez-Fairers wird primär auf konservative *Think Tanks* und Politiker der republikanischen Partei in den USA abgezielt, die sich in den Reformdiskurs eingeschaltet haben und über eine mächtige Stellung aufgrund ihres privilegierten Zugangs zum und Kontrolle über den IMF verfügten. Diese Gruppe trat speziell im Kontext der Debatte um die Erhöhung der IMF-Quoten im Jahr 1998 auf (*Quota Reviews*). Vor dem Hintergrund der IMF-Politik im Zuge der Asienkrise widersetzte sie sich vehement den Wünschen des Fonds nach einer Ausweitung seiner Mittel.

Laissez-Fairers waren ökonomietheoretische „*Supply Siders*“ und dogmatische Neoklassiker, deren Rationalität von der prinzipiellen Überlegenheit und Effizienz der freien Märkte ausging. Danach bedürfe es im Grunde überhaupt keiner internationalen Organisation wie dem IMF. Finanzmarktpanik, Kapitalflucht und auch spekulative Attacken seien eine unglückliche, wenngleich unvermeidliche Folge des hohen Risikos, welches Finanzmärkten inhärent ist. Der einzig mögliche Weg, diese Überreaktionen und temporären Ungleichgewichte am kostengünstigsten und effektivsten zu eliminieren, sei die Reduzierung des IMF-Aufgabengebiets und dessen Finanzierungskapazitäten zur Minimierung des *Moral Hazard*-Problems: „[...] the safest financial market is one without a safety net, because only then will reckless behavior effectively be deterred“, wie Leslie Armijo die Position der Laissez-Fairers zusammenfasst (2002b: 44f.). Die Forderung nach der Eliminierung von *Moral Hazard* führte bis hin zur Forderung der Abschaffung des Fonds bzw. der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), da *Bail-outs* als störende Anreizverzerrung betrachtet wurden: „Capitalism without risk is like religion without sin.“ (Allan Meltzer zit. n. Moore 1998: 1) Laissez-Fairers sprachen sich, wie der Name bereits andeutet, auch gegen Kapitalverkehrskontrollen aus, außerdem sollten Finanzmärkte dezentralisiert und nicht oligopolistisch sein.

Prominente Laissez-Fairers waren u.a. der monetaristische Vordenker und Nobelpreisträger Milton Friedman, der US-Politiker George Shultz, sowie eine Reihe von Ökonomen wie Allan Meltzer, der Sprecher der bereits erwähnten Expertengruppe, die vom republikanisch dominierten US-Kongress in Folge der Asienkrise eingesetzt wurde. Zu dieser Gruppe waren auch eine Reihe wichtiger Medien zu zählen, wie der *Economist* und die *Financial Times*, die einen hohen Verbreitungsgrad und einen großen Einfluss im Diskurs hatten.³ Intellektuelle Unterstützung kam von den konservativen *Think Tanks* wie dem *Cato Institute* (Calomiris 1998), der *Heritage Foundation* (Vasquez 1998) und dem *American Enterprise Institute* (Lindsay 1998). Die Gruppe war Auftraggeber des zentralen Reformdokuments des IMF-Diskurses, des Meltzer-Reports. Die folgende Analyse des Reports dient der Identifizierung der dieser Gruppe zugrundeliegenden Diskursposition.

1.1 Reformziel: Reduzierung des IMF-Mandats

Im November 1998 gründete der gemeinsame Wirtschaftsausschuss des Kongresses (*Joint Economic Committee*) die *International Financial Advisory Commission* (IFIAC) unter der Leitung des konservativen Wirtschaftswissenschaftlers Allan Meltzer (in Folge: Meltzer-Kommission). Die Debatten im Kongress, die zur Gründung der IFIAC führten, erstreckten sich über das gesamte Jahr 1998. Der republikanisch dominierte Kongress verzögerte eine vom IMF und der Clinton-Regierung angefragte Entscheidung über eine Erhöhung der Quoten um 45 Prozent, die im Kontext der Asienkrise notwendig geworden war (Quotenentscheidungen sind im US-Parlament generell abstimmungspflichtig). In dieser Verzögerungstaktik kam die ablehnende Haltung der Republikaner gegenüber der IMF-Politik Clintons zum Ausdruck. Hintergrund dieser innenpolitischen Opposition waren zum einen parteitaktische Überlegungen, zum anderen die Vorgehensweise Clintons während der Mexikokrise.⁴

- 3 Das lässt sich ohne eine Diskursanalyse zwar nicht unmittelbar quantifizieren, allerdings wurde dies in vielen Interviews deutlich, wie z.B. im folgenden: „Jeder IWF-Mitarbeiter, der etwas auf sich hält, liest den *Economist* (Lachen). Pflichtlektüre! *Financial Times* und *Economist* muss hier jeder lesen, sonst wird man gar nicht akzeptiert.“ (Interview IMF [1])
- 4 Clinton wollte damals ein bilaterales Stützungs paket von 40 Mrd. US-Dollar bereit stellen, scheiterte aber am innenpolitischen Widerstand, da die Laissez-Fairers kein Verständnis für den *Bail-out* risikoreicher Bankenengagements hatten (die Clinton-Regierung stand, wie weiter unten noch gezeigt wird, der *International Financial Community* näher). Das Clinton-Paket scheiterte an den neuen Mehrheitsverhältnissen im Kon-

Erst als sich im Herbst 1998 das Ausmaß der Asienkrise abzeichnete, stimmte der Kongress den Erhöhungen zu und setzte im Gegenzug die Meltzer-Kommission ein.⁵ Im März 2000 reichte diese Kommission den sog. Meltzer-Report ein (IFIAC 2000). Das darin zum Ausdruck kommende zentrale Reformmotiv der Laissez-Fairers war die Reduzierung der Kosten der IMF-Krisenaktivitäten, indem die Aufgaben- und Kompetenzbereiche, sowie der finanzielle Ermessensspielraum des Fonds restringiert würden. Es wurde moniert, dass die Kreditvergabe immer stärker anstieg, ohne gleichzeitig entsprechende Resultate in den Ländern zu erzielen. Der grundlegende Vorwurf des Meltzer-Reports lautete deshalb: „Its [IMF] system of short-term crisis management is too costly, its responses too slow, its advice often incorrect, and its efforts to influence policy and practice too intrusive.“ (IFIAC 2000: 17)

In der Konsequenz schlug die Kommission deshalb vor, den IMF in einen formalisierten internationalen *Lender of Last Resort* (LLR) für Schwellenländer zu transformieren, dessen Kreditvergabe auf kurzfristige Kredite an solvente Mitgliedsregierungen beschränkt sein müsste. Dieser spezifische *Lender of Last Resort*-Ansatz richtete sich explizit nur an Liquiditätskredite, die mit einem Strafzins versehen und auch nur

gress, die nach der Zwischenwahl im November 1994 zu einer republikanischen Mehrheit im Senat und im Repräsentantenhaus geführt hatten. Unter dem republikanischen Fraktionsvorsitzenden Newt Gingrich war diese Mehrheit „viel stärker als zuvor an radikal-populistischen Positionen orientiert“ (van Scherpenberg 2002: 15). Letztendlich konnte Clinton bzw. sein Finanzminister Rubin aber dennoch ein Paket von beinahe 50 Mrd. US-Dollar schnüren, wenngleich nur durch Umgehung des Kongresses unter Rückgriff auf den der Regierung zur freien Verfügung stehenden Wechselkursstabilisierungsfonds (*Exchange Stabilization Fund*, ESF). Aus dem ESF finanzierte die Administration 20 Mrd. US-Dollar, die anderen 30 Mrd. US-Dollar finanzierten der IMF und die *Bank for International Settlements* (BIS). Diese Strategie Clintons verärgerte die Kongressmehrheit zusätzlich. Durch Clintons Wahlsieg 1996 sah sich die republikanische Kongressmehrheit „gedemütigt“ (ebd.: 16) und nahm sich verstärkt außenpolitischer Themen an, zu denen auch die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) gehörten, weil sie Clinton darin in der Defensive erachteten. Aus diesem Grund wurden die Verhandlungen um eine erneute Quotenerhöhung im Jahr 1997 von der Kongressmehrheit um ein Jahr verzögert.

- 5 Zusätzlich wurde im Folgejahr der *Foreign Spending Appropriations Act* verabschiedet, der konkrete Handlungsanweisungen für den IMF beinhalten sollte. Der Fonds sollte danach marktorientierte Reformen sowie Handels- und Finanzsektoraliberalisierung, unabhängige Zentralbanken, Insolvenzgesetze, eine bessere Finanzüberwachung und Privatisierung fördern. Die Rechenschaftspflicht des IMF gegenüber dem Kongress wurde erhöht, und das *US-Treasury* wurde angewiesen, dem Kongress regelmäßig über den Fonds Bericht zu erstatten.

an solche Länder vergeben werden dürften, die vor dem Ausbruch einer Krise eine solide Wirtschaftspolitik betrieben haben. Durch obligatorische Vorbedingungen für die Kreditvergabe („preconditions“) würden im Krisenfall Konditionalitäten nicht mehr nötig sein – folgende vier Vorbedingungen wurden vorgeschlagen:

1. Länder dürfen keine Beschränkungen für die Aktivität ausländischer Finanzinstitutionen aufrechterhalten.
2. Jedes Land muss regelmäßig die Maturitätsstruktur der ausstehenden Außenverschuldung veröffentlichen.
3. Geschäftsbanken müssen adäquat kapitalisiert sein.
4. Der IMF soll fiskalische Mindestanforderungen formulieren, um sicherzustellen, dass IMF-Ressourcen nicht für unverantwortliche Haushaltsmaßnahmen verwendet werden (ebd.: 7ff.).

Die Reduzierung und Automatisierung der Rolle des IMF, wie sie der Meltzer-Report vorsah, hing eng zusammen mit der *Moral Hazard*-Problematik, die einen zentralen Stellenwert in der Kommission einnahm. Die Mehrheit der Autoren der Meltzer-Kommission schrieb in ihrer Analyse der Asienkrise, dass es gerade die Existenz des IMF selbst gewesen sei, welche letztendlich die kostspieligen Probleme geschaffen habe: „By preventing or reducing losses by international lenders, the IMF had implicitly signaled that, if local banks and other firm institutions incurred large foreign liabilities and governments guaranteed private debts, the IMF would provide the foreign exchange needed to honor the guarantees.“ (Ebd.: 29)

Die Kritik wurde durch die Aussage verschärft, dass der IMF diesen Vorwurf nicht hätte einsehen wollen („The IMF has repeatedly denied this charge“, ebd.). Die Gruppe der *Laissez Fairers* selbst betonten die *Moral Hazard*-Problematik so exponiert, dass im Verlauf des Reformdiskurses von allen Akteuren immer wieder Bezug darauf genommen wurde. Im Unterschied zu Positionen anderer, lag ihre Betonung hierbei allerdings explizit auf dem *Moral Hazard*-Phänomen bei Schuldnern und weniger bei den privaten Gläubigern. Die Lösung zur Überwindung von *Moral Hazard* sah der Report deshalb auch in der Vermeidung kurzfristiger Kreditaufnahme, sowie in der Verbesserung der nationalen Überwachungsstandards (ebd.: 50).⁶ Der *Moral Hazard*-Fokus erklärte

6 Der zentrale Weg zur Reduzierung von *Moral Hazard* auf der Gläubigerseite durch Einbeziehung des Privatsektors in die Krisenlösungen war im Meltzer-Report hingegen nicht vorgesehen: „The Commission believes that the development of new ways of resolving sovereign borrower and lender conflicts in default situations should be encouraged, but left to the participants until there is a better understanding by debtors, creditors, and

sich auch aus der Ausrichtung des Reformplans im Meltzer-Report, der durch die drastische Reduzierung der Rolle des IMF künftige Quotenerhöhungen vermeiden wollte: „The IMF’s current resources should be sufficient for it to manage its quasi lender of last resort responsibilities, especially as current outstanding credits are repaid to the IMF.“ (Ebd.: 9)

Die Vorstellung von der Reform des IMF wurde von sechs Grundprinzipien angeleitet (ebd.: 38ff.). So sollten demokratische Prozesse und souveräne Autoritäten in den Mitgliedsländern respektiert werden (Souveränität), institutionelle Ineffizienzen in Folge von Kompetenzüberlappungen (v.a. mit der Weltbank) sollten vermieden werden (Aufgabenteilung), es sollten klare Prioritäten definiert und exzessive Aufgabenauslegung („mission creep“) vermieden werden (Fokussierung). Konkrete Mechanismen sollten zur Kontrolle der Kosten beitragen (Effektivität), die Finanzierungskosten des IMF sollten gleichermaßen von den Nationen getragen werden (Kostenteilung), und der IMF sollte akkurate Informationen über sein Handeln bereitstellen. Außerdem sollten IMF-Offizielle für ihre Handlungen rechenschaftspflichtig sein (Rechenschaftspflicht und Transparenz).

Auf der Grundlage dieser sechs Prinzipien wurde die „Mission für den neuen IMF“ deklariert, die auf eine reduzierte Rolle und somit auch auf eine kleinere Organisation mit drei spezifischen Verantwortungsbereichen hinauslief (ebd.: 40). Der IMF solle, wie oben bereits ausgeführt, eine Finanzierungsfunktion für illiquide, aber noch solvente Schwellenländer übernehmen und kurzfristige Liquidität zur Verfügung stellen.⁷ Diese Funktion solle relativ automatisch und unter restriktiven Kontrollmechanismen ausgeführt werden, damit das Geld nicht für *Bail-outs* verwendet wird. Die Kreditpolitik des IMF dürfe nicht dem Aufbau solcher nationaler Institutionen im Wege stehen „that would attract capital from commercial sources“ (ebd.: 41). Zum zweiten solle der IMF Finanz- und Wirtschaftsdaten von Mitgliedsländern akquirieren und veröffentlichen sowie zeitnah und nach einheitlichen Standards verteilen, damit die Marktteilnehmer Informationen über die Performanz eines Landes erhalten. Schließlich solle der IMF Ratschläge („advice, but not conditions“) bezüglich wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Rahmen

outside observers of how, if at all, public-sector intervention can improve negotiations.“ (IFIAC 2000: 50)

- 7 Es war vorgesehen, dass die Fristen solcher Kredite eine Laufzeit von 120 (max. 240) Tagen haben, und nur gegen Sicherheiten und Strafzinsen vergeben werden. Ferner waren diese für solche Länder reserviert, welche die ex ante Bedingungen erfüllen (Einhaltung wirtschaftspolitischer Standards, offener Finanzsektor, solide Aufsichtsstrukturen).

der Artikel IV-Konsultationen aussprechen (ebd.: 57). Industrieländer würden von den Artikel IV-Konsultationen künftig ausgenommen – zumindest war ein Recht auf „opting-out“ für OECD-Staaten vorgesehen. Im Report wurde vorgeschlagen, alle langfristigen Engagements des Fonds aufzugeben, insbesondere die Fazilität zur Bekämpfung von Armut (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) und die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (*Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF), weil dies im Aufgabenbereich der Weltbank liege. Ferner sollte der IMF alle Forderungen an hochverschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) vollständig abschreiben (ebd.: 8).

