



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

2015

Gabriel Weber

**Institutioneller Wandel im Zuge  
der Finanzkrise:  
Der Einfluss des IWF-Staff auf  
Policy-Wandel am Beispiel der  
Kapitalverkerskontrollen**

---

Bachelorarbeit bei  
Dr. Rainer Hüsse  
SoSe 2015

# Inhalt

1. Einleitung .....	1
2. Stand der Forschung.....	3
3. Vorgehensweise.....	6
4. Wandel: Inkrementell statt Big Bang .....	7
5. Theorie: Der Prinzipal-Agent Ansatz.....	9
6. Kapitalverkehrskontrollen: Der Weg von der Liberalisierung zur Skepsis.....	11
6.1    Schluss mit dem one-size-fits-all Prinzip: Das Ja zu Kapitalverkehrskontrollen.....	12
6.2    Heterogener Prinzipal – Homogener Agent .....	14
6.3    Sicht auf Kapitalverkehrskontrollen: Mittel und Vorgehen des Staffs.....	16
6.3.1    Personelle Faktoren .....	16
6.3.2    Institutionelle Sichtweise: Eine Chance für den Staff .....	17
6.3.3    Entwicklung der Institutionellen Sichtweise: Vorgehen des Staffs.....	18
6.3.4    Wandel: Inkrementelles layering als Methode .....	27
6.4    Umsetzung der Institutionellen Sicht - Theorie und Praxis: Die Staff Guidance Note .....	28
7. Ergebnisse .....	30
8. Diskussion .....	32
9. Schluss.....	34
Literatur.....	35

## 1. Einleitung

Der Frage ob im Internationalen Währungsfonds (IWF; Fonds) auch weiterhin geraucht werden darf gingen die Exekutivdirektoren des Fonds im Jahre 1998 nach Amerika, das zeitgleich eine nationale Anti-Raucher Kampagne startete, hatte das Thema auf die Agenda gesetzt. Obwohl Frankreich in europäischer Solidarität mit den Deutschen gestimmt hatte, verloren die Europäer, sehr zum Leidwesen des deutschen Direktors, der passionierter Raucher war, die Abstimmung (Pinzler 1998). Dies gab Anlass zu dem Schluss, dass egal »ob es ums Rauchen geht oder um die Reform der Institution [oder] um Kredite [...] - die Amerikaner geben fast immer die Richtung vor. Der Währungsfonds funktioniert nicht demokratisch: Die Amerikaner halten den größten Anteil, also halten sie die meiste Macht« (Pinzler 1998).

In der Forschungsliteratur lässt sich dieser Gedanke wiederfinden. Neben den G5-Staaten (Copelovitch 2010: 49) werden vor allem die USA, die G1 (Stone 2008; 2011), als treibende Kraft im Währungsfonds identifiziert. Breen (2014) und Nelson (2014) konnten zeigen, dass die USA gezielt Einfluss auf Kredite und deren Konditionen nahmen, wenn sie ein Interesse im betreffenden Land verfolgten. Der Einfluss der Amerikaner und anderer großer Shareholder ist nachweisbar und unbestreitbar. Nicht ausreichend erforscht ist jedoch, wie viel Autonomie und Einfluss dabei noch beim IWF und seinen Mitarbeitern (Staff<sup>1</sup>) verbleiben. Spätestens seit Barnett und Finnemore (2004) einen tieferen Blick in die Bürokratien internationaler Organisationen warfen und deren Rolle bei der Aus- und Umgestaltung von Policies untersuchten, rückte der Einfluss von Mitarbeitern internationaler Organisationen stärker in den Fokus. Bezogen auf den IWF, werden vor allem die Sozialisation der Mitarbeiter (Chwieroth 2010; Nilsson/Seabrooke 2015), deren Normentwicklungen (Chwieroth 2008; 2010; 2014; Moschella 2014), sowie die bürokratische Kultur des Fonds (Momani 2005) für das Verhalten und die Einflussmöglichkeiten des Staff verantwortlich gemacht. Während ein Teil der Literatur dem Staff neben den großen Shareholdern einen starken Einfluss einräumt, bleibt er jedoch die Antwort auf die Frage *mit welchen Mitteln der IWF Staff Einfluss auf Wandel nimmt*, schuldig. Genau dieser Frage widmet sich diese Arbeit.

