

KOMMENTAR

Vom Washington Consensus zum Flexiblen Keynesianismus – der Internationale Währungsfonds nach der Finanzkrise

Susanne Lütz

From Washington Consensus to Flexible Keynesianism – the International Monetary Fund after the Financial Crisis

Abstract: In the wake of the latest financial crisis, the International Monetary Fund returned to its core business – providing liquidity to cope with external imbalances. The crisis also seemed to mark an ideological break with the past. At the London G20 summit in 2009, leading politicians declared the ‘Washington Consensus’ dead and anti-cyclical economic policy the order of the day. This article analyzes elements and driving forces of a paradigm change in the crisis policy of the IMF. I argue that a transformation towards a new economic philosophy of a “flexible Keynesianism” is proceeding, driven both by large member states and the IMF staff.

Keywords: International Monetary Fund, financial crisis, paradigm change, policy learning, Washington Consensus

Schlagwörter: Internationaler Währungsfonds, Finanzkrise, Paradigmenwechsel, Policy-Lernen, Washington Consensus

1. Einleitung¹

Die jüngere Entwicklung des Internationalen Währungsfonds (IWF) zeigt, dass internationale Organisationen als Gewinner aus Krisen hervorgehen können. In den letzten fünf Jahren vor Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007/8 hatte der IWF Hilfsgelder im Umfang von weniger als 10 Mrd. US\$ vergeben. Auf dem Londoner Gipfel vom April 2009 beschlossen die Regierungschefs der G20 Länder eine Verdreifachung der Gelder für den IWF auf insgesamt 750 Mrd. US\$. Damit war der Internationale Währungsfonds wieder zu seinem Kerngeschäft – der Bereitstellung von Liquidität zur Überbrückung von Zahlungsbilanzungleichgewichten – zurückgekehrt. Der Londoner Gipfel markierte jedoch Aufbruch und ideologische Zäsur zugleich. Dominique Strauss-Kahn, damaliger Geschäftsführender Direktor des IWF, erklärte antizyklische Wirtschaftspolitik zum Gebot der Stunde. Der britische Premierminister Gordon Brown plädierte für eine multilaterale koordinierte Politik fiskalischer Stimuli und bezeichnete den „Washington

¹ Für wertvolle Forschungsassistenz danke ich Julian Dederke und Sebastian Schneider.

Consensus“ als beendet. Damit stellte er das wirtschaftspolitische Paradigma des Marktfundamentalismus in Frage, welches die Arbeit internationaler Finanzinstitutionen in den 1990er Jahren bis in die Zeit der Bewältigung der Asienkrise 1998/99 geprägt hatte. Krisenländer sollten Hilfsgelder nur gegen strikte Umsetzung orthodoxer Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der Inflationsbekämpfung, Ausgabenkürzung und umfassender Deregulierung erhalten (G20 2009a).

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit sich der angedeutete Paradigmenwechsel auch in der Krisenpolitik des Internationalen Währungsfonds niedergeschlagen hat und welche Antriebskräfte einem möglichen Wandel zugrunde liegen. Das Ausmaß an erfolgter Veränderung wird unter Rückgriff auf Peter Halls Heuristik policy-bezogenen Lernens und sozialen Wandels (Hall 1993) mit Fokus auf drei Dimensionen untersucht: Eine mögliche Neujustierung bestehender Politikinstrumente („first order change“), deren Abschaffung, Ergänzung oder Ablösung durch neue Politikinstrumente („second order change“) und schließlich eine Veränderung der Zielhierarchie und des interpretativen Rahmens, welcher dem Einsatz von Politikinstrumenten unterliegt („third order change“). Ein Paradigmenwechsel setzt nach Peter Hall Veränderungen auf allen drei Ebenen voraus – der Ausrichtung von Politikinstrumenten, der Instrumente selbst sowie des idealen Kontexts (Hall 1993, S. 279).

Die Mechanismen und Antriebskräfte der beobachteten Wandlungsprozesse werden aus der Perspektive zweier Theoriestränge der Internationalen Politischen Ökonomie analysiert: *Staatszentrierte Ansätze* sehen die Politik des Internationalen Währungsfonds wesentlich durch die Präferenzen der Mitgliedsstaaten bestimmt. Wandel von Politikinstrumenten oder gar von wirtschaftspolitischen Paradigmen erfolgt demnach nur in dem Umfang, wie er von Staaten zugelassen und autorisiert wird. Die realistische Schule sieht die Präferenzen von Staaten durch politische Machtkalküle bestimmt. Entsprechend wird den USA als Mitglied mit dem größten Stimmenanteil und Vetomacht in den internen Entscheidungsgremien des IWF sowie den fünf größten Mitgliedsstaaten insgesamt (Deutschland, Frankreich, Japan, Großbritannien und USA) zentrale Bedeutung für die Fonds-politik beigemessen (Thacker 1999; Stone 2002; Copelovitch 2010).

Eine alternative Perspektive betrachtet den IWF nicht als unitarischen Akteur, sondern thematisiert die Autonomiespielräume des Fachpersonals und der Geschäftsführung bei konkreten Tätigkeiten wie der Bereitstellung von Forschungsexpertise, der Überwachung (surveillance) von Mitgliedsstaaten oder auch der Konzipierung und Durchführung von Hilfsprogrammen. *Rationalistische Prinzipal-Agenten-Modelle* verweisen auf Handlungsspielräume – „slack“ – der durch die staatlichen Prinzipale beauftragten Agenten (Nielson u. Tierney 2003; Hawkins et al. 2006). Dieser entsteht aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Agent und Prinzipalen, teils aber auch durch Meinungsverschiedenheiten im Fall multipler Prinzipale über die zu verfolgenden Ziele. Nach *konstruktivistischer* Lesart werden inter- und supranationale Organisationen hingegen als Bürokratien verstanden, welche mit zunehmender Dauer ihrer Arbeit ein Eigenleben entwickeln, das zur Herausbildung eigener Normen, Ideen und Glaubenssysteme führt (Babb 2003, 2013; Barnett u. Finnemore 2004; Chwieroth 2014). Daraus können einerseits Routinen und bürokratische Pathologien resultieren (Barnett u.

Finnemore 2004), die Wandel und Anpassung der internationalen Organisation an eine veränderte Umwelt behindern. Andererseits besteht auch gerade auf der Arbeitsebene die Möglichkeit, etwa aus früheren Erfahrungen im Umgang mit Krisen zu lernen und das wenig spezifizierte Mandat der internationalen Organisation im Lichte eigener Erfahrungen neu zu interpretieren (Lütz u. Kranke 2014).

Argumentiert wird, dass sich mit Bezug auf die Förderpolitik des IWF letztlich auf allen drei Ebenen Wandlungsprozesse beobachten lassen, welche auf einen Paradigmenwechsel hin zu einer neuen Wirtschafts- und Förderphilosophie des *flexiblen Keynesianismus* deuten. Gezeigt wird, dass Veränderungen der Ausrichtung bestehender Politikinstrumente, deren Ablösung durch neue Instrumente und der Modifizierung von Ideen sowohl durch die IWF-Geschäftsführung und das Fachpersonal als auch durch die Mitgliedsstaaten begleitet werden. Allerdings bestimmen Staaten und Fachpersonal den Prozess der Transformation auf den drei Ebenen zu unterschiedlichem Grade. First order change im Sinne inkrementeller Veränderung des bestehenden Repertoires an Politikinstrumenten wurde maßgeblich durch das Fachpersonal vorangetrieben und dies teilweise bereits vor der Finanzkrise. Demgegenüber erfolgte die Ergänzung, Abschaffung bzw. Neuerfindung von Förderinstrumenten (second order change) maßgeblich in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten und wurde entsprechend durch Beschlüsse des IWF-Exekutivdirektoriums und der G20 flankiert. Third order change im Sinne einer ideologischen Neuausrichtung der Wirtschafts- und Förderphilosophie hin zum flexiblen Keynesianismus wurde schließlich durch dominierende Mitgliedsstaaten angestoßen, welche eine expansivere, fiskalische Stimuli nutzende Politik aus ureigenen ökonomischen Interessen unterstützen. Die Funktion der Fachebene besteht hierbei darin, diese ideologische Transformation mit Fachexpertise und durch Forschungsergebnisse zur Wirkungsweise bestimmter ökonomischer Instrumente zu unterfüttern und dadurch im Kreise von Fachexperten legitimatorisch abzusichern.