Im März 2000 wurde der Meltzer-Report durch Abstimmung unter den Kommissionsmitgliedern verabschiedet und somit zum offiziellen Reformdokument der republikanischen Senats- und Repräsentantenhausmehrheit. Für das Dokument stimmten Charles Calomiris, Tom Campbell, Edwin Feulner, Lee Hoskins, Richard Huber, Manuel Johnson, Allan Meltzer, Jeffrey Sachs. Dagegen stimmten Fred Bergsten, Jerome Levinson, Esteban Edward Torres.⁸ Während drei demokratische Experten gegen den Mehrheitsreport votierten, teilte der vierte Experte der demokratischen Besetzung, Jeffrey Sachs, seine Stimme, wodurch er seine teilweise Zustimmung zum Mehrheitsreport zum Ausdruck brachte. „Dies war nicht irrelevant“, wie Liane Schalatek zurecht schrieb, „da so dem Meltzer-Report eine gewisse Unparteilichkeit verliehen wurde.“ (Schalatek 2001: 1) Aufgrund der herausragenden Stellung von Sachs als prominentem Entwicklungsökonom hatte dies durchaus einen wichtigen diskursiven Effekt, worauf im weiteren Verlauf der Akteursanalyse noch näher eingegangen wird. Die einzigen beiden einstimmig

8 Calomiris war Professor an der *Columbia University* und Direktor eines Projekts über Finanzmarktderegulierung des *American Enterprise Institute*, sowie *Research Associate* des *National Bureau of Economic Research*. Campbell war Kongressabgeordneter (R-CA). Feulner war Präsident der *Heritage Foundation* und ehemaliger Präsident der *Mont Pelérin Society*. Hoskins war Vorstandsvorsitzender der *Huntington National Bank* (1991–97). Von 1987 bis 1991 war er Präsident der *Federal Reserve Bank of Cleveland*. Huber war Vorstandsvorsitzender von Aetna, Inc., einem global operierenden Finanzunternehmen. Johnson war Vorstandsmitglied der Consulting-Firma *Smick Medley International*. Zwischen 1982 und 1986 war er Assistent des Finanzministers. Meltzer war Professor für politische Ökonomie an der Carnegie Mellon Universität und ein *Visiting Scholar* am *American Enterprise Institute*. Sachs war Direktor des *Center for International Development* der Harvard Universität. Bergsten war Direktor des *Institute for International Economics* seit seiner Gründung im Jahr 1981. Er war Mitglied der *Independent Task Force des Council on Foreign Relations*. Levinson arbeitete am *Washington College of Law* und forschte am *Economic Policy Institute*. Torres war Kongressabgeordneter von 1983 bis 1999 (D-CA).

angenommenen Empfehlungen der Kommission betrafen die Forderung nach der völligen Abschreibung von HIPC-Schulden und nach dem Rückzug des IMF aus langfristigen Strukturengagements. Die drei Kommissionsmitglieder, die gegen den Mehrheitsreport gestimmt hatten, verfassten ein „Dissenting Statement“, das einen Bezugspunkt der Akteursgruppe der Institutionisten markierte.

1.2 Diskursmacht: *Two-Level-Games* und US-Vetomacht

Der Meltzer-Report war nicht nur das offizielle Reformdokument der Laissez-Fairers, sondern Dreh- und Angelpunkt des gesamten Diskurses, wodurch nicht zuletzt die bedeutende Stellung des US-Kongresses, bzw. der US-Regierung im Reformdiskurs deutlich wurde (vgl. Pfaller 2000). Der Report hatte insofern auch eine entsprechend mächtige Wirkung bei der Umsetzung von Reformmaßnahmen, die vor allem nach der Ablösung des demokratischen Präsident Bill Clinton durch den Republikaner George W. Bush in Angriff genommen wurde. Mit dem Regierungswechsel fand ein Paradigmenwechsel in der internationalen Finanzpolitik der USA statt, denn Bush war nicht dazu bereit wie sein Vorgänger, kostspielige *Bail-out*-Pakete für private Investoren zu schnüren (vgl. Peet 2003: 84).⁹ In der Reformanalyse muss die Macht der Laissez-Fairers aufgrund des Regierungswechsels im Jahr 2000 periodisch unter-

9 Dabei muss zwischen der Politik der Clinton-Administration und der demokratischen Parteilinken unterschieden werden. Clinton verteidigte sein Krisenmanagement vor dem Hintergrund nationaler Sicherheitsinteressen, was von der eigenen Parteilinken nicht geteilt wurde (Stanford 2000). Auf Parlamentsebene muss wiederum von einem paradigmatischen Graben zwischen den beiden Parteien gesprochen werden, was sich in den Beweggründen gegen *Bail-outs* zeigte. Kritisiert wurde zwar von beiden Seiten die Verwendung von Steuergeldern für solche Auskäufe, allerdings lag die Rationalität gegen ein solches Vorgehen bei den Republikanern im Problem des *Moral Hazard* begründet, während (linke) Demokraten Gerechtigkeitsgrundsätze thematisierten. Die Republikaner sahen ein große „Geldverschwendung“ im Zuge der *Bail-outs*: „We should not commit U.S. taxpayer resources unless and until we can answer the question, will it be in a way which protects our national interest?“ [...] [T]he IMF is not an open institution. Some argue that the Treasury Department bureaucrats wield tremendous influence at the IMF [...] but that is insufficient accountability to the American taxpayer.“ (Bachus im House Banking Oversight Subcommittee 1998: 3) Die Befürchtungen auf der linken Seite betrafen vielmehr die Frage, ob es vertretbar sei, dass amerikanische und asiatische Steuerzahler große US-Finanzinstitutionen auskaufen. Unterstützung für die demokratische Kritik kam vor allem von asiatischen NGOs (Bello 1998), Gewerkschaften (Becker 1998) und linken Lobbygruppen (Nader 1998).

teilt betrachtet werden, denn während die Gruppe in der Opposition primär ein Vetorecht innehatte, wurde sie mit Bush zur zentralen institutionellen Initiativmacht.

Der Einfluss des US-Kongresses im Reformdiskurs war aber auch schon unter Clinton von großer Bedeutung, weil er, wie eben angesprochen, eine zentrale Blockademacht innehatte, die den IMF unmittelbar betraf, da die USA darin über eine Sperrminorität verfügten. Auf dieser baute stets das klassische „Two-Level“-Argument des US-Exekutivdirektors bei IMF-Verhandlungen auf (das Vetorecht des Kongresses wurde oftmals als Argument gegen die Realisierbarkeit von Reformvorschlägen verwendet, um radikalere Reformansätze aus dem Diskurskern zu verdrängen; vgl. zu *Two-Level-Games*: Putnam 1988). Durch seine Kompetenz im Gesetzgebungsprozess erstreckte sich der institutionelle Einflussbereich des Kongresses auf die Abstimmung über Quotenerhöhungen und Erweiterungen der Statuten. Zusätzlich konnte der Kongress über Gesetze abstimmen, welche die Handlungsweise des US-Exekutivdirektors im IMF festlegte, was einer gängigen Praxis entsprach, wenn die Quoten überprüft wurden (vgl. White 2002: 235ff.). Die Macht des Kongresses war deshalb stets in den periodischen *Quota Reviews* am größten.

Mit dem Wechsel der Laissez-Fairers in die US-Administration vergrößerte sich die Macht der Gruppe erheblich, da die US-Regierung grundsätzlich über zwei formelle Einflusskanäle im IMF verfügte: Den Gouverneur (und dessen Vertreter, *Alternate Governor*) und den Exekutivdirektor (und *Alternate Director*), die beide vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt wurden. Die Exekutivdirektorin war verantwortlich für das Tagesgeschäft (während und nach der Asienkrise war das Karen Lissakers). Das US-Finanzministerium (*Treasury*) beriet die Exekutivdirektorin in ökonomischen Belangen und stellte zusätzliche Berater zur Seite (drei technische und zwei administrative Assistenten; Geithner 1998). Ferner gab es eine eigene Abteilung im Finanzministerium, die sich mit IMF-spezifischen Themen beschäftigte. Das Finanzministerium selbst war wiederum gegenüber dem Kongress rechenschaftspflichtig. Tatsächlich übte der Kongress aber nur dann Einfluss auf die Exekutivdirektorin aus, wenn eine Erweiterung der Statuten oder Quotenerhöhungen anstanden. Dagegen war die Aufsicht des Finanzministeriums über die Exekutivdirektorin kontinuierlich und sehr eng – aufgrund der besonderen Lage der IMF-Büros in Washington stand die US-Exekutivdirektorin unter stärkerer Beobachtung als andere Exekutivdirektoren (vgl. White 2002: 231-237). Das Finanzministerium beriet sich auch mit der Handelsabteilung und dem US-Handelsvertreter (*US Trade Representative*, USTR), um sicherzustellen, dass der Exekutivdi-

rektor über Handelsbelange informiert war.¹⁰ Innerhalb des IMF war es die Aufgabe der Exekutivdirektorin, die Weisungen des *Treasury* zu befolgen und bestmöglich in der Organisation umzusetzen.

Da die meisten Entscheidungen konsensual getroffen wurden, mussten Koalitionen für die notwendige Unterstützung im Direktorium gefunden werden. Dazu mussten enge und häufige Kontakte mit dem geschäftsführenden Direktor, dem Stab sowie den anderen Büros der Exekutivdirektoren gepflegt werden. Ferner gab es einen engen und direkten Kontakt mit den Regierungen der Mitgliedsländer einschließlich des G-7-Rahmens oder anderer multilateraler Foren (vgl. Geithner 1998). Insofern stellten formale Treffen des Exekutivdirektoriums nur einen Einflusskanal der US-Exekutivdirektorin dar. Timothy Geithner betonte, dass auch direkt von Seiten des *Treasury* Druck auf den geschäftsführenden Direktor ausgeübt wurde, *Policies* in öffentlichen Foren zu diskutieren, die vorher lediglich intern und informell diskutiert wurden (vgl. ebd.).¹¹ Innerhalb der Regierung kontrollierte das Finanzministerium weitgehend die Inhalte der US-Exekutivdirektorin im Fonds, wenngleich alle hochrangigen Finanzbeamte vom Präsidenten ernannt wurden und dem Weißen Haus rechenschaftspflichtig waren.

In der folgenden Zusammenstellung sind noch eine Reihe weiterer Einflusskanäle der *Laissez-Fairers* im IMF aufgelistet, wie z.B. der vergleichsweise große angelsächsische, neoklassisch ausgebildete Stab („ideological mind set“) und die Rolle von Beratern (vgl. Woods 2003: 96). Auf diese soll im Kontext des *Laissez-Faire*-Akteurs jedoch nicht näher eingegangen werden, da sie Teil der Reformanalyse sind. Formell hielt zwar das *Treasury* die Schlüsselrolle bei der Bestimmung der US-Position im Fonds inne, aber auch das Ministerium agierte innerhalb politischer Schranken, die vom Präsidenten, dem Kongress und – weniger direkt – der Öffentlichkeit und Lobbygruppen mitbestimmt wurden.¹²

10 Anders als in anderen Ländern, wie bspw. in Großbritannien, wo das DFID (*Department for International Development*) einen „deutlichen Einfluss“ auf die IMF-Politik hat, ist das US-Pendant (USAID) nicht in IMF-*Policy*-Prozesse involviert. Einem Vertreter von USAID zufolge sei der IMF schließlich auch keine Entwicklungsinstitution (nach White 2002: 233).

11 Timothy Geithner war während der Asienkrise *Treasury Under Secretary for International Affairs* und wechselte später ins das *Policy Development and Review Department* (PDR) des IMF.

12 Diese Einflusskanäle und Kompetenzbereiche entsprechen denen anderer Länder, die über einen eigenen Exekutivdirektor verfügen. So ist der deutsche Exekutivdirektor dem Finanzministerium rechenschaftspflichtig, und das Ministerium in Berlin ist Weisungsgeber für die deutsche Politik im IMF. Allerdings wird das Finanzministerium wiederum vom Kanzler und auch vom Deutschen Bundestag beeinflusst, so z.B. im Falle des Internati-

Der informelle Einfluss der Instanzen im Fonds war sehr viel schwieriger nachzuzeichnen und muss in jedem konkreten Fall – in der vorliegenden Arbeit anhand des internationalen Insolvenzrechts – analysiert werden. Aufgrund der Sonderstellung des *US-Treasury* kam dem Ministerium als Einzelakteur im Reformprozess eine gesonderte Rolle zu, weshalb im weiteren Verlauf aufgezeigt wird, welche Gruppen Einfluss auf die Behörde nahmen. Ideentheoretisch betrachtet wurde das Finanzministerium vom neoklassischen Paradigma angeleitet. Aus hegemonie-theoretischer Perspektive wird untersucht, inwiefern Banken und Finanzeliten einen gesonderten Zugang zur Behörde hatten und somit deren Handlungen beeinflussten. Auf die Finanzgruppe wird im Folgenden näher eingegangen.

Schaubild 8: *US-Einfluss im IMF*

1. Finanzstruktur

- Anteil der Beitragszahlungen der USA;
- Erwerb zusätzlicher Ressourcen für besondere Zwecke (GAB/NAB);
- Erfordernis der US-Kongress-Zustimmung für US-Zahlungen bzw. Erhöhung der Zahlungen an den IMF.

2. Ressourcenverwendung

- formale Voraussetzungen für Zustimmung der USA bei Kreditvergabe;
- informelle Prozesse der US-Zustimmung.

3. Belegschaft (Stab) und Management

- Zusammensetzung der Belegschaft (Nationalität und Ausbildung);
- US-Zustimmung für Ernennungen (formell oder informell) von leitenden Positionen (bzw. Entlassung);
- „ideological mind set“.

4. Formale Wahl- und Machtstrukturen

- US-Einfluss bei statutarischen Fragen (Sperrminorität);
- Einfluss der USA über informelle Prozesse und Konventionen;
- Rolle von „unabhängigen“ Beratern, Finanzmarktakteuren und NGOs.

onalen Insolvenzrechts. Die Deutsche Bundesbank, deren Präsident Gouverneur (in Abwechslung mit den Finanzminister) im IMF ist, steht in engem Kontakt mit dem Finanzministerium wie auch dem deutschen Exekutivdirektor und in der Regel findet eine Absprache zur Findung einer einheitlichen deutschen Position mit dem Ministerium statt, wenngleich das Ministerium das letzte Wort hat (Interviews BMF, Deutsche Bundesbank, IMF [1]).

2. Internationale Finanzgemeinde

Die Marktakteure in Gestalt der internationalen Finanzgemeinde setzten sich aus global agierenden Banken und institutionellen Investoren zusammen, die vornehmlich in den USA, aber auch anderen großen Industrieländern angesiedelt sind. Die Einzelinstitute schlossen sich in Verbänden und Interessenvertretungen in Washington und New York zusammen, die in einem engen Kontakt mit dem IMF (vor allem in der Zeit von Michel Camdessus), dem US-Finanzministerium und anderen G-7-Finanzministerien und Zentralbanken standen (Interview IIF). Aufgrund des starken Übergewichts US-amerikanischer Finanzinstitute in der „Community“ und deren Verbänden ist es durchaus gerechtfertigt, von der Wall Street als kollektivem Akteur zu sprechen.¹³

Die für den Reformdiskurs zentralen Verbände und Organisationen waren das *Institute of International Finance*, die *American Bankers' Association*, die *Bankers' Association for Foreign Trade* (heute: *Bankers' Association for Finance and Trade*), das *Institute of International Bankers*, das *Institute of International Monetary Affairs* und die *Emerging Markets Traders Association* (EMTA). Diese Einrichtungen betrieben Lobbyarbeit im nationalen wie im internationalen Politikprozess, indem sie Konferenzen organisierten, Analysen und *Policy-Papers* verfassten und spezifische Informationen aufbereiteten und verbreiteten – sie waren aufgrund ihrer Mitglieder in der Regel materiell sehr gut ausgestattet.