Der Untersuchungszeitraum umfasst dabei die Zeit seit Ausbruch der globalen Finanzkrise. Die durch die Krise ausgelöste Verunsicherung führte zu Wandel im Politikfeld der globalen Wirtschaftsgovernance. Von diesem Wandel, der sich sowohl strukturell als auch auf Policy-

---

<sup>1</sup> Unter Staff werden im Folgenden der IWF-Chef und sämtliche Mitarbeiter des Internationalen Währungsfonds verstanden, die nicht dem Gouverneursrat, dem Exekutivdirektorium oder deren Büros angehören.

Ebene auswirken kann, wurde auch der Internationale Währungsfonds erfasst. Mit einer, allerdings noch zu implementierenden, Anpassung der Quoten zugunsten der Entwicklungsländer, verstärkte sich die Kritik an der neoliberalen Politik des IWF. Im Zentrum dieser Kritik stand dabei die vorbehaltlose Befürwortung der Liberalisierung von Kapitalverkehr. Ungeachtet der spezifischen Umstände in seinen Mitgliedsstaaten hatte der IWF uneingeschränkten freien Kapitalverkehr zur universell wichtigsten Wachstumskomponente erklärt. Überaschenderweise änderte sich diese Sichtweise im Zuge der Krise, entgegen dem ausdrücklichen Willen der USA. Festmachen lässt sich dieser Wandel auf Policy-Ebene an der Einstellung zu Kapitalverkehrskontrollen. Vor der Krise noch geächtetes und wachstumsbehinderndes Mittel, empfiehlt der IWF deren Nutzung nun unter bestimmten Voraussetzungen zur Stabilisierung der Wirtschaft. Die Arbeit untersucht welche Rolle der Staff in Hinblick auf diesen Sicht- beziehungsweise Policy-Wandel spielte und mit welchen Mitteln er dabei Einfluss nahm.

Die aufgestellten Hypothesen vermuten hierbei, dass der Staff gezielt die Position der Entwicklungsländer, die ebenfalls eine pro-Wandel Position vertraten, durch Forschung stärkte und so inkrementellen Wandel zweiter Ordnung herbeiführte (Hall 1993: 279). Darüber hinaus schaffte sich der Staff durch Ambiguität und Deutungshoheit Spielräume bei der Implementierung der Kapitalverkehrspolitik des Fonds.

Die Arbeit geht bei der Erforschung des Wandels und der Einflussnahme des IWF-Staff induktiv deskriptiv vor und generiert Hypothesen, die in späteren Arbeiten getestet werden können. Dabei orientiert sich die Arbeit an dem, in diesem Forschungsgebiet viel verwendeten, Prinzipal-Agent-Ansatz.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: In einem ersten Teil wird zunächst der Stand der Forschung aufgearbeitet. Anschließend wird das Vorgehen erläutert und der Begriff Policy-Wandel operationalisiert, woran eine Erläuterung des theoretischen Fundaments der Arbeit anschließt. Im darauf folgenden Empiriateil, werden die Mittel des Staffs Einfluss zu nehmen, anhand des Beispiels der Kapitalverkehrskontrollen erläutert. Der herbeigeführte Policy-Wandel wird dabei in das erarbeitete Konzept von Wandel eingeordnet. Der dritte und letzte Teil der Arbeit, stellt die Ergebnisse vor, generiert die Hypothesen, diskutiert diese und rundet durch einen Schlussteil ab.

## 2. Stand der Forschung

Der folgende Abschnitt stellt die bestehende IWF-Forschung dar und legt das Hauptaugenmerk dabei auf Policy-Wandel und die Einflussmöglichkeiten der Akteure.

Die Frage nach einem durch die globale Finanzkrise ausgelösten Wandel im IWF wird in der Forschungsliteratur vor allem im Hinblick auf die Fiskalpolitik des Fonds kontrovers diskutiert. Hier reichen die Ergebnisse bestehender Studien von geradezu keiner Veränderung (Babb 2013: 289; Gabor 2010: 826; 2011; Güven 2012: 870; Mueller 2011: 399-400) bis hin zu moderatem (Broome 2010: 51; Kranke/Lütz 2014: 335) beziehungsweise umfangreichem Wandel (Grabel 2011: 811).