Der folgende Abschnitt 2 skizziert überblicksartig die Entwicklung des IWF beginnend mit der Nachkriegszeit bis zum Ausbruch der Finanzkrise. Nachfolgend werden Wandlungsprozesse auf den skizzierten drei Ebenen nachgezeichnet (Abschnitt 3) sowie deren Dynamiken und Antriebskräfte dargelegt (Abschnitt 4). Abschließend werden die Bedingungen für die Dauerhaftigkeit der organisatorischen Transformation diskutiert und zwei Entwicklungsszenarien dargelegt (Abschnitt 5).

2. Der IWF vor Ausbruch der Finanzkrise 2007/08

Der Internationale Währungsfonds wurde im Rahmen der Konferenz von Bretton Woods 1944 als eine Schlüsselinstitution zur Sicherung globaler makroökonomischer und finanzieller Stabilität gegründet. Sein in den „Articles of Agreement“ festgelegtes Mandat ist vornehmlich technisch definiert, wobei der rechtliche Rahmen bislang viel Spielraum für die konkrete Ausgestaltung gelassen hat. Bestand die Aufgabe des IWF zunächst in der Bereitstellung von Liquiditätshilfen zum Ausgleich kurzfristiger Zahlungsbilanzdefizite, so wurde sein Mandat mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems koordinierter Wechselkurse im Jahr 1971 immer undefinierter. Im Zuge der lateinamerikanischen Verschuldungskrise

der 1980er Jahre rückte der Fonds wiederum in den Mittelpunkt des internationalen Krisenmanagements und weitete sein Aufgabenspektrum auf die Überwachung der wirtschaftlichen Lage seiner Mitglieder (surveillance), die Vorbeugung und Bewältigung von Finanzkrisen bis hin zur Bereitstellung von Forschung und wissenschaftlicher Expertise in Fragen der Weltwirtschaft und des Weltfinanzsystems aus.

Der Washington Consensus, ein Bündel von Politikempfehlungen orthodoxer Ökonomen, der amerikanischen Regierung sowie internationaler Wirtschaftsinstitutionen wie IWF und Weltbank, legitimierte eine auf „prudent macroeconomic policies, outward orientation, and free-market capitalism“ (Williamson 1990, S. 1) ausgerichtete Reformpolitik gegenüber den Schuldnerländern in Lateinamerika und später auch in Asien. Sarah Babb (2013) charakterisiert den Washington Consensus als transnationales Policy Paradigma, dessen ideelles Prinzip des „Marktfundamentalismus“ von einer heterogenen Gruppe aus Politikern, Bürokraten und akademischen Experten geteilt wurde. IWF und Weltbank implementierten den Geist des Washington Consensus bei der Vergabe von Krediten an die Krisenländer, indem sie die Auszahlung von Geldern an die strikte Einhaltung eines Bündels struktureller Konditionalitäten koppelten, welche weit über die Einhaltung makroökonomischer Kerndaten hinausgingen (Killick 1995; Bird 2009). Mikroökonomische Effizienz, Wachstum, fiskalische Konsolidierung und die Förderung von Exporten sollten mit Hilfe von Kürzungen der Staats- und speziell Sozialausgaben, Liberalisierung und Privatisierung sowie der Deregulierung von Arbeits- und Gütermärkten erzielt werden.

Seit Mitte der 1990er Jahre geriet die Förderpolitik des IWF von unterschiedlichen Seiten unter Beschuss. Insbesondere in Lateinamerika, dem Musterfall für die Umsetzung des marktliberalen Reformkonzeptes, blieb ökonomisches Wachstum aus. Eine Reihe tiefgreifender Finanzkrisen in Mexiko (1994), Asien (1997/98), Russland (1998/99) und Argentinien (2001) förderte die Delegitimierung der Institution des IWF und seines wirtschaftspolitischen Leitbildes in den Krisenländern. Diese Erfahrungen mit der Konditionalitätenpolitik des IWF trugen dazu bei, dass die Schuldnerstaaten in Lateinamerika und in Südostasien ab 2003 bestrebt waren, ihre IWF-Kredite vorzeitig zurückzuzahlen und Devisenreserven zur Selbstversicherung anhäuften (so Argentinien, Brasilien, China und Japan). Das Bestreben nach zukünftiger Unabhängigkeit vom IWF war auch ein Grund für die Gründung regionaler Entwicklungsbanken sowie Institutionen zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten und Bündelung von Devisenreserven in Lateinamerika und in Asien (Helleiner u. Momani 2007; Moreno 2013, S. 83-84).

Kritik am IWF kam jedoch auch aus den Ländern, welche bislang die Hauptgeldgeber des Fonds gewesen waren, allen voran aus den USA. In den 1990er Jahren hatte die Clinton Administration die großangelegten Rettungspakete des IWF unterstützt; die nachfolgende Bush-Regierung kritisierte nun nicht die Konditionalitätenpolitik, sondern betrachtete die Vergabe von Hilfskrediten zur Überbrückung von Zahlungsbilanzdefiziten als ‚marktverzerrend‘. Privaten Investoren würden durch die mit öffentlichen Geldern finanzierten Rettungspakete nur Anreize zum „moral hazard“ gegeben und damit zu risikoträchtigen Engagements ermuntert. Die im Kongress insbesondere von Republikanern vorgetragene Kritik

am „mission creep“ des IWF führte zur Einsetzung einer Untersuchungskommision („Meltzer-Kommission“), welche im März 2000 eine radikale Einschränkung des Aufgabenspektrums des Fonds empfahl (Helleiner u. Momani 2007, S. 7-8). Insgesamt zeigte sich in den letzten 15 Jahren vor Ausbruch der jüngsten Finanzkrise ein zunehmender Legitimationsverlust des Internationalen Währungsfonds sowohl bei seinen dominanten Geldgebern wie etwa den USA als auch bei seinen damaligen Schuldern, den Entwicklungs- und Schwellenländern. In den letzten Jahren vor Ausbruch der Finanzkrise befand sich der Internationale Währungsfonds am Rande der Bedeutungslosigkeit.

3. Wandel von Politikinstrumenten und Ideen

3.1. First order change – Neujustierung bestehender Politikinstrumente

Bereits vor der Finanzkrise 2007/08 erfolgte eine inkrementelle Anpassung des bestehenden Politikinstrumentariums in Richtung auf eine *Flexibilisierung der mit Hilfgeldern verbundenen Konditionalitäten*. Dieser Wandel wurde maßgeblich durch das Fachpersonal und den jeweiligen Geschäftsführenden Direktor angestoßen und anschließend durch Beschlüsse der Mitgliedsstaaten untermauert. Im Kern reagierte die Fachebene damit auf die Kritik der Schuldnerländer an ihrer „one-size-fits-all“-Politik nach der Asienkrise (Lütz u. Kranke 2014, S. 323). Schuldern war unabhängig vom nationalen Kontext oder ökonomischen Problem eine Vielzahl struktureller Konditionalitäten (structural performance criteria) auferlegt worden, welche tief in die nationale Wirtschaftspolitik eingriffen und dennoch nicht zur kurzfristigen ökonomischen Wiederbelebung beitrugen. Das Fachpersonal reagierte nun mit einer Veränderung von Konditionalitäten auf diese Kritik und baute spätere Reformen daher im Modus von „lagged learning“ (Moschella 2011, S. 131) auf früher eingeleiteten Lernprozessen auf.