Für die Reformdebatte besonders wichtig war das *Institute of International Finance*.¹⁴ Im IIF schlossen sich prominente Mitglieder der Finanzgemeinde, der größten Banken, vor allem derjenigen, die sich aktiv

13 Die großen Banken selbst identifizierten sich mit dieser Bezeichnung. Zur Wall Street zählten sie die internationalen Banken in New York: Citibank, JP Morgan, Deutsche Bank, Morgan Stanley-Dean Witter, HSBC, UBS, Salomon Smith Barney, Merrill Lynch, Goldman Sachs, Shearson Lehman Brothers. Nicht dazu zählten sie die großen holländischen Banken (u.a. ABN-Amro), ING. Genauso wenig gehörten japanische, italienische oder regional orientierte Banken dazu. Seit der Aufgabe des *Glass-Steagall Acts* von 1933 im Jahr 1999 können auch Geschäftsbanken wie Chase Manhattan und die Citibank im Investmentbanking aktiv sein, was den Kreis der Wall Street erheblich erweiterte. Weiterhin nicht dazu gezählt wurden die großen Fondsgesellschaften und Versicherungen (Interview Internationale Finanzgemeinde [1]; Kellermann 2004).

14 Es wurde im Zuge der lateinamerikanischen Verschuldungskrise im Jahr 1983 gegründet. Der Gründungszweck war die Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen über die wirtschaftlichen Umstände und Entwicklungen in den Schuldnerländern, um es den Banken zu ermöglichen, Investitionen – basierend auf einem adäquaten Risikomodell – tätigen zu können.

auf ausländischen Märkten bewegten, zusammen. Der Vorsitzende des IIF war immer ein Vorstandsmitglied einer der großen *Wall Street*-Banken. Das Institut organisierte Tagungen und Konferenzen, auf denen Banker untereinander verhandelten, aber auch mit Regierungsmitgliedern und internationalen Organisationen diskutierten. Es repräsentierte vornehmlich Banken, die in einem Kreditverhältnis mit der US-Regierung und den internationalen Organisationen standen (vgl. IIF 1999). Insofern vertrat es eine relativ homogene international ausgerichtete Gruppe mit kongruenten Kerninteressen – ihr Geschäftsfeld war das internationale Kredit- und Investmentgeschäft, einschließlich Arbitrage, Spekulation und Absicherungsgeschäften, weshalb eine zentrale organische Forderung in der Liberalisierung der existierenden Beschränkungen von grenzüberschreitenden Kapitalflüssen bestand (vgl. Armijo 2002b: 45f.).

Gleiches traf auch auf die *Emerging Markets Traders Association* (EMTA) mit Sitz in New York zu. Die EMTA schaltete sich besonders in die Debatte um das internationale Insolvenzrecht ein und ist deshalb für die Reformanalyse in der vorliegenden Arbeit ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die EMTA stand in engem Kontakt mit anderen Händlervereinigungen und auch mit dem IIF.¹⁵ Sie repräsentierte die verschiedenen Banken und Händler der „*Investment Community*“ (EMTA-Website).¹⁶ Die Vereinigung sah ihre Aufgabe darin, Informationen aufzubereiten und eine Infrastruktur für Schwellenländeranleihen, -derivate, -devisen und -aktien aufzubauen.

2.1 Reformziel: Erhaltung des Status quo

Die internationale Finanzgemeinde wurde im Zuge des Reformdiskurses von den Kritikern des Fonds und dessen Vorgehen in Asien als einseitiger Gewinner der Krise dargestellt, weil sie der stärkste Profiteur der multilateralen Kreditvergabepraxis gewesen sei. Das Verhältnis der Finanzmarktakteure zum IMF entsprach danach dem einer asymmetri-

15 Dazu gehören die *International Swaps and Derivatives Association* (ISDA), die *International Securities Market Association* (ISMA) und die *Bond Market Association* (TBMA).

16 Gegründet wurde sie im Jahr 1990 als Reaktion auf die neuen Handloptionen, die sich im Zuge der Schuldenrestrukturierungen von Mexiko und Venezuela durch den Brady-Plan ergeben hatten. Es ging dabei primär um die Entwicklung von Marktmechanismen, um die 50 Mrd. US-Dollar neuer Schuldverschreibungen handeln zu können. Die EMTA firmierte bis zum Jahr 1992 unter dem Namen *Least Developed Country Debt Traders Association*. Mit der Namensänderung sollte dem höheren Entwicklungsgrad der neuen Märkte Rechnung getragen werden (<http://www.emta.org/about/aboutmainframe.html>).

schen Versicherungsgarantie, ohne dass der Versicherte eine Prämie bezahlen müsste, obgleich die Marktakteure den *Moral Hazard*-Vorwurf öffentlich vehement bestritten. Insofern wurde der IMF durch die Finanzgemeinde im gesamten Reformdiskurs weder in seiner Existenz, noch in seinem Handeln der 1990er Jahre in Frage gestellt, da seine Rettungskredite den Zahlungsfluss von Seiten der Krisenländer, die ansonsten zahlungsunfähig geworden wären, aufrecht hielten. Dadurch war es den Finanzakteuren sogar möglich, Gewinne zu realisieren: „We made double-digit returns“, so zwei leitende Mitarbeiter einer großen US-Investmentbank in New York im Interview auf die Frage nach ihren „Verlusten“ während der Asienkrise. Das gleiche galt auch für andere Krisen, wie bspw. in Argentinien: „Professionally we benefit a lot from IMF money in Argentina.“ (Interview Internationale Finanzgemeinde [1]) Das Kernziel der Marktakteure war deshalb die Erhaltung des Status quo.

Die öffentliche Reformposition der Gruppe konzentrierte sich aus diesem Grund auf die Entkräftung des *Moral Hazard*-Vorwurfs.¹⁷ Ihr grundlegendes Argument war, dass sowohl während der Verschuldungskrise in Lateinamerika als auch in der Asienkrise ein einfaches Liquiditätsproblem zu einem Problem der nationalen Solvenz stilisiert worden sei. Dabei seien die Krisen vielmehr ein Problem der Regulierungsstrukturen in den betroffenen Ländern gewesen. *Moral Hazard* gab es der internationalen Finanzgemeinde zufolge ausschließlich auf Seiten der Schuldner: „It is a huge exaggeration, however, to suggest that the so-called bailout guarantee played more than a minor role in creating the Asian crisis.“ (Rockefeller 1998) So sei *Moral Hazard* auf Seiten der Gläubiger „quantitativ irrelevant“ (Zhang 1999), beziehungsweise die bloße Existenz von *Moral Hazard* sei kein Hinweis auf eine mangelnde Effizienz einer spezifischen institutionellen Lösung. Es ginge, wenn überhaupt, um die Frage, ob die Kosten von *Moral Hazard* größer seien als die Kosten seiner Vermeidung (Deutsche Bank Research 2000: 8).

Die Finanzgemeinde ging davon aus, dass die Lösungen von Finanzkrisen in der kollektiven Anstrengung der internationalen Organisationen, Regierungen und Zentralbanken liegen und weniger in denjenigen der Finanzgemeinde selbst. Aufgrund des Liquiditätsansatzes der Marktakteure wurde die Lösung der Krisen auch in der Schaffung eines günstigen Investitionsklimas gesehen, wofür der IMF im Zuge seiner Strukturanpassung sorgen sollte. Und anstatt Schulden zu restrukturieren oder zu streichen, sahen die Bankenvertreter die Lösung der Schulden-

17 Die Einordnung basiert auf der Auswertung des Handelsmagazins *The American Banker* des Zeitraums 1995 bis 2002, sowie verschiedener Arbeitspapiere von Deutsche Bank Research und der Commerzbank.

krise im Ausbau der Kreditvergabe. Ein darauf aufbauendes Wachstum in Schuldnerländern würde ihnen dann nach diesem Ansatz die Schuldnerückzahlung ermöglichen. Das Wachstum in den Schuldnerländern sahen die Marktakteure wiederum vom Wachstum in den Industrieländern abhängig, woraus sie schließlich den Imperativ für weitere neoliberale Reformen in den USA und den anderen Ländern ableiteten, aber eben auch die Notwendigkeit für die Bereitstellung von „harter Währung“ für die Dritte Welt.

Der IMF spielte in diesem Kontext für die privaten Finanzinstitute in mindestens drei Bereichen eine wichtige Rolle, wie der Präsident von Chase Manhattan, David Rockefeller (1998), herausstellte:

- Die wichtigste Funktion wurde darin gesehen, dass der IMF den Liquiditätsstrom aufrechterhält. Der IMF sollte sich nicht unbedingt als langfristiger Gläubiger in das Kreditgeschäft einmischen, sondern vielmehr als Katalysator, der den Zugang zu den privaten Kapitalmärkten ermöglicht: „Without a guarantor of international liquidity, many good loans would not be made. [...] Thus, the IMF is the sovereign nations' credit union.“ (Ebd.) Strukturanpassungsprogramme wurden als Voraussetzung für die Herstellung der Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer betrachtet. Für den Fall, dass diese mit kontraktiven Folgen in den betroffenen Ländern verbunden sind, sollte der IMF eine expansivere Politik ermöglichen, um die künftige Zahlungsfähigkeit des Landes wiederherzustellen.
- Der IMF wurde ferner als Quelle systematischer und zentralisierter Informationen angesehen und geschätzt. Denn aus der Tatsache, dass der IMF als Regierungsorganisation eine „state-like relationship“ zu Ländern eingehen kann, wurde abgeleitet, dass der Fonds an qualitativ höherwertige Informationen herankomme als Privatbanken. Informationen werden dabei als essentiell für Investitionsentscheidungen betrachtet.
- Die Finanzgemeinde erwartete schließlich vom IMF, dass er die Rolle eines zentralen Koordinators der internationalen Finanzpolitik übernimmt und auch als Stabilisator der internationalen Finanzmärkte auftritt. Die Gruppe war zwar generell kritisch gegenüber Regulierungen und folglich auch gegenüber den Regulierern eingestellt und zog es vor, direkt mit Regierungen zu verhandeln. Die Rolle des Fonds als regulierende Instanz erschien ihnen aber legitim, solange er für ihre Interessen direkt oder indirekt eintrat. Prinzipiell hatte aber Liquidität einen höheren Stellenwert als Stabilität, da Letzteres (zumindest theoretisch) ohnehin die Folge von ausreichend Liquidität sein sollte, bzw. sich auch in einem instabilen Marktumfeld mit

Hilfe derivativer Finanzinstrumente Profit erwirtschaften lassen sollte.

Der Krisenansatz der Finanzinstitutionen war fallweiser Natur (ad hoc-Lösungen) und sollte jeweils neu zwischen den beteiligten Akteuren verhandelt werden. Jeglicher regulatorischer Eingriff, insbesondere im Bereich des Kapitalverkehrs, wurde als unmittelbarer Eingriff in ihre Rechte betrachtet und deshalb abgelehnt. Insofern war ihnen auch eine sofortige Rückzahlung von Schulden weniger wichtig als die Schaffung oder Aufrechterhaltung der potenziellen Zahlungsfähigkeit in der Zukunft – Schuldenabschreibung und Kapitalverkehrskontrollen wurde als Ursache und nicht als Lösung von Überschuldungsproblemen betrachtet (vgl. IIF 2002 sowie Kapitel V).

2.2 Diskursmacht: Netzwerke des *Washington Consensus*

Für das Diskursziel der Erhaltung des Status quo und somit des *Washington Consensus* musste national wie international die nötige politisch-ideologische Unterstützung in den wichtigsten Ländern, einschließlich einiger großer Schwellenländer, erreicht werden. Aus der hegemonietheoretischen Perspektive war dabei besonders das Verhältnis zwischen den Marktakteuren und der US-Regierung entscheidend (vgl. Scherrer 1999; Strange 2002).¹⁸ Es kann dabei von einem Netzwerk des *Washington Consensus* gesprochen werden, weil insbesondere zwischen dem US-Finanzministerium und der US-amerikanischen Finanzgemeinde enge Verbindungen bestanden, aber auch zwischen dem IMF (und der Weltbank) und der Gruppe der Marktakteure.¹⁹

Ein Grund dafür waren vielfältige personelle Verflechtungen der US-Administration und der Wall Street, wie Jagdish Bhagwati (1998) konstatierte. Die US-Administration setzte sich vornehmlich aus Außenseitern und nicht Berufspolitikern zusammen, weshalb es eine Tendenz gab, *Treasury*-Angestellte aus der Privatwirtschaft oder der Wissenschaft zu rekrutieren. Dieser Zirkel aus *Akademia*, *Treasury*, Wall Street und IMF führte dazu, dass sich die Politik stark an den Vorgaben der

18 Aber auch die ideologische Übereinstimmung der Vertretung der wichtigsten Schwellenländer im IMF, der sog. G-24, mit dem neoliberalen „Mind-Set“ der Marktakteure war von zentraler Bedeutung, wie im weiteren Verlauf noch deutlich wird.

19 Wie Rainer Tetzlaff schreibt, ist dieser Vorwurf so alt wie der IMF selbst: So verweigerte die Sowjet-Regierung, trotz aktiver Konferenzteilnahme und Zuweisung eines eigenen Exekutivdirektors in Bretton Woods, letztlich die Ratifizierung der Statuten im Jahr 1945/46, da die Bretton Woods-Institutionen lediglich „Zweigstellen der Wall Street“ seien (1996: 47f.).

Wall Street orientierte, was Bhagwati als „Wall Street-Treasury-Komplex“ bezeichnete. Bhagwati spielte damit vor allem auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre an, als Robert Rubin (ehemaliger Vorstandsvorsitzender von Goldman Sachs) und Lawrence Summers (ehemaliger Harvard-Professor) die Führungsspitze im Finanzministerium der Clinton-Administration bildeten: „A powerful network of like-minded luminaries [...] unable to look much beyond the interests of Wall Street, which it equates with the good of the world.“ (Ebd.: 11f.)

Rubin selbst betonte stets, dass ihm seine Erfahrung an der Wall Street gezeigt habe, dass die Weltwirtschaft eine Architektur benötige, die so modern wie die Märkte selbst ist. Er definierte vier Ziele für eine neue internationale Finanzarchitektur:

- Die Transparenz und Veröffentlichungspflicht („disclosure“) zu erhöhen,
- die Rolle des IMF als *Lender of Last Resort* zu stärken,
- die Rolle des Privatsektors so zu definieren, dass auch dieser einen angemessenen Teil bei Krisen übernimmt („Private Sector Involvement“, PSI) und
- die Finanzinstitutionen in Schwellenländern (Rubin 1998) zu stärken.

Der einzige Unterschied zwischen der Rubinschen Reformagenda und der der Finanzgemeinde war der dritte Aspekt des Einbezugs des Privatsektors in das Krisenmanagement (PSI). Allerdings war PSI während der Clinton-Administration lediglich ein rhetorisches *Side Payment* mit Hinblick auf die einflussreiche *Moral Hazard*-Kritik von Seiten der Laissez-Fairers. Mit dem Amtsantritt George W. Bushs veränderte sich (zumindest temporär) die Diskursmacht der Marktakteure.

Die Hegemonie der internationalen Finanzgemeinde leitete sich nicht zuletzt auch aus ihrer strukturellen Macht ab, die sich aus ihrer Funktion als zentraler Kapitalgeber- und intermediär erschließt: „Investment bankers exercise direct control over capital supplies to global institutions by monopolizing bond sales and the private loan market. They also control the supply of practical financial expertise, particularly in the areas of international investment, bonds sales and currency exchanges.“ (Peet 2003: 202)

Die Forschungsabteilungen und Verbände der Finanzgemeinde arbeiteten an Analysen und Vorschlägen zur Gestaltung der internationalen Finanzarchitektur, die der Reproduktion der Grundprinzipien des *Washington Consensus* (Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung) dienten. Der große diskursive Einfluss der Vorschläge der Gruppe ging nicht nur auf deren hohen Verbreitungsgrad (v.a. unter zentralen politi-

schen Entscheidungsträgern) zurück, sondern auch auf deren technisch-pragmatischen Charakter, der sich paradigmatisch im orthodoxen Bereich bewegte, darin aber flexibler war, als dies bei den Laissez-Fairers der Fall war. Ihr Ansatz kann als strategischer Neoliberalismus beschrieben werden – strategisch deshalb, weil (anders als bei den Laissez-Fairers) Liberalisierung und Deregulierung immer nur dann propagiert wurden, wenn es der Finanzgemeinde vorteilhaft erschien.