Im Gegensatz dazu herrscht in der Forschung zur Finanzmarktpolitik des Währungsfonds weitestgehend Konsens darüber, dass sich die Anschauung (Ban/Gallagher 2015: 134) des Fonds in Bezug auf die internationale Finanzpolitik und die damit verbundene Beratung der Länder verändert hat<sup>2</sup>. Als einschneidendste Veränderungen werden hier vor allem die Sicht auf Kapitalkontrollen<sup>3</sup>, die Umstrukturierung der IWF-Überwachung (Moschella/Vetterlein 2014: 161) sowie die Einmischung in die Stimulierungs-Austeritätsdebatte, im Zuge derer der IWF zur keynesianisch antizyklischen Konjunkturpolitik zurückkehrte, angesehen (Ban/Gallagher 2015: 132).

Ein ebenfalls viel diskutiertes Thema ist die Ausgestaltung der Konditionalität von Krediten. Neben der Anzahl an Konditionen wird hier vermehrt die Frage aufgeworfen, wer Einfluss auf deren Ausgestaltung ausübt. So konnte gezeigt werden, dass Kreditnehmerländer, in denen große Shareholder Interessen verfolgen mit weniger Konditionen rechnen müssen, als Länder in denen dies nicht der Fall ist (Breen 2014: 433; Copelovitch 2010: 68). Allgemein lässt sich die Literatur in Bezug auf die Frage, welche Akteure im IWF den größten Einfluss besitzen und Wandel herbeiführen können in drei Kategorien einteilen.

Der erste Forschungsstrang ist prinzipalzentriert und identifiziert die großen Shareholder des IWF als dominante Kraft im Fonds. Während sich ein Großteil der Studien mit den Interessen und dem Einfluss der USA auseinandersetzt<sup>4</sup>, rückte in jüngerer Vergangenheit vor allem die Rolle der G5-Staaten in den Fokus, die als Zusammenschluss die de facto Kontrolle (Copelovitch 2010: 50) über das Exekutivdirektorium (Executive Board) ausüben (Breen 2013: 74; 2014: 422). Obwohl die Rolle und Einflussmöglichkeiten des Staff anerkannt werden, wird

---

<sup>2</sup> Chwieroth (2014: 445); Gallagher (2014: 16); Grabel (2011: 811); Moschella/Tsingou (2013b: 413)

<sup>3</sup> Chwieroth (2008: 154; 2014: 464); Gallagher (2015: 186); Moschella (2014: 14)

<sup>4</sup> Dreher/Jensen (2007); Pop-Eleches (2008); Stone (2002; 2008; 2011); Thacker 1999)

Wandel immer als abhängig von der Zustimmung der großen Shareholder angesehen. Kritik erfährt diese Sichtweise vor allem aufgrund des Ausblendens von Autonomie - einem Charaktermerkmal, das Internationale Organisationen auszeichnet (Chwieroth 2010: 9).

Hier setzt der zweite Forschungsstrang an, der den Staff als autonomen Agent klassifiziert, der in der Lage ist, Wandel im Währungsfonds nicht nur zu beeinflussen sondern auch selbst, also endogen, anzustreben und herbeizuführen. Im Fokus der Analyse stehen hier vor allem die bürokratische Kultur des Währungsfonds, sowie seine Rolle als »norm entrepreneur« (Broome 2015: 152; Chwieroth 2008: 131; 2010: 11; 2014: 448). Erstere, die als hierarchisch, technokratisch, bürokratisch und konformistisch charakterisiert wird (Momani 2007: 55), kann in Verbindung mit einer Konkurrenzbeziehung zwischen den verschiedenen Departments des Fonds zu Policy-Wandel führen (Momani 2005: 144; Chwieroth 2010; Steffek 2010: 78). Als Entwickler und Vertreter von Normen besitzt der Staff eine »social construction power« (Barnett/Finnemore 2004: 7), die ihm Einfluss auf die Mitglieder des Fonds ermöglicht. Im Fokus steht hierbei vor allem die Forschung der IWF-Mitarbeiter, welcher ein großer Einfluss auf Policy-Wandel zugeschrieben wird<sup>5</sup>.