Unter dem Geschäftsführenden Direktor Horst Köhler wurde ab dem Jahr 2000 eine Politik des „streamlining“ von Konditionalitäten eingeleitet, welche u. a. darauf abzielte, bei den Programmländern ein Bewusstsein der stärkeren Selbstverantwortung für die Umsetzung von Reformprogrammen („ownership“) zu schaffen (Vreeland 2007). Die neuen Prinzipien einer stärkeren Anpassung eines Länderprogramms an die Bedingungen des Nehmerlandes wurden durch die Überarbeitung der „Guidelines on Conditionality“ im Jahr 2002 fixiert. Allerdings verlief der Strategiewechsel hin zur Fokussierung auf eher „makrokritische“ Konditionalitäten vor der Finanzkrise noch eher zögerlich: Ein Bericht des internen „Independent Evaluation Office“ (IEO) verwies darauf, dass bis 2004 Zahl und Umfang der mit Hilfsprogrammen verbundenen Konditionen noch sehr ausgeprägt gewesen war und Konditionen nicht zwangsläufig mit dem Erfolg eines Programms korrelierten (IEO 2008).

Dominique Strauss-Kahn leitete als Geschäftsführender Direktor des IWF ab November 2007 eine Politik der Flexibilisierung von Konditionalitäten, die Ausweitung der Überwachung und nicht zuletzt eine keynesianisch inspirierte Bewertung makroökonomischer Probleme und ihrer Lösungen ein. Auf dem Treffen des IWF-Exekutivdirektoriums im März 2009 gaben die Staatenvertreter grünes Licht

für eine Erweiterung des Förderinstrumentariums, verbunden mit einer Flexibilisierung von Förderkonditionen (IMF 2009c). Der Londoner G20 Gipfel vom April 2009 bekräftigte die beabsichtigte Reform: Entwicklungsländern und aufstrebenden Märkten insbesondere sollte bei Aufrechterhaltung sozialer Sicherungsnetze eine schnelle Bewältigung der Krise ermöglicht werden (G20 2009a). Eine Neujustierung bestehender Politikinstrumente hin zu einer flexibleren Konditionalitätenpolitik deutete das Strategiepapier „Modernizing Conditionality“ von Mai 2009 an (IMF 2009a). Zu den wichtigsten Veränderungen hinsichtlich der Ausrichtung der Politikinstrumente zählten die Abschaffung der strukturellen Performanzkriterien zugunsten von weichereren „benchmarks“, eine stärkere Betonung von ex ante- im Gegensatz zu ex post-Konditionalitäten, eine Lockerung von Monitoring-Auflagen, die Erhöhung der maximal möglichen Kreditsummen (Verdopplung auf jährlich 200 Prozent der Norm und kumulativ 600 Prozent der Norm) sowie eine Verlängerung von Rückzahlungsfristen und Vereinfachung von Rückzahlungsplänen. Eine neue Kategorie „sozialer Konditionalitäten“, die insbesondere auf die Initiative von Strauss-Kahn zurückging, sollte sicherstellen, dass Kürzungsmaßnahmen durch zielgerichtete Sozialinvestitionen begleitet bzw. die Nachhaltigkeit sozialer Sicherungsnetze durch Budgetkürzungen nicht gefährdet würde. Die Neujustierung der Konditionalitäten zielt darauf, den Erfolg eines Länderprogramms insgesamt zu bemessen und weniger, die Einhaltung einzelner Programmbedingungen zu überprüfen. Begünstigte einer flexibleren Konditionalitätenpolitik sind zum einen die Schuldnerstaaten selbst, die prinzipiell erwarten können, dass die Konditionalitäten ihres Hilfskredits nun stärker auf die individuelle Problemlage ihrer Wirtschaft abgestimmt sind. Zum anderen verfügen nun auch IWF-Management und Fachpersonal über größeren Spielraum, um auf unerwartete Entwicklungen im Verlauf eines Länderprogramms mit einer Anpassung der Bedingungen zu reagieren und statt deren Einhaltung vielmehr die Effektivität des Hilfsprogramms insgesamt zu bewerten (Moreno 2013, S. 105; vgl. auch Lütz u. Kranke 2014).

3.2. Second order change – Wandel der Politikinstrumente

Der Umbau des Förderinstrumentariums wurde durch die Fachebene unter aktiver Mitwirkung der Mitgliedsstaaten vorangetrieben. Das Fachpersonal knüpfte wiederum an inkrementelle Muster der Anpassung der eigenen Organisation an, denn in den letzten sechs Jahrzehnten seines Bestehens hatte der IWF bereits sein Förderrepertoire stetig modifiziert und diversifiziert (Bird 2003, S. 231-235). Gleichzeitig übernahmen die Mitgliedsstaaten eine aktive Rolle beim Umbau des Förderinstrumentariums, welche jedoch je nach ökonomischem Entwicklungsstand, Kreditbedarf und individuellen Erfahrungen mit dem Einsatz bestimmter wirtschaftspolitischer Instrumente sehr unterschiedlich aussah: Low Income Countries (LICs) waren interessiert an einem flexiblen, möglichst konditionsfreien Zugang zu Krediten, Schwellenländer brachten ihre positiven Erfahrungen mit dem Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen in die Debatte ein, und kontinental-europäische Länder artikulierten u. a. ordnungspolitisch motivierte Vorbehalte gegenüber Förderinstrumenten ohne Konditionalitäten (Moreno 2013, S.113).

Insgesamt wurden zunächst selten genutzte Fazilitäten abgeschafft, neue eingeführt und der Umfang verfügbarer IWF-Mittel sukzessive ausgebaut (IMF 2009a, 2009b).² Zwischen 2007 und 2011 hatte der IWF in allen Förderlinien zusammen zwischen 36 (2007) und 56 (2011) Länderprogramme aufgelegt. Bis zum Frühjahr 2013 verringerte sich diese Zahl bereits wieder auf 41 (IMF 2013a, Appendix II.2). Die Reform des Förderrepertoires ist durch die Aufwertung der Krisenprävention gegenüber der Krisenbewältigung gekennzeichnet. Drei Charakteristika sind hervorzuheben: a) eine Ausdifferenzierung von Förderlinien je nach Typ des Nehmerlandes und dessen ökonomischem Problem, b) ein Verringerung von ex post-Konditionalitäten und die Neueinführung von ex ante Konditionen und c) eine Neubewertung des Instruments der Kapitalverkehrskontrollen.