3. Institutionalisten

Die breitgefächerte Akteursgruppe der Institutionalisten orientierte sich an der Position des IMF, der durch spezifisch institutionalistische Reformvorschläge die eigene technokratische Legitimität wiederherzustellen versuchte. Die Ansätze der Gruppe bewegten sich dabei grundsätzlich in der neoklassischen Orthodoxie, weshalb sie keine Diskursgegner der Laissez-Fairers oder der Finanzgemeinde waren. Allerdings wichen sie in zentralen Vorstellungen entscheidend voneinander ab. Ihrer Überzeugung nach könnten durch Institutionalisierungsprozesse die Instabilitäten der internationalen Finanzmärkte kontrolliert werden (Eichengreen 1999).²⁰ Ihr Reformansatz bestand im Aufbau nationaler und internationaler Institutionen und in der Kooperation zwischen den Industrieländerregierungen. Zu dieser Koalition zählten der *Council on Foreign Relations* (CFR), ein Großteil der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) (v.a. Deutschland), die G-7²¹ (ohne „G-1“²²),

20 Eine kritischere Gruppe der Institutionalisten ging davon aus, dass der technologische Fortschritt es den Märkten erlaube, den Regulierenden immer einen Schritt voraus zu sein und sprachen deshalb von einer „new hegemony of financial markets“ (Cerny 1994: 320). Sie entfernten sich in ihrer Analyse bereits vom *Mainstream*, bewegten sich aber in Form von *Global Governance*-Konzepten noch im institutionalistischen Bereich (Cohen 2002; Underhill/Zhang 2003; Reinicke 1998).

21 Die G-7 waren Frankreich, Deutschland, Japan, Großbritannien, USA, Kanada und Italien; diese Gruppe muss unterschieden werden in die G-7 der Staats- und Regierungschefs, die im Jahr 1975 etabliert wurde und die G-7 der Finanzminister, die wiederum von den G-7 Staats- und Regierungschefs auf dem Tokio-Gipfel im Mai 1986 gegründet wurde. Zwar ist die G-7 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mittlerweile durch die gleichberechtigte Aufnahme Russlands zur G-8 erweitert worden. Die Finanzminister und Notenbankgouverneure treffen sich jedoch weiterhin als G-7 ohne Russland (van Scherpenberg 2002: 13).

22 Die „Group of One“, so die Bezeichnung der USA durch Leo van Houtven (2002: 41), der damit den alleinigen Supermachtstatus der USA zum Ausdruck brachte.

die G-20²³, das *Institute of International Economics* (IIE), das *Financial Stability Forum* (FSF), die *Bank for International Settlements* (BIS), die Dissidenten der Meltzer-Kommission und der IMF unter der Leitung von Horst Köhler.

Ihre Reformforderungen bestanden in der Erhöhung der Transparenz in den Mitgliedsländern, v.a. in den Entwicklungs- und Schwellenländern, in der Überprüfung der Fazilitäten und Konditionalitäten sowie im Einbezug des Privatsektors in die Krisenprävention und die Krisenüberwindung. Ihr Ziel war die Konzentration des IMF auf seine Kernkompetenzen, um ihn als verbindliches multilaterales Gebilde zu erhalten.

3.1 Reformziel: Kernkompetenzen und Einbindung des Privatsektors

Das grundlegende Reformdokument der Institutionalistinnen war der Report der *Independent Task Force* des *Council on Foreign Relations*. Der CFR fungierte im Reformkontext als Forum, um einen möglichst breiten Konsens für politische Positionen zu erarbeiten, die auch Aussicht auf Umsetzung haben (vgl. Scherrer 1999: 88).²⁴ Der für den Reformdiskurs relevante Bericht der *Task Force* wurde in Konkurrenz zur Meltzer-Kommission verfasst und erschien bereits im Jahr 1999 (CFR 1999) – die abweichenden Experten der Meltzer-Kommission schlossen sich den Empfehlungen der *Task Force* an (vgl. Bergsten 2000a/b; IFIAC 2000). Die Expertengruppe wurde von Morris Goldstein (IIE) geleitet und umfasste 27 Experten („luminaries of the American internationalist establishment“, Williamson 2001: 1).²⁵

23 Die G-20 umfasste die G-7 und wichtige Entwicklungs- und Schwellenländer; auf diese Gruppe wird noch explizit eingegangen.

24 Die Mitgliedschaft des CFR ist auf 1600 Personen begrenzt und besteht zum überwiegenden Teil aus Top-Managern, Rechtsanwälten, Wissenschaftlern der *Ivy League*-Universitäten und führenden Redakteuren der *New York Times*, *Washington Post*, *Newsweek*, *Time*, *U.S. News*, *World Report*, *Fortune*, *Business Week*, *CBS*, sowie Vorstandsmitgliedern der großen Stiftungen (Rockefeller Foundation, Carnegie Corporation, Ford Foundation) (Scherrer 1999: 86ff.).

25 Diese waren: Paul A. Allaire (Xerox Corporation), C. Fred Bergsten (IIE), Kenneth W. Dam (University of Chicago), George David (United Technologies), Jorge I. Domínguez (Harvard University), Kenneth M. Duberstein (The Duberstein Group, Inc.), Barry Eichengreen (University of California, Berkeley), Martin S. Feldstein (Harvard University), Maurice R. Greenberg (American International Group, Inc.), Lee H. Hamilton (Woodrow Wilson International Center for Scholars; extern), John G. Heimann (Financial Stability Institute), Peter B. Kenen (Princeton University), Paul Krugman (MIT), Nicholas R. Lardy (The Brookings Institution), David Lipton (Carnegie Endowment for International Peace), Ray F.

Der CFR-Report befürwortete grundsätzlich einen marktorientierten Reformansatz, der im Kern auf die Reduzierung von *Moral Hazard* ausgerichtet war und dafür den Privatsektor in Krisenansätze involviert wissen wollte – darin unterschied er sich signifikant von der Finanzgemeinschaft und den Laissez-Fairers. Die *Task Force* formulierte folgende sieben Schlüsselempfehlungen für die Reform des IMF:

- „Good housekeeping“ müsse belohnt werden, und zwar in Form günstigerer Konditionen für IMF-Kredite (CFR 1999: 4). Mit guter Haushaltsführung sind sog. *sound macroeconomic policies* gemeint, die mit dem *Washington Consensus* übereinstimmen (ebd.: 71).
- Kurzfristige Kapitalimporte in Schwellenländer sollten vermieden werden, indem transparente, nicht-diskriminatorische Steuern eingeführt werden, die darauf abzielen, längerfristige ausländische Direktinvestitionen zu fördern.
- Der Privatsektor sollte zur Lastenteilung herangezogen werden („promote fair burden-sharing and market discipline“, ebd.: 5). Alle Länder sollten sog. Kollektivklauseln in ihre Anleihenverträge aufnehmen, die eine Gläubigerkoordination im Insolvenzfall erleichtern (ebd.: 6).
- Misch-Wechselkurssysteme sollten vermieden werden; man plädierte für „corner solutions“, d.h. entweder feste oder flexible Wechselkurse.
- Das Credo „Less will do more“ zielte auf die Kreditvergabe des IMF im Krisenfall ab. Der IMF sollte künftig zwischen Länder- und Systemkrisen unterscheiden. Für Länderkrisen schlug man vor, dass die Kreditvergabe die vorgesehenen Höchstgrenzen, die sich aus der Quote ergibt, nicht überschreiten sollte. Bei systemischen Krisen sollte der IMF auf alle Fazilitäten zurückgreifen, und für den Fall, dass ein Land zum „innocent victim“ würde (ebd.), auch auf speziellen Ansteckungsfonds.
- „Back to basics“ war die Kernaussage des Berichts und zielte auf die Rückbesinnung des IMF auf seine monetären Kernkompetenzen und den Rückzug aus längerfristigen Projekten ab.

Marshall (University of Texas), Jacques A. Nasser (Ford Motor Comp., extern), Norman J. Orstein (American Enterprise Institute), William R. Rhodes (Citibank), Stephen Roach (Morgan Stanley Dean Witter), Henry B. Schacht (Lucent Technologies, Inc.), James R. Schlesinger (Lehman Brothers), George Soros (Soros Fund Management), Laura D’Andrea Tyson (University of California, Berkeley), Ezra F. Vogel (Harvard University), Paul A. Volcker, Vin Weber (Clark&Weinstock).

- Letztlich müssten künftige Programme so gestaltet sein, dass sie von der jeweiligen Regierung Unterstützung finden, was unter dem Schlagwort „ownership“ firmierte (ebd.: 7).

Diesen Empfehlungen lag das Prinzip zugrunde, dass Entwicklungs- und Schwellenländer ihre eigenen Krisenpräventionsanstrengungen intensivieren sollten. Außerdem sollte der Kapitalverkehr auch weiterhin liberalisiert werden, wenngleich dieser Prozess schrittweise vollzogen werden sollte („sequencing“). Der CFR-Report problematisierte (wie der Meltzer-Report auch), das *Moral Hazard*-Problem, lieferte allerdings mit dem Vorschlag des Einbezugs des Privatsektors einen konkreten Lösungsansatz auf der Gläubigerseite, und nicht wie die Meltzer-Kommission auf der Schuldnerseite (durch ex ante Qualifikationskriterien). Dies war ein grundlegendes Unterscheidungsmerkmal der beiden Diskursdokumente (vgl. auch Goldstein 2001; Dell’Ariccia et al. 2000; Bergsten 2000b).

Den Hintergrund für diesen Ansatz bildete die Feststellung der *Task Force*, dass es eine Zunahme der Probleme mit Schuldenrestrukturierungen und *Moral Hazard* in den 1990er Jahren gab, da der Anteil an Anleihenverschuldung von Schwellenländern im Vergleich zu Bankkrediten zugenommen habe (CFR 1999: 15). Deshalb plädierten die CFR-Beauftragten für einen systematischen und automatischen Einbezug des Privatsektors in die Schuldenrestrukturierungen, die den bisherigen suboptimalen Modus der ad hoc-Lösungen zumindest ansatzweise überwinden würde. Es ging ihnen um die richtige Balance aus der Verhinderung einer systemischen Krise und der nötigen Marktdisziplin: „To be sure, when official rescue packages are evaluated, a balance must be struck between limiting systemic risk and encouraging market discipline. [...] in recent years that balance has tilted too far away from market discipline.“ (Ebd.) Der IMF sollte nur noch dann in Krisen eingreifen, wenn durch eine konzertierte Schuldenrestrukturierung Aussicht auf eine positive Lösung gegeben sei (ebd.: 75ff.).²⁶

In einer Selbstbeschreibung bezeichnete die CFR-Mehrheit ihren Report als „moderat“ bzw. „moderat plus“ (ebd.: 89), wie sich im weite-

26 Abweichend äußerte sich nur William R. Rhodes, *Vice Chairman* der Citibank, der in der Rationalität der privaten Marktakteure das *Moral Hazard*-Problem für überbewertet hielt. Die privaten Gläubiger hätten durchaus die Restrukturierungslast mitgetragen, das Thema vom systematischen Einbezug des Privatsektors sei überzogen und würde die Bedeutung unterschätzen, den Marktzugang von Schwellenländern zu sichern. Eine Regulierung der Schuldenrestrukturierung würde die Finanzierungskosten der Entwicklungs- und Schwellenländer erhöhen, so das zentrale Argument, das sich wie ein roter Faden durch den gesamten Reformdiskurs zog.

ren Verlauf des Reformdiskurses jedoch herausstellte, wurde gerade der Aspekt des Einbezugs des Privatsektors als veritabler Angriff von Seiten der Institutionisten auf die internationale Finanzgemeinde interpretiert.

3.2 Diskursmacht: Institutionalisierung und Informalisierung

Die Diskursmacht der Institutionisten zeigte sich in der breiten Rezeption des CFR-Report. Die komplementären Reformstrategien der Gruppe eröffneten sich erst im Verlauf des Reformprozesses und drückten sich in Institutionalisierungs- und Informalisierungsstrategien aus. Zwar war ihr zentrales Reformobjekt der IMF, aber aufgrund des US-Vetorechts im Fonds kam es zu institutionellen Ausweichbewegungen, in deren Folge zwei neue Foren gegründet wurden: das *Financial Stability Forum* und die G-20, die dem Ziel der Erhöhung der globalen Finanzmarktstabilität durch multilaterale Koordinierungsanstrengungen entsprangen. Diese Institutionen verliehen aber gleichzeitig auch unterschiedlichen Vorstellungen und Differenzen Ausdruck, die zwischen den großen Industrieländern, v.a. zwischen den europäischen Regierungen und den USA (vgl. van Scherpenberg 2002), sowie zwischen Japan und USA (vgl. Noland 2000) vorherrschten (darauf wird im weiteren Verlauf noch näher eingegangen). Van Houtven (2002: 41) drückte das in einer IMF-Broschüre als Differenz zwischen der „Group of One“ und dem Rest der G-7 aus. Besonders Deutschland unterstützte die Empfehlungen des CFR-Reports, während sie von der US-Administration in den entscheidenden Passagen abgelehnt wurden (vgl. Summers 1999).

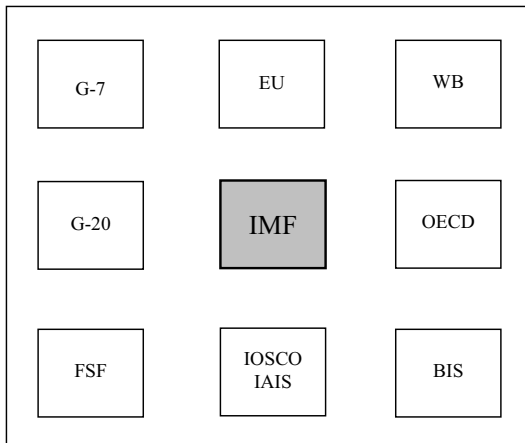
Die primäre Strategie der Institutionisten bestand in der Verstärkung der multilateralen Kooperation und Koordination von Überwachungsanstrengungen (vgl. Germain 2001). Schaubild 9 gibt einen Überblick über das institutionelle Gefüge der internationalen Finanzarchitektur, in dem sich der Kooperationsansatz der Institutionisten bewegte (Deutsche Bundesbank 2001).