Der dritte Forschungsstrang ist gewissermaßen eine Verbindung der beiden Erstgenannten. Während der Staff als autonome Einheit mit weitreichenden Einflussmöglichkeiten verstanden wird, ermöglichen es die informellen Strukturen des Fonds mächtigen Prinzipalen, allen voran den USA, Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen. Hierdurch entsteht eine *capture-Situation*, die es den USA trotz augenscheinlicher Autonomie des Staffs ermöglicht, den IWF zu kontrollieren (Stone 2011: 55).

Von der Wahl des theoretischen Zuganges lässt sich die Literatur in zwei Lager einteilen. Zum einen ein soziologischer, beziehungsweise konstruktivistischer Forschungsstrang, der sich mit der Entstehung und Verbreitung von Normen beschäftigt, um Wandel im IWF zu erklären (Barnett/Finnemore 2004; Chwieroth 2008; 2013; 2014; Momani 2005). Zum anderen ein Prinzipal-Agent Ansatz, der sich mit dem Grad der Autonomie des Staffs und seinen Einflussmöglichkeiten auseinandersetzt<sup>6</sup>. Eine Genese der beiden Theorien wurde in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls verwendet (Chwieroth 2014: 464; Moschella/Tsingou 2013a: 10), um die jeweiligen Schwächen der einzelnen Theorien auszugleichen. So kann der Prinzipal-Agent Ansatz nicht erklären, wie divergierende Interessen des Agenten entstehen, aufgrund derer er erst wider der Interessen des Prinzipals handeln will (Barnett/Finnemore

---

<sup>5</sup> Abdelal (2007: 52); Broome/Seabrooke (2012: 6); Chwieroth (2008: 155; 2014: 464); Clift/Tomlinson (2012); Leiteritz/Moschella (2010: 170); Momani (2010: 36); Moschella (2012a); Park/Vetterlein (2010: 42)

<sup>6</sup> Broome/Seabrooke (2012); Copelovitch (2010); Hawkin (et al. 2006); Stone (2005; 2011); Vaubel (2006)

2004: 4). Der konstruktivistische Ansatz hingegen vermag die Entstehung von Normen zwar zu erklären, nicht jedoch wie und mit welchen Mitteln der Staff deren Durchsetzung anstrebt.

Methodisch wird in der bestehenden Forschung meist eine qualitative Inhaltsanalyse von Interviews, offiziellen Publikationen des Staffs und internen Dokumenten aus dem Archiv des IWF gewählt (Ban 2015: 170; Broome 2015: 153; Momani 2005: 149). Während diese Methode vor allem bei der Analyse von Policy-Paradigmen angewendet wird, greifen die Forscher bei Untersuchungen der Kreditvergabe und deren Konditionalität auf quantitative Analyseinstrumente zurück (Breen 2014: 418; Copelovitch 2010: 59).

Diese Arbeit möchte dazu beitragen, eine Lücke in der Forschung zum Policy-Wandel im IWF zu schließen und setzt hierbei am bereits vorgestellten zweiten dominanten Forschungsstrang an. Sowohl Konstruktivisten, als auch Vertreter des Prinzipal-Agent Ansatzes haben dazu beigetragen, die Black Box IWF transparenter zu machen, hierbei jedoch übersehen, wie genau der Staff des Währungsfonds Wandel beeinflusst. Das gewonnene Verständnis der Normentstehung und Verbreitung liefert eine Erklärung für die Handlungsmotivation des Staffs. Das Verhältnis von Prinzipal zum Agenten gibt Aufschluss darüber, wie autonom die Mitarbeiter handeln können, nicht aber wie sie handeln, das heißt welche konkreten Mittel der Staff wählt, um Wandel herbeizuführen.