- a) Drei Förderlinien richten sich an ärmere Nehmerländer (Low Income Countries), denen konzessionäre „weiche“ Kredite zu prinzipiell Nullzinsbedingungen ohne explizite ex post-Konditionalitäten eingeräumt werden (*Extended Credit Facility [ECF]*, *Standby Credit Facility [SCF]*, *Rapid Credit Facility [RCF]*). Dagegen richten sich vier weitere Förderfazilitäten eher an entwickelte Länder – die *Stand-By Arrangements (SBA)*, die *Extended Fund Facility (EFF)*, die *Flexible Credit Line (FCL)* sowie die *Precautionary and Liquidity Line (PLL)*. Diese Fazilitäten bieten herkömmliche zinstragende Kredite, allerdings zu veränderten Konditionen. Die Stand-By-Arrangements als älteste Förderlinie des IWF können nun bedarfsweise auch als *High-Access Precautionary Stand-By Arrangements (HAPAs)* genutzt werden: Dies bedeutet ein höheres Fördervolumen, die Möglichkeit, zum Zweck der Krisenvorbeugung zu Beginn eines Länderprogramms größere Kreditsummen abzurufen (*front-loading*) und die Programmkkonditionen flexibel auf die Bedürfnisse des Nehmerlandes zuzuschneiden. Die EFF ist noch längerfristiger angelegt als die SBAs und richtet sich an Länder, welche Zahlungsbilanzungleichgewichte aufgrund wirtschaftsstruktureller Schwächen aufweisen. Entsprechend zielen die Konditionen der EFF sowohl auf makroökonomische Stabilität als auch auf die Umsetzung struktureller Reformen. Im Gegenzug bietet die EFF eine Laufzeit von maximal zehn Jahren für die Kreditrückzahlung (IMF 2013b).
- b) Die im März 2009 eingeführte *Flexible Credit Line (FCL)* ersetzt eine ex post-Konditionalität durch ex ante Bedingungen für die Kreditvergabe. Sie zielt auf Nehmerländer, die solide ökonomische Fundamentaldaten aufweisen, über Zugang zu Kapitalmärkten verfügen und bislang Reformen zuverlässig umgesetzt haben (Grabel 2011, S. 823). Schuldner können innerhalb von zwei Jahren flexibel auf den Kredit zugreifen, ohne weitere Konditionen befolgen zu müssen. Bislang haben nur wenige Länder (Mexiko, Polen, Kolumbien) diese Förderlinie genutzt. Neben der FCL kam es außerdem zur Einführung der *Precautionary and Liquidity Line (PLL)*, welche die frühere *Precautionary Credit Line (PCL)* ersetzt. Die PLL kombiniert ex ante- mit ex

² Zu den abgeschafften Fazilitäten zählen die *Precautionary Credit Line* (ersetzt durch *Precautionary and Liquidity Line*), die *Rapid Access Component* der *Exogenous Shocks Facility* sowie Komponenten der *Emergency Natural Disaster Assistance* und der *Emergency Post-Conflict Assistance* (alle drei ersetzt durch *Rapid Credit Facility*).

post-Konditionalitäten und richtet sich an Länder, denen die FCL nicht zur Verfügung steht, welche aber trotz ökonomischer Probleme „sound economic fundamentals and institutional policy frameworks [...] and a track record of implementing [...] sound policies“ aufweisen können (IMF 2013c). Nach Zuweisung der Gelder (bislang lediglich an Marokko und Mazedonien) erfolgt ein Monitoring des Programmablaufes, das Kriterien wie den Zugang des Landes zum internationalen Kapitalmarkt, seine Fiskal- und Geldpolitik, die Stabilität seines Finanzsektors und dessen Überwachung überprüft. FCL als auch PLL sollen explizit der Prävention gegenüber exogen verursachten Liquiditätskrisen dienen.

Die Bedeutung neuer Förderlinien zur Absicherung gegenüber externen Schocks und zur nicht-konzessionären Finanzierung im Fall unvorhergesehener Ereignisse wurde in der Abschlussdeklaration des G20-Gipfeltreffens in Cannes im November 2011 noch einmal bekräftigt (G20 2011). Innerhalb des IWF-Exekutivdirektoriums war die Einführung der FCL jedoch umstritten. Insbesondere die Vertreter kontinentaleuropäischer Länder bekräftigten die Befürchtung, mit einem Förderinstrument ohne ex post-Konditionalitäten Anreize zum „moral hazard“ zu setzen (Moreno 2013, S. 113). Nicht zufällig findet die FCL auch keine Erwähnung in der G20-Abschlussdeklaration.

- c) Zu den hervorstechenden Veränderungen im Politikinstrumentarium des IWF zählt seine zunehmend flexible Haltung zum Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen (vgl. dazu Grabel 2011, 2013; Gallagher u. Ocampo 2013). Die Kontrolle des Kapitalverkehrs gehörte nach dem Zweiten Weltkrieg zu den von den westlichen Industriestaaten praktizierten und vom IWF akzeptierten Instrumenten makroökonomischen Managements. In der neoliberalen Ära des Washington Consensus vertrat der IWF die Politik einer weitgehenden Deregulierung von Finanzmärkten und auch des Kapitalverkehrs. Entwicklungsländer wie Chile, Malaysia, Indien, China, Kolumbien oder Thailand hielten auch in dieser Phase zeitweise Kapitalverkehrskontrollen aufrecht und zogen deshalb harsche Kritik des IWF auf sich. In der Zeit nach der Asienkrise entwickelten die IWF-Geschäftsleitung und auch das Fachpersonal eine zunehmend offene Haltung zum Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen. Letztere wurden akzeptiert, sofern sie sich auf Kapitalzuflüsse richteten, lediglich vorübergehend eingesetzt wurden und die wirtschaftlichen Fundamentaldaten eines Landes als solide angesehen werden konnten (Grabel 2011, S. 813). Als Island sich im Herbst 2008 als erstes Land während der jüngsten Finanzkrise mit der Bitte um Finanzhilfen an den IWF wandte, wurde dessen neue Bewertung des Instrumentes der Kapitalverkehrskontrollen offensichtlich. Der Fonds erwies sich als starker Verfechter des Instruments und nahm Bestimmungen hinsichtlich eines Bedarfs an strikten Kapitalverkehrskontrollen in die Regelungen des Stand-By Arrangements auf. Zwischen 2008 und 2010 praktizierten insgesamt 18 Schwellen- und Entwicklungsländer unterschiedliche Formen und Varianten von Kapitalverkehrskontrollen (darunter Brasilien, Argentinien, China oder auch Russland). Dominique Strauss-Kahn kommentierte Brasiliens Entscheidung zur Kontrolle von Kapitalzuflüssen mit den Worten „I have no ideology on this‘; capital controls are ,not something that

come from hell“ (zitiert in Grabel 2011, S. 816). IWF Ökonomen legitimierten durch eigene Forschungsergebnisse zudem den Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen zur Krisenvorbeugung und verorteten den Einsatz von Techniken des „Kapitalflussmanagements“ neben Steuern und regulativen Maßnahmen im Spektrum von Instrumenten zur Sicherung von Finanzstabilität (Ostry et al. 2010; Ostry 2012). Im Vorfeld des G20 Gipfeltreffens in Cannes im November 2011 befasste sich eine Unterarbeitsgruppe der G20 mit den möglichen Bedingungen des Einsatzes von Kapitalverkehrskontrollen. Konkrete Festlegungen wurden dort offensichtlich nicht getroffen, denn in der Abschlussdeklaration des G20 Treffens finden sich keine konkreten Formulierungen zum Thema. Immerhin erklärte Präsident Sarkozy in seiner Abschlussrede anlässlich des Gipfeltreffens, dass Kapitalverkehrskontrollen von nun an ein akzeptiertes Instrument der Stabilisierung seien (Gallagher 2011). Im Dezember 2012 verabschiedete das Exekutivdirektorium des IWF schließlich eine „institutional view“ zum Thema, welche die Risiken offener Kapitalflüsse und zu früher Liberalisierung für Entwicklungsländer themisierte und das Recht von Mitgliedsstaaten betonte, grenzüberschreitende Kapitalflüsse zu beschränken (IMF 2012).