Der IMF hatte die zentrale Stellung in diesem Gefüge inne und sollte seine Kooperationsanstrengungen gemäß Artikel X der Statuten mit anderen internationalen Organisationen weiter ausbauen.²⁷ Es gab bereits eine Reihe von Kooperationsanstrengungen und Aufgabenteilungen zwischen dem IMF und der Weltbank (z.B. das Entwicklungskomitee), sowie mit der *International Organisation of Securities Commission*

27 „The Fund shall cooperate within the terms of this Agreement with any general international organization and with public international organizations having specialized responsibilities in related fields.“ (Articles of Agreement, Art. X)

(IOSCO), der *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), der *Bank for International Settlements* (BIS), dem *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), *Committee on the Global Financial System* (CGFS) und dem *Committee on Payment and Settlement Systems* (CPSS) (vgl. Riesenhuber 2001: 369). Neben diesen internationalen Organisationen gab es noch eine ganze Reihe von Gruppierungen und Zusammenschlüssen, zu denen der IMF gesonderte Kontakte unterhielt.²⁸

Schaubild 9: *Institutionelles Gefüge der internationalen Finanzarchitektur*



Die Strategie der InstitutionalistInnen wurde besonders deutlich in der Neugründung des *Financial Stability Forum*. Das FSF zeichnete sich da-

28 Dazu zählten: die G-10, welche die Ländergruppe darstellt, deren Währungen Grundlage des SZR-Korbes bilden (*General Agreement to Borrow*, GAB); die G-9, die elf Exekutivdirektoren stellt und eine Ländergruppe mit Entwicklungsländern vertreten; die G-15 bestehend aus Algerien, Argentinien, Brasilien, Ägypten, Indonesien, Indien, Jamaika, Malaysien, Mexiko, Algerien, Peru, Senegal, Venezuela, dem früheren Jugoslawien und Zimbabwe (die Gruppe wurde ursprünglich als Gegengewicht zur G-7 gegründet um die Notwendigkeit internationaler Kooperation zu betonen; die Gründung dieser Gruppe stellte sich als Fehlschlag heraus, kann aber als Vorläufer der G-20 gewertet werden, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird); die G-24, die auf dem G-77-Treffen in Caracas im Jahr 1972 gegründet wurde, um Entwicklungsländer in internationalen monetären Verhandlungen zu vertreten (auf diese Gruppe wird im Verlauf der Arbeit noch näher einzugehen sein); schließlich die G-77, die in Vorbereitung der UNCTAD im Jahr 1967 gegründet wurde und heute aus 140 Entwicklungsländern besteht (vgl. Riesenhuber 2001: 62ff.).

durch aus, dass seine Initiierung, sein Mandat und die Mitgliedschaft zwar vollständig unter Kontrolle der G-7 waren. Die Gründungsinitiative war jedoch auf die deutsche Regierung zurückgegangen, dessen Ziel es im Zuge der Geschehnisse der Asienkrise war, ein neues Forum zu schaffen, das stärker unter europäischer Kontrolle stehen und nicht unilateral durch die USA blockiert werden können sollte, wie das beim IMF der Fall war (vgl. Koch-Weser 2000: 8).²⁹ Diese Intention wurde zum ersten Mal auf dem G-7-Gipfel 1995 in Halifax unmittelbar nach der Mexikokrise deutlich (vgl. Kenen 2001: 88-92). Während die Einmischung der G-7 in den Reformdiskurs zunächst auf allgemeine *Statements* beschränkt blieb, wurden diese im Laufe der Zeit, insbesondere in Folge der Asienkrise, zunehmend stärker. Auf dem Gipfel von Köln im Jahr 1999 wurden schließlich konkrete Ziele angemahnt und aufgrund der Differenzen zwischen den Laissez-Fairern und den Institutionalistern im G-7-Forum wurden andere institutionelle Wege in Gestalt des FSF gewählt, um die eigenen Reformansätze umzusetzen (ebd.: 93-101).

Das FSF berichtete an die G-7-Finanzminister und Zentralbankgouverneure und war in drei ad hoc-Gruppen unterteilt, die sich mit *Off-shore* Finanzzentren, *Hedge Funds* und Kapitalflüssen auseinander setzten (vgl. FSF Website). Es stellte keine internationale Organisation dar, sondern ein informelles Forum, das sich zweimal im Jahr traf und dadurch eine Reihe von ad hoc-Gruppen der G-7 ersetzte (vgl. Riesenhuber 2001: 375). Letztendlich erarbeitete das FSF 12 Standards und Kodizes (S&Ks), die sich in erster Linie um das Thema Transparenz und um Fragen der Mikro*governance* drehten.³⁰ Aufgrund der geringen regu-

29 Das FSF wurde auf dem Kölner Gipfel am 20. Februar 1999 gegründet. Andrew Crockett, Generaldirektor der BIS, wurde erster Vorsitzender des FSF; das Sekretariat war ebenfalls bei der BIS angesiedelt. Das FSF hatte 40 Mitglieder, wobei die G-7 die Mehrheit mit drei Mitgliedern aus jedem Land hatten (van Houtven 2002: 41). Die Struktur setzte sich wie folgt zusammen: 25 Zentralbankbanker und hohe Beamte aus elf Ländern: Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Hongkong, Italien, Japan, Niederlande, Singapur, Großbritannien, USA; 6 IFI-Vertreter: IMF (2), Weltbank (2), BIS (1), OECD (1); 6 Vertreter aus internationalen Regulierungs- und Überwachungsbehörden: *Basle Committee on Banking Supervision* (2), IOSCO (2), IAIS (2); 2 Zentralbankenexperten: *Committee on the Global Financial System* (1), *Committee on Payment and Settlement Systems* (1).

30 Die folgenden 12 S&Ks wurden als prioritär identifiziert: 1. Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik; 2. Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz; 3. Allgemeines Datenveröffentlichungssystem/Spezieller Datenveröffentlichungsstandard (GDDS/SDDS); 4. Grundsätze und Leitlinien für Insolvenzregeln der Entwicklungsländer; 5. Grundsätze der *Corporate Governance*; 6. Internationale Standards der Rechnungslegung; 7. Internationale Standards für die Wirtschaftsprüfung; 8.

latorischen Reichweite und des unverbindlichen Charakters der S&Ks waren diese ein konsensfähiges Reformmoment. Die Zusammenarbeit des FSF mit dem IMF beschränkte sich vornehmlich auf Fragen der Transparenz und Informationsstandards, in deren Folge der Fonds die *Reports on Standards and Codes* (ROSCs) veröffentlichte. Außerdem wurde der IMF in die Überwachung der S&Ks im Rahmen der laufenden Artikel-IV-Konsultationen eingebunden. Insofern war die FSF-Gründung, neben ihrem strategischen Charakter, ein Instrument zur Erhöhung der Transparenz in den Mitgliedsländern des IMF, insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern.

Eine weitere Diskursstrategie der InstitutionalistInnen bestand in der Einbindung der wichtigsten Schwellenländer in ein G-Forum, weshalb auf dem Kölner G-7-Gipfel die G-20 gegründet wurde (vgl. Kirton 1999). Bereits im April 1998 waren als Vorläufer der G-20 drei G-22 ad hoc-Foren entstanden (vgl. Porter 2004: 4). Fungieren sollte die neue Gruppe als ein Mechanismus für einen informellen Dialog innerhalb des Bretton Woods-Rahmens zwischen „systemically significant economies“ zur Verbesserung der Kooperation und Stabilisierung der globalen Finanzmärkte (G-7: 1999b).³¹ Die G-20 diente ursprünglich auch der Legitimierung von G-7-Forderungen, weshalb die Initiative zu ihrer Gründung auch von Präsident Clinton unterstützt wurde. Allerdings entwickelte sich das Forum im Laufe des Reformdiskurses immer stärker in Richtung des institutionalistischen Ansatzes, was z.B. in der (wenn auch moderaten) Forderung nach der Einbindung des Privatsektors in die Lösung der Krise zum Ausdruck kam (siehe Fallstudie, Kapitel V).

Der institutionalistische Reformansatz richtete sich trotz der Informalisierungsstrategie primär an den IMF, der selbst der zentrale Pro-

Grundprinzipien für wichtige Zahlungsverkehrssysteme; 9. Die vierzig Empfehlungen der *Financial Action Task Force* (FATF) Geldwäsche betreffend; 10. Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht; 11. Ziele und Grundsätze der Wertpapieraufsicht; 12. Grundsätze für die Versicherungsaufsicht (FSF-Website).

- 31 Die G-20 repräsentierte zwei Drittel der Weltbevölkerung, 80 Prozent des Welthandels (einschließlich EU-Intrahandel) sowie 90 Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts (Deutsche Bundesbank 2001: 23). Die ursprünglich 18 Mitgliedsländer waren die G-7 plus Argentinien, Australien, Brasilien, China, Indien, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea und die Türkei (das 19. Mitglied wurde Indonesien, hinsichtlich des 20. konnte man sich bis dato nicht zwischen Thailand und Malaysia entscheiden). Ferner waren der IMF, die Weltbank, der IMFC-Vorsitzende und der Vorsitzende des Entwicklungskomitees als Ex-offizio-Mitglieder am Forum beteiligt (Deutsche Bundesbank 2001: 25). Die EU war durch Ratspräsident und die EZB eigens vertreten. Die Treffen der G-20 fanden einmal pro Jahr statt (ebd.: 23).

tagonist der Gruppe war, und dessen Ziel es war, durch universelle Regeln unilaterale Ermessensentscheidungen zurückzudrängen. Schließlich war der IMF die einzige internationale Finanzorganisation mit Völkerrechtsstatus, die durch die Erweiterung der Statuten allgemeingültige Regeln schaffen konnte. Der institutionalistische Fokus auf den IMF verstärkte sich erheblich durch den Regierungswechsel in den USA. Der Standpunkt der US-Regierung veränderte sich mit den Republikanern hin zum Laissez-Faire und entfernte sich zunächst von der Finanzgemeinde (vgl. Woods 2001: 34): Der Dogmatismus einiger Regierungsmitglieder (v.a. des Staatssekretärs für Internationale Angelegenheiten, John Taylor, und Lawrence Lindsay, des wirtschaftspolitischen Beraters des Präsidenten) ging bis zur Forderung der Abschaffung des IMF.

Die Informalisierungs- und Institutionalisierungsstrategien der Akteursgruppe konzentrierten sich in der Folge auf die Verteidigung des IMF als eigenständige Organisation, indem sie deren technokratisches Erscheinungsbild zu erhöhen versuchten. Ihre limitierte institutionelle Macht wurde in der Ernennung von Horst Köhler zum geschäftsführenden Direktor deutlich – der Wunschkandidat Deutschlands, Caio Koch-Weser, war nicht konsensfähig.³² Dennoch erhöhte sich mit Köhler der institutionelle Einfluss im IMF, was sich in erster Linie in der Lancierung des *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM), des IMF-spezifischen internationalen Insolvenzmechanismus, äußerte. Der Reformdiskurs erfuhr durch den Führungswechsel eine neue Qualität, da sich die orthodoxen Gruppen inhaltlich stärker voneinander entfernten und der Dissens zwischen den führenden Industrieländern wuchs (vgl. G-7 1999b; G-7 2000). Die diskursive Trennlinie verlief entlang des Marktdogmas des *Washington Consensus* und der Ordnungspolitik der Institutionisten (insbesondere Deutschlands)³³. Am Ende beschränkte sich die Macht der Institutionisten auf die Durchsetzung wenig weitreichender und insofern konsensfähiger Reformansätze. Zum Ausdruck kam darin der geringe Grad der Institutionalisierung ihrer diskursiven und strukturellen Macht.

32 Um die Kandidatenfrage entwickelte sich ein offener Schlagabtausch zwischen der deutschen und der US-Regierung, die letztlich mit der Ablehnung Koch-Wesers und der Nominierung von Horst Köhler endete. Köhler wurde von den Laissez-Fairers als geeigneter Kandidat betrachtet: „He is a conservative – by his background, his party affiliation and the jobs he has held. [...] He is a hard-liner.“ (*New York Times* vom 15. März 2000: Man in the News. In the Midst of Upheaval, Yet Out of Public Sight)

33 Die Regierung von Bundeskanzler Gerhard Schröder war ein zentraler Protagonist der Gruppe, was u.a. auf die deutsche Besetzung des Postens des geschäftsführenden Direktors zurückzuführen war (Interview BMF).

4. Internationale Finanzmarktstabilisierer

Das diskursive Bindeglied der internationalen Finanzmarktstabilisierer war der Keynesianismus. Die Gruppe konstituierte sich aus einer Reihe renommierter Wirtschaftswissenschaftler, v.a. aus den USA, sowie aus vielen Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer und deren Vertretungen in den internationalen Organisationen (vgl. Armijo 2002: 50). Ihr Ansatz war reformistisch ausgerichtet und zielte auf die Erhöhung der Stabilität und Liquidität der internationalen Finanzmärkte – vor diesem Hintergrund sahen sie die Funktion des *Lender of Last Resort* als wichtigste Rolle des IMF. Allerdings konstatierten sie für globale Finanzmärkte auch einen globalen Regulierungsbedarf, weshalb ihre Reformansätze nicht nur auf den IMF als die zu reformierende Organisation ausgerichtet waren, sondern auch eine Makroperspektive hatten (vgl. Eatwell/Taylor 1999). Schließlich lag der Überzeugung der Finanzmarktstabilisierer die Vorstellung zugrunde, dass der Markt nicht selbst-regulierend sei: „Wie alle schlechten Ideen wird der Marktfundamentalismus am Ende scheitern. Die Neoliberalen berufen sich gern auf Adam Smiths ‚unsichtbare Hand‘ und meinen der Markt regle alles von selbst. Doch diese Hand ist deshalb unsichtbar, weil es sie gar nicht gibt“, so Joseph Stiglitz (1996), der zentrale Experte der Finanzmarktstabilisierer.³⁴

Die Perspektive der Gruppe war dezidiert internationalistisch, wodurch sie sich dem Reformdruck der orthodoxen Akteursgruppen widersetzen, die einen primären Reformbedarf in den Entwicklungs- und Schwellenländern selbst sahen. Die keynesianische *Epistemic Community* der Finanzmarktstabilisierer vertrat insofern die Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer, die als Kapitalnachfrager und Schuldner ein großes Interesse an globaler Liquidität bei gleichzeitiger Stabilität hatten und kritisierten, der IMF sei zu stark gläubigerdominiert. Inso-

34 Der US-Amerikaner Joseph Stiglitz war Professor an den Universitäten Yale, Princeton, Oxford, Stanford und Columbia, sowie Chefvolkswirt der Weltbank (von 1997 bis 2000). Er bekam im Jahr 2001 den Nobelpreis für Wirtschaft verliehen. Sein wissenschaftlicher Durchbruch waren Arbeiten zur Informationsökonomie, woraus sich auch seine grundlegende Kritik am Fonds ableitete: „Challenging the conventional assumption of most economic analysis that the private pursuit of individual gain always maximizes societal welfare, Stiglitz’s work showed that unfettered markets function imperfectly under some circumstances because of the less-than-perfect information available to each participant. Part of his antipathy toward the IMF stemmed from his belief that the Fund had never used his findings in its theories about how economics work. ‚None of these ideas is incorporated into their models,‘ he said. ‚They stopped [updating their model] in 1975.‘“ (Blustein 2001: 160)

fern bildete sich hier eine Diskurskoalition aus, zu der kollektive bzw. institutionelle Akteure wie die *Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC), die *Division on Transnational Corporations and Investment* der *United Nation's Conference on Trade and Development* (UNCTAD 1999) zählten. Teilweise hat sich in den 1990er Jahren auch die Weltbank der Position der Finanzmarktstabilisierer angenähert (Wade 2002).

Eine Schlüsselrolle in dieser Diskurskoalition nahm die *Intergovernmental Group of 24 for International Monetary Affairs and Development*, kurz G-24, ein: Sie war die Gruppe wichtiger Entwicklungs- und Schwellenländer im IMF, die die gemeinsamen Interessen bei monetären, finanziellen und Entwicklungsfragen in den Bretton Woods-Institutionen und anderen Foren vertrat. Sie wurde im Jahr 1972 gegründet und ging aus einer Mandatsvergabe der G-77 hervor, eine zwischenstaatliche Gruppe zu monetären Fragen zu etablieren.³⁵ Die G-24 fungierte selbst als Wissensproduzent, indem sie vornehmlich externe Wissenschaftler konsultierte („from countries in the North and South“, Buira 2002: vi). Die Schlüsselrolle der G-24 ergab sich aus der Tatsache, dass ihr ideologisches „Mind-Set“ – wie noch zu zeigen sein wird – dem neoliberalen Paradigma zuzuordnen war. Dadurch stand die Überzeugung dieser Repräsentanzgruppe im IMF im Widerspruch zu den Analysen der Entwicklungs- und Schwellenländerexperten hinsichtlich der Krisenursachen der 1990er Jahre und somit zum heterodoxen Paradigma. Diese Diskrepanz wurde vor allem bei der Frage nach der Neuordnung bei souveränen Umschuldungsverfahren in Gestalt des internationalen Insolvenzrechts deutlich und half letztlich den Akteuren der internationalen Finanzgemeinde, ihre Vorstellungen auf eine scheinbar breite Basis zu stellen. Die G-24 wich insofern oftmals von Positionen ihrer Länder ab. Sie wird dennoch zunächst in dieser Diskurskoalition aufgeführt, um im weiteren Verlauf der Arbeit die Zentralität dieser Unstimmigkeit innerhalb des reformerischen Lagers zu verdeutlichen.