Erst die jüngere Forschung nimmt sich dieser Frage an (Ban 2015). Diese Arbeit stützt sich hierbei auf die von Cornel Ban (2015) gewonnenen Erkenntnisse über den Einfluss des Staffs auf die vom Fonds eingenommene Position in der Stimulierungs-Austeritätsdebatte. Während der Krise forderte der IWF, der zuvor wenig von fiskalpolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft hielt, seine Mitgliedsländer dazu auf, mehr zu investieren und nicht den Weg der Austerität einzuschlagen. Maßgeblichen Einfluss auf den Doktrinenwandel schreibt Ban dabei dem IWF-Staff, vor allem in Form des Managements<sup>7</sup>, zu. Der neue geschäftsführende Direktor Dominique Strauss-Kahn (DSK) hielt seinen Staff zum Umdenken in Bezug auf fiskalpolitische Maßnahmen an. Die Neubesetzung der Positionen des Chefökonomen und des Vorsitzes des Research Departments führte zu einem verstärkten Zuwachs an Forschung, die stimulierenden Fiskalmaßnahmen überwiegend positive Auswirkungen zuschrieb. Neben der Forschung und der engen Zusammenarbeit des Managements schritt der Wandel jedoch vor allem aufgrund der Personalpolitik des Fonds voran. So zeigt Bans Analyse der Mitarbeiterbiographien, dass ein

---

<sup>7</sup> Unter dem Management werden im Folgenden der IWF-Chef, die Vorsitzenden der Fondsdepartments, sowie deren Stellvertreter verstanden.

Großteil der neuen Mitarbeiter, auf deren Auswahl das Management erheblichen Einfluss ausüben kann, den neuen Kurs mittrug.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wird im Folgenden untersucht, mit welchen Mitteln der Staff Einfluss auf den Wandel der Fondssicht auf die Nutzung von Kapitalverkehrskontrollen ausübt.

### **3. Vorgehensweise**

Im vorangehenden Teil wurde der Forschungsstand dargelegt und die drei dominanten Forschungsstränge herausgearbeitet. Der folgende Abschnitt beschreibt die Vorgehensweise der Arbeit.

Bei der Untersuchung handelt es sich um eine analytische Beschreibung. Mit welchen Mitteln der Staff Einfluss auf Policy-Wandel nahm, wird hierbei induktiv erforscht. Nichtsdestotrotz wird dabei auf einen Prinzipal-Agent-Ansatz zurückgegriffen, da dieser Schlüsse über die Handlungsmöglichkeiten des Staffs aufgrund der Beziehung zum Prinzipal ermöglicht. Die Position des Staff und deren Entwicklung wird dabei unter Verwendung von öffentlich zugänglichen IWF-Dokumenten nachgezeichnet. Eine Unterscheidung muss hierbei zwischen Dokumenten gemacht werden, die vom Executive Board bewilligt wurden und somit die offizielle Sicht des Währungsfonds wiederspiegeln und nicht bewilligten Dokumenten, die nur zum internen Meinungsaustausch gedacht sind. Letztere, unter die Arbeits-, Diskussions- und Positionspapiere fallen, werden verwendet, um die Position des Staffs und die im Zuge der Papiere verwendeten Mittel zu erfassen. Um eine Aussage über den Einfluss des Staffs auf den Policy-Wandel, also eine Sichtänderung des Fonds auf Kapitalkontrollen, treffen zu können, wird die Position des IWF vor der Krise mit der derzeitigen und der vom Staff entwickelten, verglichen. Die derzeitige Sicht wird dabei durch die Institutionelle Sichtweise des IWF auf den Umgang mit Kapitalströmen (IWF 2012b) erfasst.

Um den Wandel bewerten zu können, wird dieser in ein im Folgenden entwickeltes Konzept eingeordnet. Darüber hinaus wird durch die Analyse der Staff Guidance Note zur Institutionellen Sichtweise (IWF 2013a) beschrieben, wie der Staff den auf Policy-Ebene vollzogenen Wandel durch Spielräume in der Implementierung zusätzlich beeinflussen kann. Durch dieses Vorgehen kann der Einfluss der Staff-Position auf die Institutionelle Sicht des IWF gezeigt werden. Als Einschränkung dieser Vorgehensweise muss allerdings festgestellt werden, dass informales Verhalten, das keinen Ausdruck in Papieren findet, unberücksichtigt

bleibt. Um diese Schwäche zu beheben müssten Interviews mit dem Staff des Währungsfonds durchgeführt und deren Ergebnisse berücksichtigt werden.