3.3. Third order change – Wandel von Zielhierarchien und Ideen

Eine deutliche Neubewertung kennzeichnet auch den ideellen bzw. interpretativen Rahmen, welcher dem Einsatz von Politikinstrumenten zugrunde liegt. Makroökonomische Politik wird auf der einen Seite als fundamental für die Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen betrachtet, gleichzeitig aber auch als Voraussetzung für die Stabilität des globalen Finanzsystems angesehen. Daraus ergibt sich eine Akzentverschiebung hin zu finanz- und wirtschaftspolitischen Instrumenten, welche die Ankurbelung von Nachfrage, Wachstum und die Entstehung von Arbeitsplätzen adressieren. Koordinierte fiskalische Stimuli, aber auch eine Neuausrichtung von Fiskal-, Geld-, Struktur-, Handels- und Regulierungspolitik auf das Ziel eines nachhaltigen und ausbalancierten Wachstums sind die inhaltlichen Schwerpunkte, die diverse Gipfelbeschlüsse der G20 kennzeichnen (vgl. u. a. G20 2009a, 2009b). Diese ideologische Neuausrichtung wurde maßgeblich durch die Mitgliedsstaaten und insbesondere durch Länder wie die USA, Großbritannien, aber auch aufstrebende Märkte wie Argentinien vorangetrieben, welche nach dem Ausbruch der Krise Einbrüche der Nachfrage bzw. ihrer Exporte zu verzeichnen hatten (Kiper 2010; White House 2009; Elliott 2009; BBC 2010). Nachfragestimulierung erfolgte durch eine Verdreifachung der verfügbaren IWF-Mittel, eine Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten (SZRs) und nicht zuletzt auch durch nationale Konjunkturprogramme, deren Auflage letztlich im Ermessen der einzelnen Mitgliedsländer lag. Deutschland und Frankreich standen einer expansiven Fiskalpolitik durchaus skeptisch gegenüber, brachten jedoch im Gegenzug ihr Anliegen einer stärkeren Regulierung von Banken, Hedgefonds und Steueroasen in die Gipfelbeschlüsse ein (Baldwin 2009). Auf dem G20-Gipfel von Pittsburgh im September 2009 bekräftigten die Teilnehmer ihr Bekenntnis zu einem Rahmen für „Strong, Sustainable and Balanced Growth“. Bestandteil dieses Rahmens sind

makroökonomische Politiken, welche die globale Nachfrage ankurbeln, Entwicklungsungleichgewichte reduzieren, gleichzeitig aber auch im Einklang mit dem Erhalt von Preisstabilität stehen (vgl. Abschnitt 14 der Präambel des Gipfelbeschlusses, G20 2009b). Ein zu früher Rückzug fiskalischer Stimuli soll vermieden und der Zeitpunkt von Exit-Strategien koordiniert festgelegt werden. Der IWF hat die Ausrichtung der unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf das Ziel eines nachhaltigen und ausbalancierten Wachstums mittels bi- und multilateraler Überwachung zu begleiten (vgl. Abschnitte 5, 6 und 7 der Gipfelerklärung, G20 2009b). Auch auf den nachfolgenden Gipfeltreffen bis hin zum G20 Gipfel in St. Petersburg im September 2013 beküßtigten die Regierungschefs den eingeschlagenen Pfad:

„We will continue to develop comprehensive growth strategies to achieve stronger, more sustainable and balanced growth in the context of fiscal sustainability“ (G20 2013, S. 4).

Während die Staaten die programmatische Neuausrichtung maßgeblich vorantrieben, übernahm die Forschungsabteilung des IWF demgegenüber die Aufgabe, Wirkungsanalysen makroökonomischer Instrumente durchzuführen und den neuen Pfad des flexiblen Keynesianismus mit Expertise zu untermauern. Ökonomen der IWF-Forschungsabteilung unter der Leitung von Olivier Blanchard interpretieren die neue Funktion von Geldpolitik, Fiskalpolitik und Regulierung nun folgendermaßen (Blanchard et al. 2010, 2013):

Geldpolitik sollte über das Ziel der Inflationsvermeidung hinaus auch Aspekte der Förderung von Wachstum und Finanzstabilität im Blick haben. Eine stabile Inflationsrate wird zwar als notwendige, nicht jedoch als hinreichende Bedingung für Wirtschaftswachstum angesehen. Vielmehr gelte es, die Kosten und den Nutzen eines höheren Inflationsziels abzuwägen (Blanchard et al. 2010). Zentralbanken wird eine prinzipiell systemische Rolle zugewiesen, die in Krisenzeiten auch eine Liquiditätsversorgung von Staaten und Unternehmen beinhaltet kann (Blanchard et al. 2013). Entsprechend wird eine monetäre Lockerung der Geldpolitik (*quantitative easing*) in Form von Niedrigzinspolitik und des Aufkaufs von privaten oder öffentlichen Anleihen als legitimes Instrument einer antizyklisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik betrachtet. Noch im Oktober 2013 warnte der IWF die amerikanische Zentralbank davor, ihre Politik der monetären Lockerung zu früh zu beenden. Andernfalls drohten negative Spillover-Effekte in Form eingeschränkter Kapitalflüsse an Entwicklungsländer und Emerging Markets (Wigglesworth 2013). Zur Bekämpfung von Spekulationsblasen und spekulativen Angriffen auf Währungen wird der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen (vgl. Abschnitt 3.2) empfohlen.

Fiskalpolitik wird grundsätzlich als Instrument makroökonomischer Steuerung betrachtet. Im Krisenfall plädiert der IWF für fiskalische Stimuli, insbesondere dann, wenn geldpolitische Instrumente der Wirtschaftsankurbelung ausgeschöpft sind. Gleichzeitig wird die Bedeutung des Abbaus von Budgetdefiziten „unter normalen Bedingungen“ betont, nicht zuletzt, um fiskalische Puffer gegen ökonomische Schocks einsetzen zu können. Jedoch gilt Austerität nunmehr nicht zwangs-

läufig als Mittel der Wahl auf dem Weg zu Wachstum und Arbeitsplätzen. Das Tempo des Abbaus von Staatsverschuldung solle jedes Land selbst bestimmen, abhängig von der Lage der eigenen öffentlichen Finanzen, der Wirtschaft und auch dem Druck der Finanzmärkte (Blanchard et al. 2013; Giles 2013a, 2013b).

Regulierung von Banken und Finanzmärkten sollte wie auch Geldpolitik systemische und makroökonomische Implikationen mitbetrachten. Zentralbanken sollten daher zukünftig auch Regulierungsaufgaben übernehmen, jedoch ihre Unabhängigkeit von der Politik behalten.

4. Dynamiken und Antriebskräfte des Wandels

Insgesamt zeichnet sich auf allen drei Ebenen – der der wirtschaftspolitischen Ideen und Zielhierarchien, der der Politikinstrumente sowie ihrer Ausrichtung – eine Hinwendung zu einem flexiblen Keynesianismus ab, welcher eine Balance zwischen nachhaltiger Wachstumsförderung und Stabilisierung des Finanzsystems im Sinne einer Krisenprävention anstrebt. Letzteres zeigt sich vornehmlich an der Einführung neuer, auf die Krisenvorbeugung gerichteter Förderlinien, der Erhöhung des Fördervolumens oder auch der Neubewertung von Kapitalverkehrscontrollen als Instrument vorbeugender Kapitalflusssteuerung. Geld- und fiskalpolitische Instrumente werden demnach unorthodox und je nach nationaler wirtschaftlicher Situation pragmatisch zur Nachfragebelebung, wirtschaftlichen Ankurbelung oder dem vorrangigen Ziel der Inflationsbekämpfung eingesetzt. Den Belangen der Entwicklungsländer und aufstrebenden Märkte wird durch die Einführung konditionsfreier Förderlinien oder der neuen „sozialen Konditionalitäten“ Rechnung getragen. Die Anwendung des Repertoires des Washington Consensus wird dabei nicht ausgeschlossen, jedoch von der individuellen wirtschaftlichen Situation einzelner Länder und auch deren Verflechtung mit dem Rest der Weltwirtschaft abhängig gemacht. Insgesamt zeichnen sich auf der rhetorischen und konzeptuellen Ebene Umbrüche ab, die eine Charakterisierung als „Paradigmenwechsel“ gerechtfertigt erscheinen lassen.