35 Die Mitgliedschaft setzte sich aus neun afrikanischen, acht lateinamerikanischen und sieben asiatischen Ländern zusammen: Algerien, Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Elfenbeinküste, Kongo, Ägypten, Äthiopien, Gabun, Ghana, Guatemala, Indien, Iran, Libanon, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Peru, Philippinen, Südafrika, Sri Lanka, Syrien, Trinidad & Tobago, Venezuela (Buira 2003: vi). Seit 1976 gab es ein gemeinsames Forschungsprogramm zusammen mit der UNCTAD, welches zuletzt von Dani Rodrik von der *Kennedy School of Government* koordiniert wurde (Interview G-24 [1]). Direktor des G-24-Sekretariats war zum Untersuchungszeitraum Ariel Buira. Der Mexikaner war vorher Vorstandsmitglied der mexikanischen Zentralbank und mexikanischer Exekutivdirektor beim IMF.

Das grundlegende Reformdokument der G-24/UNCTAD war der Ahluwalia-Report; er wurde von Montek Ahluwalia im Jahr 1999 ausgearbeitet und von der UNCTAD veröffentlicht. Als ein weiteres zentrales Reformdokument ist der Report des *Overseas Development Council* aus dem Jahr 2000 zu nennen – geleitet wurde die Expertengruppe von Kevin Morrison.

4.1 Reformziel: Genuiner *Lender of Last Resort*

Die Finanzmarktstabilisierer schrieben dem IMF eine zentrale Rolle innerhalb ihrer Vorstellung von einer internationalen Finanzordnung zu, indem sie dessen Funktion als genuiner internationaler *Lender of Last Resort* herausstellten. Das erklärte sich zum einen aus der Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer, die als Schuldner auf die Katalysatorfunktion des IMF angewiesen waren. Zum anderen war dieser Ansatz keynesianisch-interventionistisch motiviert. Parallel zum *Lender of Last Resort*-Fokus wurde so auf die politische Wiedereinbettung von Marktprozessen abgezielt.

Nach dem ODC-Report sollte sich der Fonds auf drei Aufgaben beschränken:

1. Er sollte kurzfristige Liquidität für alle Länder bereitstellen, die sich in einer Finanzkrise befinden.
2. Er sollte als Dialogzentrum dienen, um systemische Krisen verhindern zu helfen.
3. Er sollte ferner Informationen sammeln und veröffentlichen (diese Aufgabe sollte evtl. an eine andere Institution übertragen werden).

Die Ausrichtung des Fonds wäre demnach ausschließlich kurzfristiger Natur gewesen. Der IMF sollte sich aus Fragen der Entwicklung und aus längerfristigen Programmen im Rahmen der Strukturanpassung, konkret aus der *Extended Financing Facility* (EFF) und der Armutsreduzierung (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) sowie aus der HIPC-Initiative zurückziehen. Langfristprogramme sollten der Weltbank übertragen werden. Der Fonds hätte zwar weiterhin eine Rolle hinsichtlich des makroökonomischen Umfelds für (langfristige) Entwicklung spielen können, allerdings würde seine Kompetenz auf die Erteilung von Ratschlägen begrenzt werden – die Entscheidung über einen Kredit sollte von seiner Einschätzung unabhängig zu sein („breaking the link between advice and finance“). In Krisenfällen sahen die Finanzmarktstabilisierer den Fonds in der Rolle als *Lender of Last Resort*: Alle Länder sollten die Möglichkeit haben, vom IMF Kredite zu erhalten. In diesem Kontext wurde, wie beim Meltzer-Report, auch über ex ante Qualifizie-

rungen nachgedacht. Krisenkredite sollten grundsätzlich unter der üblichen Krisenfazilität (*Stand-by-Fazilität*) an Niedriglohnländer zu einem subventionierten Zinssatz vergeben werden. Konditionalitäten sollten sich lediglich auf Makrofragen konzentrieren und nicht strukturell in die Souveränität der Schuldnerregierungen eingreifen (vgl. ODC 2000: 5).

Bei der heiklen Frage nach Kapitalverkehrskontrollen im Kontext eines internationalen Insolvenzrechts blieb der Bericht uneindeutig, da er prinzipiell die *Lender of Last Resort*-Funktion des IMF, und somit die unbegrenzte Liquiditätsversorgung im Krisenfall stärker gewichtete als den Schutz vor Einforderung der ausstehenden Kredite durch privater Gläubiger. In Anbetracht der begrenzten Mittel des IMF verwarfen die Finanzmarktstabilisierer die Idee eines temporären Moratoriums jedoch nicht ganz (vgl. ebd.: 16ff.). An diesem Punkt setzte der Ahluwalia-Report an, in dem ein ausgebautes Finanzierungspotenzial der Kreditfazilitäten über Sonderziehungsrechte (SZR) sowie höhere Quoten vorgeschlagen wurden (Ahluwalia 1999: 14). Der IMF sollte ein genuiner internationaler *Lender of Last Resort* nach der klassischen Definition von Walter Bagehot (1873) werden (siehe Fußnote 6, Kapitel II). Unklar blieb jedoch, inwiefern ein *Lender of Last Resort* überhaupt über Geldschöpfungskapazitäten verfügen müsse. Ferner blieb offen, ob die Refinanzierungsmöglichkeiten des IMF, sowie dessen eigene Währung in Gestalt des SZR als solche definiert werden könnten (vgl. Herr 2002; Frenkel/ Menkhoff 2000).³⁶ Letztendlich formulierte man im Report einen Kompromissvorschlag, nach dem ein Land auf der Basis einer ex ante Qualifizierung automatisch eine erste Kredittranche ausgezahlt bekommen sollte, während weitere Zahlungen an Konditionalitäten gebunden wären. Es wurde zudem betont, dass der IMF in seinen Aufgabengebieten der präventiven Überwachung und des Krisenmanagements (Finanzierung) eine eigenständige Rolle zu erfüllen habe und deshalb als handlungsfähige Organisation zu erhalten sei – weder sei der IMF abzuschaffen, noch sollte er mit der Weltbank verschmolzen werden (vgl. Ahluwalia 1999: 22).

Die Finanzmarktstabilisierer misstrauten generell dem „one-size-fits-all“-Ansatz des IMF und forderten, Länder- und Regionenspezifika stärker zu beachten. So vertraten sie z.B. bei den Artikel-IV-Konsultationen

36 Die IMF-Repräsentanten selbst waren aus ihrer institutionalistischen Perspektive heraus der Auffassung, dass der Fonds als LLR fungieren könnte. Denn ihrer Meinung nach verfügte der IMF über großes Kreditpotenzial (SRF), war ein effektiver Krisenmanager und könnte durchaus auf ausreichende Finanzressourcen zurückgreifen (NAB, GAB, SZR) (vgl. Fischer 2004). Der IMF kann u.a. nach Art. XVIII mit einer 85-prozentigen Mehrheit SZR als Reservewährung schaffen.

einen regionalistischen Ansatz. Dadurch sollte eine größere Nähe und zeitliche Kontinuität der Überwachung und Beratung sichergestellt werden. Die Datensammlung und auch -verbreitung sollte unter Umständen sogar vollständig an eine andere Agentur ausgelagert werden (vgl. Williamson 2001: 4). In *Governance*-Fragen sprach sich der Verfasser des Reports für eine Neuanpassung der Quotenstruktur aus, die sich in einer Stärkung des Gewichts der asiatischen Region und einer Schwächung des Gewichts der europäischen Region auszudrücken hätte. Außerdem sollten die Mehrheiten abgesenkt werden, die für zentrale Entscheidungen notwendig sind, um die Vetomacht der USA zu eliminieren. Vorgesprochen wurde zudem, dass ein neutralerer Prozess zur Auswahl des geschäftsführenden Direktors zu finden sei. Daran schloss die Forderung an, ein unabhängiges Expertengremium einzurichten, welches die Arbeit des IMF überwachen sollte.

Nach Ansicht der Gruppe erfüllte das Bretton Woods-System eine wichtige Pufferfunktion für die Stabilisierung des globalen monetären Regimes. Die Bereitstellung internationalen Kredits (als zentrale Voraussetzung für Wachstum und Entwicklung) folgte dabei vornehmlich effizienztheoretischen Annahmen (vgl. Armijo 2002: 49). Dem Ziel der Erhöhung der Stabilität wurde im Prinzip die uneingeschränkte Freiheit des Kapitalverkehrs geopfert, weil davon ausgegangen wurde, dass sich die Kapitalverkehrsbilanz nicht ausschließlich an den Fundamentalfaktoren eines Landes orientiere, sondern auch spekulativer oder zumindest irrationaler Natur sei (vgl. Shiller 2000). Da unilaterale Regelungen (Kapitalverkehrskontrollen) in der Regel mit einem hohen Preis verbunden sind, befürworteten die Finanzmarktstabilisierer kollektive Regulierungen, wobei die großen Industrieländerregierungen eine Führungsrolle übernehmen sollten (vgl. Mayobre 1999).

4.2 Diskursmacht: Intellektuelle und Transformation

Die strukturelle Macht der Gruppe der Finanzmarktstabilisierer war verhältnismäßig gering, da sie maßgeblich als Schuldnerländergruppe im Pariser Club und Londoner Club in den Gläubigerländern auftraten. Auch institutionell betrachtet war ihr Einfluss aufgrund des geringen Gewichts ihrer Quoten im IMF relativ unbedeutend. Sie nahmen primär Einfluss auf die IMF-Reform über ihre diskursive Macht, die sich aus prominenter Kritik basierend auf dem keynesianischen und dem neoklassischen Paradigma am IMF ergab. In der Kombination der beiden Schulen induzierte dies eine durchaus beträchtliche Diskursdynamik, weil durch die orthodoxe Kritik (diskursive) Räume geöffnet wurden. Dies ermöglichte ähnlich verlaufenden keynesianischen Kritiksträngen

den Einzug in den Kern des Diskurses, wodurch orthodoxe Kritiker zeitweise zu heterodoxen „transformiert“ und dadurch neutralisiert wurden.

Solche orthodoxen Intellektuellen, die von der strikt neoklassisch-neoliberalen Argumentation abwichen, waren u.a. Jeffrey Sachs, Paul Krugman, der Spekulant George Soros, sowie einige renommierte Freihandelsökonominnen, wie Jagdish Bhagwati und Robert Wade (vgl. Peet 2003; vgl. Herr 2002: 102, Fußnote 20). Durch ihre „unorthodoxen“ Krisenanalysen und Krisenlösungsansätze (wie bspw. ein internationales Insolvenzrecht, Wechselkursbänder für die Leitwährungen, Kapitalverkehrskontrollen etc.) brachten sie den *Washington Consensus* von innen heraus unter Druck, wenngleich das nicht intendiert war. Durch die große Übereinstimmung mit den Krisenanalysen der Finanzmarktstabilisierer und der folglich (zumindest partiellen) Entschärfung an internen Faktoren orientierter Krisenansätze vor dem Hintergrund systemischer Dysfunktionalitäten der internationalen Finanzmärkte erhöhten sie die „Doubts Inside the Barricades“ substanziell. Darauf aufbauend vermochte es die keynesianische *Epistemic Community*, Reformansätze in den Diskurs einzubringen, die bislang systematisch ausgegrenzt wurden, wie besonders beim internationalen Insolvenzrechtsvorschlag, aber auch bei Wechselkursfragen deutlich wurde (vgl. Krugman 1991; Frenkel/Menkhoff 2000: 55). Die orthodoxen Intellektuellen waren jedoch zu keinem Zeitpunkt organische Verbündete der Finanzmarktstabilisierer in der Art, dass sie vor dem Hintergrund eines eventuellen Scheiterns des *Washington Consensus* „molekulare Intellektuelle“ einer progressiven neuen globalen Klasse verkörpert hätten (vgl. Abschnitt 1.2.2). Ihre Motivation und Funktion bestand vielmehr darin, subalterne Ideen aufzugreifen und entsprechend einzubinden.

Dieser Prozess wurde indessen zumindest temporär durch eine mächtige eigenständige IMF-Kritik von Seiten keynesianischer Intellektueller gestört. Denn Stimmen von prominenten und renommierten heterodoxen Ökonomen wie Joseph Stiglitz konnten das Gewicht der orthodoxen Zweifler verstärken, mit dessen Hilfe eine radikale Kritik am IMF glaubhaft in die breitere Öffentlichkeit transportiert werden konnte.³⁷

37 Ähnlich verhielt es sich mit Fred Bergsten, dem Direktor des IIE seit dessen Gründung im Jahr 1981 und Mitglied der CFR-*Task Force*. Unter seiner Führung sprach sich eine Minderheit der CFR-Experten (für Zielzonen von G3-Wechselkursen aus. Zielzonen legen die Schwankungsbreite eines Wechselkurses fest. Während der Kurs innerhalb des Bandes flexibel ist, verhindern die Zentralbanken an dessen Rändern mit Hilfe von Devisenmarktinterventionen ein Ausbrechen des Wechselkurses aus der Zielzone (Bergsten 1998a/b). Dieser Vorschlag gründete in einer explizit postkeynesianischen Logik mit dem Ziel der Überwindung des Dilemmas der

Dabei nahm Stiglitz als Wirtschaftsnobelpreisträger und ehemaliger Chefökonom der Weltbank eine herausragende Stellung als Einzelakteur im Reformdiskurs ein. Seine heterodoxe Kritik am IMF, an dessen Analysen, Vorgehensweisen in Krisenzeiten und auch am IMF-Stab hatte aufgrund seines formalen Expertenstatus eine „transformative“ Kraft im Reformprozess.³⁸ Paul Blustein drückte Stiglitz' Diskurswirkung treffend aus: „His [Stiglitz] position afforded explosive force to his opinions; if Sachs was an irritant to the IMF, Stiglitz was a bull in the Bretton Woods china shop.“ (2001: 158) Der Transformationsmechanismus eines hegemonialen Projekts (wie im Kapitel I ausgeführt) wurde durch Stiglitz gestört und zeitweise sogar insofern umgekehrt, als dass orthodoxe Kritiker der Heterodoxie zugehörig erschienen und sich in der Folge aus dem Reformdiskurs zurückzogen. Die Diskursmacht der Intellektuellen der Finanzmarktstabilisierer bestand in dieser Neutralisierungsleistung, aber auch in der Initiativwirkung ihrer progressiven Ideen, die wiederum eng mit der letzten Gruppe zusammenhing – den Globalisierungskritikern.

5. Globalisierungskritiker

Die Gruppe der Globalisierungskritiker setzte sich zu weiten Teilen aus Nichtregierungsorganisationen (*Non Governmental Organizations*, NGOs) zusammen, deren Ziel die Durchsetzung größerer Fairness zwi-

Währungshierarchie. In der Mehrheit wurde der Vorschlag allerdings abgelehnt. Weitere, weniger prominente Protagonisten der keynesianischen *Epistemic Community* waren z.B. John Eatwell und Lance Taylor (1999) von der *New School* in New York, die den Vorschlag einer *World Financial Authority* (WFA) nach dem Vorbild der WTO machten (vgl. Eatwell/Taylor 1999). Die zentrale Aufgabe der WFA wäre die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung systemischer Risiken gewesen. Ferner sollte die Organisation als Forum dienen, in welchem die Spielregeln internationaler Finanzkooperation entwickelt und implementiert würden. Auch der IMF sollte der WFA, und zwar als effektiver *Lender of Last Resort* unterstehen (ebd.: 284). Hinter der Idee der WFA stand die Einsicht, dass die Regulierung der internationalen Finanzmärkte nicht rein kooperativ funktionieren kann, weshalb eine Institution mit der entsprechenden Machtbefugnis geschaffen werden müsste (ebd.: 283).