#### **4. Wandel: Inkrementell statt Big Bang**

Nachstehend wird Policy-Wandel nun konzeptualisiert. Um den vom IWF-Staff beeinflussten Wandel zu analysieren und bewerten, bedarf es zunächst einer Begriffsklärung und Klassifizierung unterschiedlicher Arten von Policy-Wandel.

Die Politikwissenschaft ist reich an Erklärungen, wann und warum Institutionen entstehen oder durch neue ersetzt werden. Im Verhältnis hierzu existieren auf diesem Gebiet weniger Werkzeuge, mit denen der allmähliche Wandel bestehender Institutionen, insbesondere auf Policy-Ebene erklärt werden kann. Darüber hinaus identifiziert die bestehende Forschung exogene Schocks meist als Auslöser für radikalen, neuausrichtenden Wandel und übersieht dabei endogene Entwicklungen, die sich inkrementell auswirken (Mahoney/Thelen 2010: 32; Moschella/Tsingou 2013a: 2-3). Im Falle des IWF gehen die Meinungen bezüglich des Umfangs des durch die Finanzkrise ausgelösten Wandels, wie bereits erwähnt, weit auseinander. Offensichtlich ist jedoch, dass der Währungsfonds keiner radikalen Reform unterzogen wurde. So gab es weder einen grundlegenden Bruch mit dem neoliberalen Paradigma, der die Politik des Fonds bestimmt, noch ändern sich die Mehrheitsverhältnisse nach der vollzogenen Quotenanpassung wesentlich. Die häufig vorgenommene Dichotomisierung von Wandel in vorhanden/nicht vorhanden übersieht nicht nur Entwicklungen, die Wandel einleiten, sondern auch die daran beteiligten Akteure (Vetterlein/Moschella 2014: 144). Konsequenterweise muss der Blick bei der Untersuchung von Policy-Wandel auch auf weniger fundamentale Entwicklungen gelegt werden. Konstruktivisten argumentieren, dass sich endogen ausgelöster Wandel auf Policy-Ebene, vor allem in technokratischen internationalen Organisationen, nur inkrementell vollziehen kann, da Ideen zunächst an empirischer Evidenz getestet werden müssen, um Experten zu überzeugen (Moschella/Tsingou 2013a: 17, Baker 2013: 38). Anstatt Wandel zu verhindern, bis es zum *Big Bang* (Chwieroth 2008: 32; Moschella 2012b: 44) kommt, also radikaler Wandel auftritt, treten in Institutionen oft kleine, jedoch stetige Veränderungen über einen längeren Zeitraum auf. Der hierdurch abgebaute Druck führt zu schleichendem Wandel (Moschella 2014: 3). Hierbei kann inkrementeller Wandel jedoch genauso transformativ wirken wie Radikaler (Moschella/Tsingou 2013a: 7). So können »gradual changes [...] be of great significance in

their own right; and gradually unfolding changes may be hugely consequential as causes of other outcomes» (Mahoney/Thelen 2010: 3).

*Tabelle 1: Verschiedene Arten von Policy-Wandel in Internationalen Organisationen*

Type of Change	Characteristics	Dynamics
Layering	Incremental/slow	Adding-on of new policy settings and instruments
Conversion	Radical/slow	Redirection of existing instruments to new policy goals
Dismantlement	Radical/rapid	Eradication of existing policies through the adoption of new instruments and policy goals
Displacement	Incremental/rapid	Introduction of competing policy models

(Moschella/Vetterlein 2014: 148)

Im Folgenden wird inkrementeller, institutioneller Policy-Wandel konzeptualisiert. Hierbei orientiert sich die Arbeit an den von Mahoney/Thelen (2010) und Moschella/Vetterlein (2014) erarbeiteten Konzepten, die aus dem historischen Institutionalismus abgeleitet wurden. Die Arten institutionellen Wandels auf Policy-Ebene werden hierbei in *layering*, *conversion*, *dismantlement* und *displacement* eingeteilt.