Die Prozesse organisatorischer Transformation wurden sowohl durch das Fachpersonal des IWF als auch durch die Mitgliedsstaaten selbst vorangetrieben. Die Fachebene der Organisation kann aufgrund ihrer Expertise und langjährigen Erfahrungen im Umgang mit Krisen und der Wirkungsweise von Förderinstrumenten relativ autonom Prozesse des first- und second order change anstoßen. Das vornehmlich technisch definierte und insgesamt wenig spezifizierte Mandat des IWF erleichtert die flexible Anpassung an neue Problemlagen und verschafft den fondseigenen Experten eine relative Autonomie, insbesondere bei der Konzipierung von Länderprogrammen (Lütz u. Kranke 2014). Eine Modifikation des bestehenden Förderinstrumentariums im Sinne der Flexibilisierung von Konditionalitäten wurde sehr eigenständig initiiert durch den jeweiligen Geschäftsführer den Direktor in Abstimmung mit dem für die Durchführung von Länderprogrammen zuständigen Fachpersonal.

Die Mitgliedsstaaten spielten auf den Ebenen des second- und third order change eine aktive Rolle. Die Präferenzen der Staaten hinsichtlich der Einführung neuer bzw. der Neubewertung alter Förderinstrumente spiegeln deutlich den eige-

nen ökonomischen Entwicklungsstand, den Bedarf an Liquidität, eigene Erfahrungen im Umgang mit wirtschaftspolitischen Instrumenten wie etwa Kapitalverkehrskontrollen und nicht zuletzt auch die eigene ideologische Offenheit gegenüber dem Einsatz nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik wider. Die zu beobachtende Ausdifferenzierung des Förderinstrumentariums ist somit auch ein Ergebnis der veränderten Präferenzen von Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern im Zuge der Finanzkrise. Third order change, die Ausrichtung der zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Ideen und Zielhierarchien auf einen flexiblen Keynesianismus, wurde maßgeblich durch die USA, Großbritannien und die aufstrebenden Schwellenländer vorangetrieben. Kontinentaleuropäische Länder wie Deutschland mit einer traditionell stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik stehen einer expansiven, fiskalische Stimuli nutzenden Politik der Wirtschaftsankurbelung skeptisch gegenüber. Solange eine Politik des flexiblen Keynesianismus jedoch national differenzierte Lösungen und Abweichungen zulässt oder mit dem Entgegenkommen in anderen Themenfeldern wie in diesem Fall der Finanzmarktregulierung einhergeht, wird dieser Paradigmenwechsel auch von Skeptikern mitgetragen. Aufgabe der Fachebene ist es schließlich, die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik mittels Expertise legitimatorisch zu unterstützen.

Eine Verknüpfung staatszentrierter Theorieperspektiven mit solchen, die die Autonomiespielräume des Fachpersonals internationaler Organisationen thematisieren, erweist sich zur Erklärung organisatorischer Transformationsprozesse als fruchtbar. Third order change ist nicht ohne die aktive Unterstützung der Mitgliedsstaaten der Organisation denkbar. Allein die Entscheidung der G20 zur Verdreifachung der IWF-Ressourcen im Jahre 2009 schuf die Voraussetzung für die weitere Aufwertung des Fonds und damit eine Art Opportunitätsstruktur für Lernprozesse. Impulse für organisatorischen Wandel gehen dabei nicht nur von den G5-Staaten oder den USA aus, welche aufgrund ihres Stimmenanteils im IWF zentrale Bedeutung für die Fondspolitik besitzen. Gerade die aufstrebenden Länder wie Brasilien, Indien oder Argentinien unterstützten eine Politik der Ankurbelung von Nachfrage, Wachstum und der Arbeitsplatzsicherung mit Hilfe fiskalischer Stimuli. Das größere Gewicht von Schwellenländern zeigt sich auch anhand von Fortschritten bei den schon länger andauernden Bemühungen um Neuordnung von Stimmrechtsverteilung und interner Governance Struktur des IWF (auf die in diesem Beitrag nicht umfänglich eingegangen werden kann).³ Die skeptische Haltung kontinentaleuropäischer Staaten wie Deutschland mit ausgeprägt (preis-)stabilitätsorientierter Wirtschaftsphilosophie und zudem exportorientiertem Wirtschaftsmodell gegenüber einer Politik der Nachfrageankurbelung hat in

3 Nach der im Jahre 2010 vom Exekutivdirektorium des IWF beschlossenen (jedoch noch nicht umgesetzten) Reform würde sich der Quotenanteil von über- zu unterrepräsentierten Ländern um 6 Prozent verschieben und sich die Berechnungsgrundlage für Quoten und Stimmanteile zugunsten von Schwellen- und Entwicklungsländern verändern. Profitieren würden davon China, dessen Stimmrechtsanteil sich auf 6 Prozent verdoppeln würde oder auch Brasilien, dessen Stimmenanteil dann bei 2,2 Prozent läge. Die Entwicklungsländer zusammen hätten nach Implementierung der Beschlüsse einen Stimmrechtsanteil von 37 Prozent, welcher den der USA (16,5 Prozent) oder der G7-Staaten zusammen (ca. 24 Prozent) weit übersteigen würde. Zu den Reformverlierern zählen die europäischen, bislang als überrepräsentiert geltenden Staaten (IMF 2010).

den letzten Jahren immer wieder zu Konflikten innerhalb des Exekutivdirektoriums geführt (vgl. Interview 1 mit dem Vertreter Deutschlands im Exekutivdirektorium). Der skizzierte Paradigmenwechsel wurde hierdurch jedoch nicht aufgehalten. Aus der Perspektive rationalistischer Prinzipal-Agenten-Modelle verschaffen derartige Meinungsverschiedenheiten zwischen multiplen Prinzipalen der Fachebene zusätzliche Autonomiespielräume für ihre Arbeit. Konstruktivistische Perspektiven wiederum legen das Augenmerk auf die Handlungsspielräume von Technokratie und Fachexperten, inkrementell Lernprozesse auf der Basis von Arbeitserfahrungen und Expertise anzustoßen und auch legitimatorisch abzusichern. Wie dargelegt, erweist sich dies insbesondere für Prozesse des first- und second order change als unverzichtbar.

5. Flexible Keynesianismus – ein neues Paradigma der Wirtschaftspolitik?

Welche Prognosen lassen sich bezüglich der Dauerhaftigkeit der skizzierten Veränderungen treffen? Welche Voraussetzungen müssten gegeben sein, um den Paradigmenwechsel hin zum flexiblen Keynesianismus zu stabilisieren? Unterscheiden lässt sich ein defensives, eher skeptisches Entwicklungsszenario von einem offensiven, welches eine mittelfristige Stabilität der eingetretenen Veränderungen annimmt.

Eine *skeptische Sicht* interpretiert die eingetretenen Veränderungen als „produktive Inkohärenz“ (Grabel 2011) innerhalb von Förderphilosophie und -instrumentarium des IWF, die zwar eine neue Rhetorik mit sich bringe, an der altbekannten Förderpraxis jedoch nichts ändere. Bestehende Normen und Routinen bei der Kreditvergabe und Durchführung von Länderprogrammen (Barnett u. Finnemore 1999) würden demnach einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel verhindern. So heben Kritiker hervor, dass der IWF zwischen 2008 und 2014 zwar den Umfang der Kreditvergabe an Entwicklungsländer auf 17 Mrd. US\$ verzehnfacht habe und den Bedarf an Armutsreduzierung und Förderung des Wirtschaftswachstums in den publizierten Dokumenten anerkenne. Demgegenüber lege er bei der Implementierung der Förderprogramme nach wie vor den Fokus auf Inflationsbekämpfung mittels restriktiver Geldpolitik und auf staatliche Ausgabenkürzungen zur Herstellung fiskalpolitischer Stabilität (van Wayenberge et al. 2013). Mit ähnlichem Tenor berichten Ramos u. Roy (2012), dass die in den Arbeitspapieren der IWF-Forschungsabteilung erkennbare neue Rhetorik (Ostry et al. 2010; Blanchard et al. 2010) sich nicht in den Empfehlungen widerspiegle, die der Fonds auf der Grundlage seiner Wirtschaftsanalysen nach Art. IV der „Articles of Agreement“ abgibt. So empfehle der IWF durchweg fiskalische Konsolidierung statt fiskalischer Expansion oder bewerte Kapitalverkehrskontrollen wie im Fall von Südafrika entweder als ineffektiv oder wie in Indien als letztes Mittel der Stabilisierung (Ramos u. Roy 2012).