- 38 Dennoch rückten die dogmatischen Laissez-Fairers nicht von ihrem Ansatz ab. So ergriff z.B. der *Economist* Partei für den damaligen *First Deputy Managing Director* des IMF, Stanley Fischer, nachdem dieser von Stiglitz scharf kritisiert wurde. Da allerdings nicht Stiglitz' ökonomische Fähigkeiten in Zweifel gezogen werden konnten, unterstellte man ihm persönliche Animositäten und ein Profitmotiv zur besseren Vermarktung seines Buches (*The Economist* vom 6. Juni 2002, „Accusing the IMF“).

schen Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern bzw. zwischen Schuldnern und Gläubigern im internationalen Finanzsystem war (die Globalisierungskritiker sind nicht zu verwechseln mit den Globalisierungsgegnern, vgl. Fußnote 2). Zur Akteursgruppe zählten Intellektuelle, Politiker, und vor allem Mitglieder sozialer Schichten, die nicht von Globalisierungsprozessen profitierten. Gerade in der sozialen Zusammensetzung unterschied sich diese Gruppe von den anderen vier Gruppen, die allesamt elitäre Koalitionen aus Technokraten, Intellektuellen, Geschäftsleuten und Politikern darstellten.³⁹ Globalisierungskritische Allianzen waren zudem von einer breiteren gesellschaftlichen Unterstützung durch nationale Parlamente, Kirchen, religiöse Gruppen und NGOs geprägt. Die größte politische Aktivität war bei NGOs in Industrieländern auszumachen, die wiederum Verbindungen zu NGOs in Entwicklungs- und Schwellenländern hatten. Zur Gruppe der Globalisierungskritiker gehörten die *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), das *International Forum on Globalization*, *Friends of the Earth*, das *Third World Network* und das *Institute for Policy Studies* gehörten, sowie das *Global Policy Forum*, *50 Years is Enough*, das *Center of Concern*, das *Bretton Woods Project* (*IFI-Watchers*), das *European Network on Debt and Development* u.v.m. (vgl. IFG 1999). In Deutschland gab es das „Netzwerk zur demokratischen Kontrolle der Finanzmärkte“, welches eine Koalition deutscher NGOs darstellte. Ihre Forderungen waren u.a. die Besteuerung internationaler Finanztransaktionen, die Schließung von Steuerparadiesen, das Verbot von (spekulativen) Derivaten und die demokratische Umgestaltung internationaler Finanzinstitutionen (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 37).

Das Bindeglied der Globalisierungskritiker war das politökonomische Paradigma, aus dem ein systemischer Zusammenhang zwischen der Wahl eines spezifischen Entwicklungsmodells, v.a. der exportorientierten Industrialisierung des *Washington Consensus* und den Finanzkrisen der 1990er Jahre hergestellt wurde. Darin wichen sie grundlegend von der Orthodoxie, aber auch vom keynesianischen Fokus ab. Die Krisen waren aus ihrer Sicht nur unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen internationaler Finanzbeziehungen zu verstehen, da diese zum einen die Integration der Krisenländer in die Weltwirtschaft strukturieren würden und zum anderen eine Reformagenda erforderlich machten, welche nationale und internationale Maßnahmen nicht gegen-

39 Das traf auch auf die Vertreter der Entwicklungs- und Schwellenländer in der G-24 zu. Diese waren beinahe ausnahmslos Ökonomen, welche eine neoklassische Schulung in elitären US-Universitäten durchlaufen hatten (White 2002: 267).

einander ausspielen, sondern beide Ebenen integrieren würde. Besonders kritisch wurde die Öffnung der Schwellenländer für den freien Kapitalverkehr gesehen. Denn der Gruppe zufolge sind Währungs- und Finanzkrisen aufgrund einer inhärenten Krisenhaftigkeit der internationalen Finanzmärkten ein systemischer Bestandteil sozioökonomischer Entwicklungsprozesse – schließlich ginge eine über externe Finanzierung ablaufende Industrialisierungsstrategie stets mit einem Aufbau von Fremdwährungsverbindlichkeiten einher (vgl. Weed 2003). Anders als die auf interne Krisenmomente abzielenden neoklassischen und institutionalistischen Erklärungsmuster waren Krisen in der Vorstellung der Globalisierungskritiker als eine spezifische Artikulation von Weltmarktintegration und nationaler Entwicklungsstrategie zu verstehen. Darauf baute schließlich der paradigmenspezifische Reformansatz auf (vgl. ebd.).

5.1 Reformziel: Demokratisierung und globale Regulierung

Die Grundkriterien der Globalisierungskritiker waren Finanzmarktstabilität, Partizipation, Gleichheit, ökologische Nachhaltigkeit und Subsidiarität (vgl. Griesgraber 2000; Rodrik 1999⁴⁰). Ihre Ziele waren die Demokratisierung des IMF und die globale Regulierung und politische Wiedereinbettung von Marktprozessen. In einer Stellungnahme im Namen der *Coalition on Global Financial Architecture*, die eine informelle Koalition aus Wissenschaftlern und NGOs war, führte die Direktorin des *Center of Concern*, Jo Marie Griesgraber, vor dem *Committee on Banking and Financial Services* des US-Repräsentantenhauses im Rahmen der Anhörung des Meltzer-Reports (am 23. März 2000) die Position der Globalisierungskritiker weiter aus. Daraus ging hervor, dass das Bündnis eine Transformation der Bretton Woods-Institutionen für erforderlich hielt, und zwar in der Weise, dass diese den Bedürfnissen der globalen Wirtschaft gerecht würden sowie „conform to the standards of participation, transparency and accountancy“ (Griesgraber 2000: 23). Im Falle einer Unfähigkeit zur Reform, wären sie abzuschaffen (vgl. ebd.).

Aufgrund des reformistischen Ansatzes des Bündnisses gab es eine Reihe von Übereinstimmungen mit dem Meltzer-Report, so z.B. hin-

40 Ein wichtiger Intellektueller dieser Gruppe war Dani Rodrik, Professor für politische Ökonomie an der John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Ferner war er Mitglied des *National Bureau of Economic Research* (NBER), des *Centre for Economic Policy Research* (CEPR), des *Center for Global Development* (CGD), des *Institute for International Economics* (IIE) und des *Council on Foreign Relations* (CFR). Sein Buch „Has Globalization Gone Too Far?“ aus dem Jahr 1997 wurde von der *Business Week* als „one of the most important economics books of the decade“ bezeichnet (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/bio.html>).

sichtlich der Konzentration des Fonds auf die kurzfristige Kreditvergabe, der Übertragung der Armutsreduzierung auf die Weltbank, der Beendigung großer *Bail-outs*, der Erhöhung der Transparenz, der Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen des Exekutivdirektoriums und der Schuldenfrage (HIPC-Initiative). Allerdings waren die jeweiligen Motive der beiden Gruppen für diese Forderungen entgegengesetzter Natur. Das zeigte sich insbesondere an der grundlegenden Kritik hinsichtlich Fragen der politischen Einbettung von Marktprozessen: „We disagree with a major premise of the Report. It trusts the market and moves government, whether national or intergovernmental, out of the way of the free functioning of the market.“ (Ebd.: 24) Die Kritik richtete sich gezielt an den *Washington Consensus*, insbesondere was dessen Kernelement, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, anbelangte. Die im Meltzer-Report vorgeschlagenen ex ante Qualifikationen für den Kreditzugriff im IMF hielt die Gruppe vor diesem Hintergrund für ein „trojanisches Pferd“ im Dienste der weiteren Kapitalverkehrsliberalisierung, die sie kategorisch ablehnte: „Virtually all NGOs and very many academics find CAL [Capital Account Liberalization] a leading cause of the financial instability of the late 1990s.“ (Ebd.: 25)

Das Reformprogramm der Globalisierungskritiker bestand aus vier Vorschlägen, die eine überwiegend internationale Ausrichtung hatten: Zum einen sollte ein Schuldenrestrukturierungsmechanismus geschaffen werden, der die HIPC-Initiative ergänzen und bisherige ad hoc-Lösungen ersetzen würde. Dieser sollte sich an dem Insolvenzgesetz der USA orientieren und einen fairen und transparenten Umschuldungsprozess garantieren (ausführlich in der Fallstudie). Zum zweiten sollte der IMF als genuiner internationaler *Lender of Last Resort* in Krisenzeiten auftreten „to create unlimited liquidity [...] and absorb excess liquidity“ (ebd.: 30). Dafür sollte das Geldschöpfungspotenzial der Sonderziehungsrechte genutzt werden. Zum dritten regte man die Schaffung eines internationalen *Clearing*-Mechanismus nach dem Vorbild der *International Clearing Union* (ICU) von Keynes an. Eine solche Einrichtung würde den Druck auf Entwicklungs- und Schwellenländer mildern, exportorientierte Politiken zur Akquise „harter“ Währung durchzuführen, da eine *Clearing*-Stelle als Ausgleichsmechanismus zwischen Kapitalbedarf und Sparquote fungieren würde.⁴¹ Schließlich wurde gefordert, vornehmlich

41 Der ICU-Vorstoß wird aus der dezidierten Entwicklungsperspektive verständlich: Nach Griesgraber ist die einseitige Exportorientierung des *Washington Consensus* stets ein Vehikel hegemonialer (nationaler) Interessen gewesen, denn sie geht einher mit „[...] policies that deplete scarce nonrenewable natural resources, depress domestic wages to subhuman

langfristige Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu ermutigen und gleichzeitig kurzfristige zu verhindern („Hot Money“).

Weitere Reformforderungen der Globalisierungskritiker gingen von der Analyse aus, dass das Finanzsystem prozyklische Kapitalströme fördere (sowohl Zu- als auch Abflüsse), und deshalb antizyklisches „Sand im Getriebe“ der internationalen Finanzmärkte vonnöten sei (vgl. Singh 2000: 23ff.; Tickell 1999; Dobson/Hufbauer 2001: 77ff.). Hierzu wurden insbesondere die Tobin-Steuer und Kapitalverkehrskontrollen verstärkt ins Gespräch gebracht. Die als administrative oder marktförmige Beschränkungen des internationalen Kapitalverkehrs verstandenen Kapitalverkehrskontrollen lehnten die anderen vier Akteursgruppen und besonders die Marktakteure vehement ab (vgl. Singh 2000: 120ff.). Ähnlich verhielt es sich mit der Reaktion auf die Tobin-Steuer, eine Steuer auf grenzüberschreitende Devisenmarkttransaktionen, die auf den Wirtschaftsnobelpreisträger James Tobin zurückging. Zur Stabilisierung des US-Dollars hatte dieser vorgeschlagen, alle Devisenmarkttransaktionen mit einem Steuersatz von 0,5 bis 1 Prozent zu belegen, um primär kurzfristig orientierte Währungsspekulation zu entmutigen – diese Idee wurde vor allem vom globalisierungskritischen Bündnis *Attac* in den öffentlichen Diskurs gebracht (vgl. Weed 2001: 4f.).⁴²

5.2 Diskursmacht: Mobilisierung durch Moralisierung

Der Einfluss der Globalisierungskritiker beschränkte sich überwiegend auf die informelle Ebene, indem sie spezifische Reformaspekte im Zuge konzertierter Protestaktionen öffentlichkeitswirksam zu thematisieren vermochten. Der zentrale Reformtopos der Gruppe war dabei die Schuldenproblematik, die das Verhältnis der Industrieländer zu den Entwicklungs- und Schwellenländern im Kern berührte. Durch Proteste und Demonstrationen im Vorfeld der Jahres- und Frühjahrstreffen der Bretton Woods-Institutionen erreichten Globalisierungskritiker über die Moralisierung der Schulden thematik eine Öffnung und Transparenz des stark expertenzentrierten Diskurses.⁴³ Im Zentrum ihrer Überlegungen

levels, reduce public services and suppress domestic demand in order to ensure competitiveness in global markets“ (Griesgraber 2000: 31).

42 *Attac* ist die Abkürzung für „Association pour une Taxation des Transactions financières pour l’Aide aux Citoyens et Citoyennes“. Übersetzt: „Vereinigung für eine Besteuerung von Finanztransaktionen zum Wohle der BürgerInnen.“

43 Vor allem in Folge der Asienkrise kam es zu großen Protestaktionen, die in erster Linie gegen den IMF gerichtet waren. Im September 1999 fanden Demonstrationen in Washington statt. Ein Schlüsselereignis war auch die Verhinderung der WTO-Konferenz Ende November 1999 in Seattle. Im

stand das Argument, dass die Überschuldungssituation zu einer Ausweglosigkeit führe, da die ärmsten Länder gezwungen würden, mehr Geld für den Schuldendienst aufbringen als für Ausgaben im Sozialwesen (Gesundheit, Bildung etc.) Der Ansatz zur Entschuldung der ärmsten Länder fand eine breite globale Unterstützung – in prominenter Vertretung reichte sie vom Sänger der irischen Rockband U2, Bono, über UN-Generalsekretär Kofi Annan bis hin zum Papst Johannes Paul II. Die erfolgreiche Mobilisierung des globalen Protests am Status quo ging zurück auf die kooperative Initiative und die Koordination zahlreicher NGOs unter dem Netzwerk von *Jubilee 2000*, die eine religiös motivierte Gruppierung darstellte und eigens für den Schuldenerlass der ärmsten Länder in den frühen 1990er Jahren in Großbritannien gegründet wurde. Im Juli 2003 wurde die Initiative von Gruppen aus 65 Ländern unterstützt (vgl. Jubilee 2000-Website).

Deutlich wurde ihre Diskursmacht im Lösungsansatz der Schuldenfrage im Jahr 1996, als sich eine Reihe großer Gläubigerregierungen für einen Schuldenerlass aussprachen und die HIPC-Initiative des IMF anstießen. In der Folgezeit etablierte sie sich als dauerhaftes globales Entschuldungsbündnis unter dem Namen *Jubilee South*, was primär eine Reaktion auf die restriktive Umsetzung der HIPC-Initiative durch den IMF war (vgl. Jubilee South-Website). Zum Jubilee-Netzwerk zählte auch die deutsche NGO „Erlassjahr“, die sich besonders in die Insolvenzthematik einbrachte (vgl. Erlassjahr-Website).⁴⁴ Die Verstetigungstendenz der Zusammenarbeit zeigte sich auch bei *50 Years is Enough*, die anlässlich der 50-jährigen Jubiläumsfeier der Bretton Woods-Institutionen (BWI) gegründet wurde.⁴⁵ Das Netzwerk bestand aus ca. 185 internationalen NGOs aus 65 Ländern und (vgl. 50years-Website).

April 2000 protestierten Tausende in Prag im Vorfeld der BWI-Frühjahrs-tagung, erneut im April 2001 in Washington, im November 2001 in Ottawa und im September 2002 in Washington.

44 „Erlassjahr“ war ein Bündnis deutscher, überwiegend kirchlicher NGOs mit rund 1.000 Mitgliedern. Die NGO arbeitete vor allem mit der *Jubilee*-Nachfolgekampagne *Jubilee Debt Network* zusammen, hatte aber auch enge Kontakte zu *Jubilee Research*, welches Teil der in London ansässigen *New Economics Foundation* war (vgl. Interview NGO [2]).

45 Im Oktober 1994 organisierte das Bündnis in Madrid die erste große Protestveranstaltung der 1990er Jahre. 150 spanische und internationale NGOs koordinierten eine Gegenjubiläumsfeier unter dem Titel „Die anderen Stimmen des Planeten“. In ihrer „Madrider Deklaration“ wurden vor allem Themen wie „Verdrittweltlichkeit“ und Umweltzerstörung im Zusammenhang mit IMF-Konditionalitäten angeprangert, sowie die einseitigen *Governance*-Strukturen der internationalen Organisationen kritisiert: „Die interne Struktur von Weltbank und IWF [...] ist ein Paradigma für kapitalistische Ideologie, das wirtschaftlichen Gesichtspunkten mehr Bedeu-

Komplementär zum öffentlichen Protest wurde durch das Londoner *Bretton Woods Project* (BWP) und die *New Economics Foundation* eine programmatisch-heterodoxe Expertise aufgebaut. Das BWP arbeitete als „networker, information-provider, media informant and watchdog to scrutinise and influence the World Bank and International Monetary Fund“ (Bretton-Woods-Project-Website). Das BWP wurde von einer Gruppe britischer NGOs gegründet und arbeitete in einem weltweiten Netzwerk aus NGOs, Politikern, Journalisten, Wissenschaftlern und Parlamentariern an der Reform des IMF und der Weltbank. Ihr Ziel war ebenfalls die Schaffung egalitärer Bedingungen für Entwicklung und somit die Abkehr von den „simplistischen Ansätzen“ der BWI (ebd.).

Enge Grenzen der Macht der Gruppe der Globalisierungskritiker zeigten sich hingegen im geringen Einfluss auf den Expertendiskurs, was zum einen darauf zurückzuführen war, dass sich namhafte Intellektuelle von den Vorschlägen und Zielen der Globalisierungskritiker distanzieren (so z.B. James Tobin⁴⁶), zum anderen dass ihre eigenen Intellektuellen nur über einen geringen Bekanntheitsgrad und wenig öffentliches Renommee verfügten (wie z.B. Kunibert Raffer). Ansatzweise konnten sie diesem strukturellen Defizit zwar durch ihren Zugang zu nationalen Parlamenten und Entwicklungsministerien entgegenwirken.⁴⁷ Allerdings hatten sowohl Parlamente als auch Entwicklungsministerien in IMF-Fragen selbst keinen nennenswerten institutionellen Einfluss, weil die Exekutivdirektoren des IMF ihre Direktiven direkt aus den Finanzministerien und den Zentralbanken erhielten (siehe Kapitel II). Der Einfluss der Globalisierungskritiker konzentrierte sich auf die Weltbank, die maßgeblich an der Entschuldungsinitiative beteiligt war.

tung zuspricht als menschlichen, sozialen und ökologischen Werten.“ (zit. n. Tetzlaff 1994: 196) Ihre Forderungen reichten bis zur Abschaffung der BWIs.

46 „Die [Globalisierungskritiker] missbrauchen meinen Namen“, so Tobin im Interview mit der Zeitschrift „Der Spiegel“ (36/2001). „Denen geht es, glaube ich, hauptsächlich um die Einnahmen aus der Steuer, mit denen sie ihre Projekte zur Weltverbesserung finanzieren wollen. Für mich aber ist das Geldeintreiben gerade nicht der Schwerpunkt. Ich wollte den Devisenhandel bremsen, Steuereinnahmen sind für mich nur ein Nebenprodukt. [...] Im großen Ganzen sind deren Positionen gut gemeint und schlecht durchdacht. Ich will meinen Namen nicht damit assoziiert wissen.“

47 So setzten sich bspw. Heidemarie Wieczorek-Zeul, deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Eveline Herfkens, niederländische Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, Claire Short, britische Staatssekretärin für Internationale Entwicklung und Anne Kristin Sydnos, norwegische Ministerin für internationale Entwicklung, für manche Ziele der Globalisierungskritiker, wie die Entschuldung oder auch das Insolvenzrecht, ein (Mildner 2001).

6. Resümee

Nach der diskurstheoretisch angeleiteten Analyse der Akteure der IMF-Reform kann von einem hegemonialem Netzwerk um die Finanzgemeinde herum ausgegangen werden, dessen Homogenität in der Clinton-Administration am größten war. Das politische Zentrum des *Washington Consensus* war das US-Finanzministerium, dessen Ausrichtung nur kurzzeitig mit dem Amtsantritt George W. Bushs und dessen neuen Finanzminister Paul O'Neill vom Neoliberalismus abwich. O'Neills Befürwortung des institutionalistischen Reformvorschlages eines internationalen Insolvenzrechts setzte das hegemoniale Netzwerk temporär unter Druck – letztlich wurde diese Diskrepanz aber mit der Entlassung O'Neills aus der Welt geräumt. Die Machtposition der Finanzgemeinde war insofern an die unterschiedlichen politischen Konstellationen in Washington gebunden.

Trotz der divergierenden Ansätze der Laissez-Fairers und der Marktakteure hinsichtlich der *Moral Hazard*-Problematik propagierten beide Gruppen eine *Lender of Last Resort*-Rolle des IMF, wenngleich die Laissez-Fairers eine enge Begrenzung dieser Funktion vorsahen und gleichzeitig mit den Präqualifizierungen einen restriktiven Aktivierungsmodus für IMF-Kredite vorsahen. Eine besonders umstrittene Vorbedingung für den Kreditzugriff auf den IMF war die Aufhebung aller nationalen Beschränkungen für ausländische Finanzinstitutionen, was einer zentralen Forderung der Finanzgemeinde entsprach. Die Gruppe der Laissez-Fairers kam indirekt aber auch den Entwicklungs- und Schwellenländern entgegen, indem sie die Strukturanpassungskompetenzen des IMF zurückschneiden und Finanzierungs- und Beratungsleistungen voneinander trennen wollten (und gleichzeitig den Schuldenerlass für die ärmsten Länder forderten). In beiden Aspekten zeigte sich eine gewisse Widersprüchlichkeit des *Lender of Last Resort*-Ansatzes der Laissez-Fairers, worin zum einen parteitaktische Strategien zum Ausdruck kamen, zum anderen aber eben auch die Diskursmacht der Gruppe der Marktakteure. Diese wurde durch den direkten Zugang der Marktakteure zu Ministerien und Fachmedien multipliziert und traf durch ihre technisch-pragmatischen Lösungsansätze auf die entsprechenden Rezeptoren im Lager der Laissez-Fairers – aber auch der Institutionisten.

Letztere waren weitaus geringer in das hegemoniale Netzwerk eingebunden, wobei sich der IMF unter der Leitung von Horst Köhler als zentraler institutionalistischer Akteur zu etablieren versuchte, weil er zuvor zu stark in die Netzwerke der Finanzgemeinde eingebunden war. Ziel des IMF war der Rückgewinn der durch das technokratische Er-

scheinungsbild begründeten Legitimität als universalistische internationale Organisation. Primäres Ziel der institutionalistischen Industrieländer und *Epistemic Community* war die Unterbrechung des Teufelskreises aus *Bail-outs* und *Moral Hazard* durch den Einbezug des Privatsektors (*Private Sector Involvement*, PSI) in die Krisenlösung. Wie bei den Laissez-Fairers, spielte auf Länderebene das Kostenargument dabei eine zentrale Rolle. Insofern wurde auch im Meltzer-Report die Einbeziehung des Privatsektors angesprochen, allerdings formulierte die Kommission keine entsprechende Empfehlung, während die *Task Force* des CFR mit den Kollektivklauseln für Anleiherestrukturierungen einen zentralen Vorstoß in diese Richtung aufnahm. In der Lancierung des *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) offenbarten sich dann einerseits transatlantische Paradigmen­differenzen, und andererseits die Brüche im *Washington Consensus* (sowohl innerhalb der USA, als auch transnational). Das zeigte sich im übrigen auch im Umdenken des IMF hinsichtlich der Kapitalverkehrsliberalisierung, die als eine Folge des Reformdiskurses schrittweise und im Kontext von nationalem *Institution Building* vonstatten gehen soll. Das eigene Rollenverständnis des IMF lag dennoch übereinstimmend in der *Lender of Last Resort*-Funktion, wenngleich durch die Verregelung seines Eingreifens der externe und unilaterale Ermessensspielraum drastisch eingeschränkt werden sollte. Zudem strebte die Organisation die Kontinuität ihres Strukturanpassungsengagements an – darin stimmte sie mit der Gruppe der Marktakteure überein.

Schaubild 10: *Paradigmen, Reformziele und Machtresearchourcen der Akteursgruppen des IMF-Reformdiskurses*

AKTEURSGRUPPE	PARADIGMA	PROBLEM-ANALYSE	LÖSUNGSANSATZ
(1) LAISSEZ-FAIRERS: Konservative Politiker (US-Kongress), Meltzer-Gruppe, Cato Institute, US-Treasury _(Taylor) , USA _(Bush) etc.	Neoklassik: Gleichgewichtstheorem; Allokationseffizienz; Neutralität des Geldes; Zinsmechanismus	Nationale Finanzmärkte; <i>Crony Capitalism</i> ; Schuldner- und Gläubiger-Moral Hazard; IMF-Bail-outs	Liberalisierung des Kapitalverkehrs; Privatisierung & Deregulierung; Einschränkung der IMF-Macht; PSI: CACs
(2) INTERNATIONALE FINANZGEMEINDE: Wall Street, IIF, EMTA, USA _(Clinton) , IMF _(Camdessus) etc.	Neoliberalismus: <i>Trickle-down</i> -Effekte; <i>Washington Consensus</i>	Intransparenz; Schuldner-Moral Hazard; <i>Crony Capitalism</i>	Status quo (plus weitere Liberalisierung, Deregulierung & Privatisierung); PSI: ad hoc-Ansätze
(3) INSTITUTIONALISTEN: OECD (v.a. BRD), CFR, G-20, IIE, IMF _(Köhler) , FSF, USA _(O'Neill) , Meltzer-Dissidenten etc.	(Neo-) Institutionalismus: unvollkommene Informationen; Institutionen (Regeln, Konventionen, Organisationen)	Intransparenz; Wechselkursregime; Regulierungsdefizite; Liberalisierungsgeschwindigkeit; <i>Crony Capitalism</i> ; <i>Moral Hazard</i> ; IMF-Bail-outs	Transparenz; Aufsicht und S&Ks (Artikel IV); <i>Sequencing</i> ; Wechselkurse: <i>Corner Solutions</i> ; <i>Institution Building</i> ; PSI: SDRM _{1,3}
(4) INTERNATIONALE FINANZMARKT-STABILISIERER: Schwellenländerregierungen [G-24], UNCTAD, Stiglitz etc.	(Post-/Finanz-) Keynesianismus: Dominanz des Vermögensmarkts; Währungskonkurrenz	Krisentendenzen des internationalen Finanzsystems; Gläubiger-Moral Hazard; nationale Aufsicht; <i>Term- & Currency Mismatches</i> ; IMF-Bail-outs	G3-Managed Float; <i>World Financial Authority</i> ; Bretton Woods II; Regionalismus; Kapitalverkehrskontrollen _{kurzfristig} ; PSI: SDRM _{1,2}
(5) GLOBALISIERUNGSKRITIKER: Zivilgesellschaft (NGOs v.a. aus OECD-Ländern)	Politökonomie: endogener Geldbegriff; Entkopplungstheorem; <i>Régulation</i>	Internationale Finanzmärkte; systemische Prozyklizität; asymmetrische Machtverhältnisse; Entwicklungsdilemma	Kapitalverkehrskontrollen; Tobin-Steuer; G-3-Zielzonen; Demokratisierung; PSI: FTAP/SDRM ₁ + HIPC

PRÄFERENZEN	ROLLE DES IMF	MACHTRESSOURCEN
Kein Raum für eigenmächtige Entscheidungen; Liquidität und Stabilität sind gleichermaßen wichtig	↓IMF-Aufgabenbereich; z.T. Abschaffung der IFIs; Präqualifikation	US-Sperrminorität, „Two-Level-Strategien“; Netzwerke, ECs, <i>Mind Set</i> ; Medien
Diskretionärer <i>Bail-out</i> -Mechanismus; Liquidität ist wichtiger als Stabilität; Währungs <i>pegs</i>	IMF: LLR; Strukturanpassung; Informationen; Katalysatorfunktion	Netzwerke; Ressourcen
Verrechtlichung bzw. Institutionalisierungsansatz zur Minimierung von Unsicherheiten und Transaktionskosten; Stabilität und Liquidität sind gleichwertig, aber auf einem höheren Niveau im Vergleich zu (1)	IMF: LLR _{limitiert} ; <i>Streamlining</i> der Programme und Konditionalitäten; <i>Ow-nership</i> ; Krisenprävention; PRGF (Weltbank)	Gläubigerstatus; Institutionen und Foren (Informalisierung)
Institutionalisierung; multilaterale Krisenprävention und –management; Stabilität ist wichtiger als Liquidität; Zusätzliche öffentliche Liquiditätsversorgung	IMF: LLR _(Bagehot) ; keine strukturellen Konditionalitäten; Schiedsgericht für Insolvenzordnung; „Keynes-Plan“ (SZR)	Expertendiskurs; Fachmedien; „ <i>Floating Intellectuals</i> “ bzw. akademische Prominenz
<i>Re-embedding</i> ; kein Raum für eigenmächtiges Vorgehen der IFIs; Stabilität weitaus wichtiger als Liquidität; öffentlicher Liquiditätsmechanismus	IMF: ↑Rechenschaft; <i>Governancereform</i> (Quoten); LLR-Funktion; Schuldenerlass	Moralisierung; (globale) Öffentlichkeit; Parlamente

Die internationalen Finanzmarktstabilisierer tendierten in die Richtung der InstitutionalistInnen, hatten aber auch Übereinstimmungen mit den Laissez-Fairern, v.a. beim Aspekt des Rückzugs des IMF aus der Strukturanpassung und der Automatisierung von Krisenkrediten. Ihre *Lender of Last Resort*-Vorstellung ging jedoch signifikant über die bisherigen hinaus, da sie den IMF als einen genuinen internationalen *Lender of Last Resort* propagierten, durch den die Stabilität der Finanzmärkte über die Bereitstellung globaler Liquidität erhöht werden sollte. Es ging ihnen aus effizienztheoretischer Perspektive um die Institutionalisierung eines Schockabsorbierers (vergleichbar mit dem Vorschlag von Keynes auf der Konferenz von Bretton Woods). Dieser Vorschlag ging den Laissez-Fairern erheblich zu weit, weil sie auf der Grundlage ihrer spezifischen Krisenanalyse ein stärkeres Schuldner-*Moral-Hazard* befürchteten und einen Kostenanstieg auf Gläubigerseite antizipierten. Dennoch etablierte sich diese Diskursposition, deren Paradigma durch den *Washington Consensus* lange Zeit marginalisiert war, als Teil des Diskurskerns, da es die Gruppe vermochte, die Orthodoxie durch eigene Intellektuellen und die scheinbare „Transformation“ der zentralen organischen Intellektuellen der Orthodoxie zu verunsichern. Der Verunsicherungsprozess erklärte sich auch durch die Protestaktionen der Globalisierungskritiker, die durch die Moralisierung der Schuldenfrage die Öffentlichkeit mobilisieren konnten und den *Washington Consensus* zusätzlich „von unten“ perforierten. Ihre Reformvorschläge waren am weitesten entfernt von der Orthodoxie und dennoch verzeichneten sie mit der HIPC-Initiative einen großen Erfolg. Andere Vorschläge, wie z.B. die Tobin-Steuer, wurden zwar vereinzelt auf der G-7-Ebene diskutiert, allerdings war hier die Grenze des Diskurses erreicht. In Schaubild 10 sind die Ergebnisse der Analyse und die Spezifika der Akteursgruppen zusammengefasst.

Die tatsächliche „Reform“ des IMF beschränkte sich letztlich auf wenige institutionelle Lernschritte – auf die Erhöhung der Transparenz und auf die Überprüfung der Konditionalitäten und Fazilitäten. Wie in der anschließenden Analyse und der Fallstudie gezeigt wird, waren radikalere Ansätze wie die Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den IMF-Statuten und der Insolvenzrechtsvorstoß durch den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* weder von orthodoxer noch von heterodoxer Seite aus durchzusetzen.