Ein eher *offensives Szenario* würde den auf programmatisch-rhetorischer Ebene zu beobachtenden Wandel als ersten Schritt zur durchgreifenden Realisierung des neuen Paradigmas interpretieren. Paradigmenwechsel würden, so Peter Hall, das Experimentieren mit neuen Problemlösungen, die Sammlung von Anomalien und fallweise auch Politikversagen voraussetzen (Hall 1993,

S. 280-281). Beispiele für derartige Anomalien finden sich nicht nur in der Förderprogrammatik des IWF, sondern auch in seiner Förderpraxis. Einerseits spiegeln die Konditionalitäten der Hilfsprogramme für europäische Krisenländer bekannte Rezepte prozyklischer makroökonomischer Anpassung wider und enthalten u. a. drastische Verpflichtungen zu Budget- und Ausgabenkürzungen, Senkung von Löhnen, Erhöhung der Steuern, Deregulierung von Arbeitsmärkten oder Privatisierung von Infrastruktursektoren (Grabel 2011, S. 821). Andererseits zeigte der IWF im Verlauf eines Länderprogramms größere Bereitschaft als EU Kommission und EZB, den Schuldnerländern Flexibilität zum Erreichen ihrer Konsolidierungsziele zuzugestehen. Im Fall des Hilfsprogramms für Lettland plädierte der IWF für einen späteren Beitritt zum Euro bzw. sogar für die Euroeinführung ohne sofortige Erfüllung der Maastricht Kriterien. Demgegenüber waren es EU Kommission und EZB, welche die Einhaltung orthodoxer Austeritätspolitik einforderten und sich als „Retter des Washington Consensus“ (Lütz u. Kranke 2012, 2014) erwiesen. Erhebliche Konflikte innerhalb der Troika kennzeichnen auch den bisherigen Ablauf des Hilfsprogramms für Griechenland. So äußerte der IWF Zweifel an der Nachhaltigkeit des Sparprogramms, an den Wachstumsprognosen und an der Rückzahlbarkeit der Schulden. Im Unterschied zu den europäischen Partnern forderte der IWF einen zweiten Schuldenschnitt und kritisierte, dass der erste Schuldenschnitt zu spät erfolgt sei (Catan u. Talley 2013; Volkery 2013). Offenkundig gibt es Anzeichen für die Implementierung oder zumindest den Versuch der Umsetzung des neuen Förderparadigmas in der Förderpraxis des IWF.

Eine Verfestigung des neuen Paradigmas müsste innerhalb der Organisation des IWF, aber vor allem auch jenseits seiner Organisationsgrenzen erfolgen. In der Vergangenheit haben Fachexperten als „norm entrepreneurs“ (Chwieroth 2014, S. 447) zur Verbreitung der Norm der Kapitalverkehrsliberalisierung beigetragen. Eine Hinwendung der Fondsarbeit zu einer Norm des flexiblen Keynesianismus würde ein solches Normunternehmertum auf allen Ebenen der Organisation – vom Management über die mit Länderprogrammen befassten Abteilungen bis hin zur Forschungsabteilung – voraussetzen. Jenseits der Organisationsgrenzen des IWF müssten die Unterstützer des neuen Paradigmas in neue Autoritätspositionen gelangen, Verbündete finden und das neue Paradigma institutionalisieren (Hall 1993). Gefragt wären dabei die Akteure, die sich bislang als Motor der organisatorischen Veränderung erwiesen haben – Fachexperten und Mitgliedsstaaten. Experten bzw. Ökonomen müssten das neue Paradigma in der Profession der Wirtschaftswissenschaften verankern, nachfolgende Generationen von Ökonomen darin ausbilden und das neue Leitbild in den jeweiligen „Epistemic Communities“ (Haas 1992) verbreiten. Grabel (2013, S.20-27) beobachtet in diesem Zusammenhang eine zunehmende Akzeptanz heterodoxer Konzepte in den amerikanischen Wirtschaftswissenschaften, die zur Diffusion dieser Ideen in amerikanischen Business Schools beiträgt und letztlich auch heterodox ausgerichtete Ökonomen innerhalb und außerhalb des IWF stärken könnte. Die Staatengemeinschaft müsste auch weiterhin das Experimentieren mit Politikinstrumenten des flexiblen Keynesianismus in der Praxis tolerieren (first- und second order change) und das Leitbild in den Foren und Organisationen der „global economic governance“ institutionalisieren. Die Bereitschaft hierfür wird umso eher gegeben sein,

je größer der wirtschaftliche Bedarf an Stimulierung von Nachfrage und nachhaltigem Wachstum aus Sicht der Staaten vor dem Hintergrund der Konjunkturlage und ihrer individuellen wirtschaftlichen Situation ist. Die Verschiebung der zwischenstaatlichen Kräfteverhältnisse zugunsten der aufstrebenden Schwellenländer, welche ihre Erfahrungen mit der Wirkungsweise alter und neuer Politikinstrumente in Diskussionen auf G20 Ebene und innerhalb des IWF einbringen, spricht für eine Verfestigung des neuen ökonomischen Leitbildes. Vieles deutet demnach darauf hin, dass der flexible Keynesianismus nicht nur eine kurze Episode in der historischen Abfolge wirtschaftspolitischer Paradigmen sein wird.

Literatur

- Babb, Sarah. 2003. The IMF in Sociological Perspective: A Tale of Organizational Slippage. *Studies in Comparative International Development* 38: 3-27.
- Babb, Sarah. 2013. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy* 20: 268-297. doi: 10.1080/09692290.2011.640435.
- Baldwin, Katherine. 2009. G20: France and Germany throw down the gauntlet. *The Guardian (theguardian.com)*. <http://www.theguardian.com/world/2009/apr/01/g20-summit-obama-brown>. Zugegriffen: 25.11.2013.
- Barnett, Michael N., und Martha Finnemore. 1999. The Politics, Power and Pathologies of International Organizations. *International Organization* 53: 699-732.
- Barnett, Michael N., und Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- BBC News, 25.6.2010: Geithner tells Europe to Focus on Growth. <http://www.bbc.co.uk/news/10411167>. Zugegriffen: 18.3.2014.
- Bird, Graham. 2003. Restructuring the IMF's Lending Facilities. *The World Economy* 26: 229-245. doi: 10.1111/1467-9701.00519.
- Bird, Graham. 2009. Reforming IMF Conditionality. From "streamlining" to "major overhaul". *World Economics* 10: 81-104.
- Blanchard, Olivier, Giovanni Dell'Ariccia, und Paolo Mauro. 2010. Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note SPN/10/03*. Washington, D. C.: IMF.
- Blanchard, Olivier, Giovanni Dell'Ariccia, und Paolo Mauro. 2013. Rethinking Macro Policy II: Getting Granular. *IMF Staff Discussion Note SDN/13/03*. Washington, D. C.: IMF.
- Catan, Thomas, und Ian Talley. 2013. Past Rifts Over Greece Cloud Talks on Rescue. Confidential Documents Reveal Deep Divisions at IMF Over 2010 Greek Bailout. *Wall Street Journal (wsj.com)*. <http://online.wsj.com/article/SB1000142405270230444140457911918.htm>. Zugegriffen: 8.10.2013.
- Chwieroth, Jeffrey M. 2014. Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations. *New Political Economy* 19: 445-469. doi: 10.1080/13563467.2013.796451.
- Copelovitch, Mark S. 2010. Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending. *International Studies Quarterly* 54: 49-77. doi: 10.1111/j.1468-2478.2009.00577.x.

- Elliot, Larry. 2009. Brown takes fight against protectionism to G20 summit. *The Guardian (theguardian.com)*. <http://www.theguardian.com/business/2009/feb/01/davos-brown-fights-protectionism-g20>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- G20. 2009a. *London Summit – Leader's Statement*. 2 April 2009. http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf. Zugegriffen: 18.12.2013
- G20. 2009b. *G 20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. September 24-25, 2009*. <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>. Zugegriffen: 29.11.2013.
- G20. 2011. *Cannes Summit Final Declaration – Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*. <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html>. Zugegriffen: 29.11.2013
- G20. 2013. *G20 Leaders' Declaration. St. Petersburg Summit, 5-6 September 2013*. https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf. Zugegriffen: 18.12.2013.
- Gallagher, Kevin. 2011. The IMF must heed G20 decisions. *The Guardian (theguardian.com)*. <http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2011/nov/29/imf-must-heed-g20-decisions>. Zugegriffen: 29.11.2013.
- Gallagher, Kevin P., und Jose Antonio Ocampo. 2013. IMF's New View on Capital Controls. *Economic & Political Weekly* 48: 10-13.
- Giles, Christ. 2013a. IMF backs stimulus measures, but takes harder line on debt. *Financial Times (ft.com)*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a5ef16cc-1fa6-11e3-8861-00144feab7de.html#axzz2nox1Xfv3>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- Giles, Christ. 2013b. IMF adopts a more Keynesian line on deficits and stimulus. *Financial Times (ft.com)*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7dc8b574-29f4-11e3-9bc6-00144feab7de.html#axzz2nox1Xfv3>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- Grabel, Ilene. 2011. Not your grandfather's IMF: global crisis, 'productive incoherence' and developmental policy space. *Cambridge Journal of Economics* 35: 805-830. doi: 10.1093/cje/ber012.
- Grabel, Ilene. 2013. The Rebranding of Capital Controls in an Era of Productive Incoherence. *Working Paper Series No. 318*. Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts.
- Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46: 1-35.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson, und Michael J. Tierney (Hrsg.). 2006. *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helleiner, Eric, und Bessma Momani. 2007. Slipping into Obscurity? Crisis and Reform at the IMF. *CIGI Working Paper No. 16*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.
- Independent Evaluation Office (IEO). 2008. Structural Conditionality in IMF-supported Programs. *IEO Evaluation Report January 03 2008*. Washington, D. C.: IMF.
- Interview (1). 8. September 2009. Repräsentant Deutschlands im IWF-Exekutivdirektorium.

- International Monetary Fund (IMF). 2009a. *IMF Implements Major Lending Policy Improvements*. <http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/pdf/032409.pdf>. Zugegriffen: 30.10.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2009b. IMF Overhauls Nonconcessional Lending Facilities and Conditionality. *Public Information Notice (PIN)* No. 09/40. Washington D. C.: IMF. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0940.htm>. Zugegriffen: 29.11.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2009c. IMF Executive Board's Initial Discussion on the Review of Fund Facilities – Analytical Basis for Fund Lending and Reform Options. *Public Information Notice (PIN)*, No. 09/41. Washington D. C.: IMF. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0941.htm>. Zugegriffen: 29.11.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2010. IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance. *Press Release No. 10/418*. Washington D. C.: IMF. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2012. *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. Washington, D. C.: IMF. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>. Zugegriffen: 30.10.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2013a. *Annual Report 2013. Promoting a More Secure and Stable Global Economy*. Washington, D. C.: IMF. http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2013/eng/pdf/ar13_eng.pdf. Zugegriffen: 18.12.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2013b. The IMF's Extended Fund Facility (EFF). *IMF Fact Sheet, September 2013*. Washington, D. C.: IMF. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm>. Zugegriffen: 22.11.2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2013c. The IMF's Precautionary and Liquidity Line. *IMF Fact Sheet, 01.10.2013*. Washington, D. C.: IMF. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pll.htm>. Zugegriffen: 04.11.2013.
- Kiper, Esteban. 2010. Länder-Fact Sheet – Argentinien. In: *Die G-20: Auf dem Weg zu einer »Weltwirtschaftsregierung«?*, Hrsg. Christoph Pohlmann, Stephan Reichert und Hubert René Schillinger, 14-16. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Killick, Tony. 1995. *IMF Programmes in Developing Countries: design and Impact*. London: Routledge.
- Lütz, Susanne, und Matthias Kranke. 2012. *The Paradox of Weakness in Crisis Lending: How the European Commission Prevails over the IMF*. Paper präsentiert beim Council of European Studies Meeting, 22.-24. März 2012, Boston.
- Lütz, Susanne, und Matthias Kranke. 2014. The European rescue of the Washington Consensus? EU and IMF lending to Central and Eastern European countries. *Review of International Political Economy* 21: 310-338.
- Moreno, Pablo. 2013. The Metamorphosis of the IMF (2009-2011). *Estudios económicos* No.78. Madrid: Banco De Espana.
- Moschella, Manuela. 2011. Lagged Learning and the Response to Equilibrium Shock: The Global Financial Crisis and IMF Surveillance. *Journal of Public Policy* 31: 121-141. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X11000043>.
- Nielson, Daniel L., und Michael J. Tierney. 2003. Delegation to International Organizations. Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization* 57: 241-276. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818303572010>.

- Ostry, Jonathan D., Atish R. Gosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi, und Dennis B. S. Reinhardt. 2010. Capital Inflows: The Role of Controls. *IMF Staff Position Note SPN/10/04*. Washington, D. C.: IMF.
- Ostry, Jonathan D. 2012. *Capital Controls: When Are Multilateral Considerations of the Essence?* <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/09/07/capital-controls-when-are-multilateral-considerations-of-the-essence/>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- Ramos, Raquel Almeida, und Rathin Roy. 2012. Has IMF Advice Changed After the Crisis? *One Pager No. 134*. Brasilia: The International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Stone, Randall W. 2002. *Lending Credibility: the International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- Thacker, Strom C. 1999. The High Politics of IMF Lending. *World Politics* 52: 38-75.
- Volkery, Carsten. 2013. Streit über Griechenland-Hilfe: Das falsche Spiel des IWF. *Spiegel Online*. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/iwf-und-eu-streiten-ueber-fehler-bei-der-griechenland-hilfe-a-904239.html>. Zugegriffen 18.07.2013.
- Vreeland, James R. 2007. *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*. London: Routledge.
- Waeyenberge, Elisa van, Hannah Bargawi, und Terry McKinley. 2013. The IMF, Crises and Low-Income Countries: Evidence of Change? *Review of Political Economy* 25: 69-90. doi: 10.1080/09538259.2013.737125.
- Wigglesworth, Robin. 2013. IMF warns Fed of QE exit spillovers. *Financial Times (ft.com)*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b367868e-2f66-11e3-8cb2-00144feab7de.html#axzz2nox1Xfv3>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- White House. 2009. *News Conference by President Obama. ExCel Center. London, United Kingdom*. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/news-conference-president-obama-40209>. Zugegriffen: 18.12.2013.
- Williamson, John. 1990. What Washington means by Policy Reform. In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Hrsg. John Williamson, 7-20. Washington D. C.: Institute for International Economics.

Autorenangaben

Prof. Dr. Susanne Lütz,
Freie Universität Berlin, Otto-Suhr Institut für Politikwissenschaft,
Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie,
Ihnestr. 22,
14195 Berlin,
susanne.luetz@fu-berlin.de