*Layering* findet statt, wenn neue Ansichten oder Regeln zu bereits bestehenden hinzugefügt werden und diese erweitern oder modifizieren. Dies tritt vor allem dann ein, wenn Akteure, die Wandel herbeiführen wollen, nicht die nötigen Kapazitäten oder Einflussmöglichkeiten haben, um den bestehenden Zustand zu verändern. Während Verteidiger des Status Quo in der Lage sind, die bestehenden Regeln oder Sichtweisen zu verteidigen, können sie Zusätze und Modifikationen nicht immer verhindern (Mahoney/Thelen 2010: 17). Von *conversion* spricht man, wenn bestehende Regeln auf eine neue Art und Weise interpretiert und umgesetzt werden. Dies tritt vor allem auf, wenn Regeln mehrdeutig sind und ausreichend Interpretationsspielraum erlauben. Große Interpretationsspielräume ermöglichen es Akteuren, die mit der Implementierung von Policies betraut sind, Einfluss zu nehmen.

Im Gegensatz zu *layering* und *conversion*, bei denen die alten Regeln bestehen bleiben, aber ergänzt oder neuinterpretiert werden, werden beim *dismantlement* alte Regeln und Ansichten entfernt und durch Neue ersetzt. Diese unterscheiden sich nicht nur in ihrer Zielsetzung, sondern auch in den verwendeten Instrumenten. Die radikalste Art des Wandels ist *displacement*. Hierbei werden Institutionen, meist aufgrund von Versagen oder neuem Wissen,

ersetzt. Im Gegensatz zu *displacement* und *conversion* ist *layering* eine vielversprechende Strategie, Policy-Wandel in Umgebungen mit starken Vetospielern herbeizuführen, da bestehende Ansichten nicht infrage gestellt, sondern lediglich ergänzt werden (Mahoney/Thelen 2010: 19). Zur Unterscheidung von inkrementellem und radikalem Wandel werden Halls (1993) Ordnungen von Wandel herangezogen. Inkrementeller Wandel wird in Bezug auf Hall (1993: 279) als Prozess angesehen, der Anpassungen vornimmt, ohne das große Policy-Paradigma herauszufordern (Moschella/Tsingou 2013a: 7) oder zu verändern. Während Wandel der ersten beiden Ordnungen als inkrementell angesehen werden, wird Wandel dritter Ordnung als radikal betrachtet (Moschella/Vetterlein 2014: 145-146) und zieht einen Paradigmenwechsel nach sich.

Das hiermit geschaffene Verständnis von Wandel ermöglicht den im Folgenden untersuchten Einfluss des IWF-Staff auf Policy-Wandel besser einordnen zu können.

## 5. Theorie: Der Prinzipal-Agent Ansatz

Nach der Konzeptualisierung von Wandel und der Kategorisierung von institutionellem Policy-Wandel in *layering*, *conversion*, *dismantlement* und *displacement*, folgt nun die Darlegung des theoretischen Konzepts. Hierbei soll der Arbeit, trotz induktiven Vorgehens, der viel verwendete Prinzipal-Agent Ansatz als Rahmen dienen.

In der Forschungsliteratur werden vor allem konstruktivistische und Prinzipal-Agent Ansätze verwendet. Während Ersterer der IWF-Bürokratie einen Einfluss auf Wandel als »norm entrepreneur« (Broome 2015: 152) zuschreibt und damit ihre Motivation erklärt, Wandel anzustreben, bleibt meist unklar, wie genau, beziehungsweise mit welchen Mitteln der Staff der Norm zur Implementierung verhelfen will. Die Prinzipal-Agent Theorie hingegen vermag die autonome Handlungsfähigkeit von Agenten, wie dem IWF-Staff, zu erklären, die notwendig ist um Policy-Wandel auch gegen den Willen des (Haupt)Prinzipals anzustreben und durchzusetzen.

Der im Folgenden vorgestellte Prinzipal-Agent Ansatz fokussiert sich hauptsächlich auf Internationale Organisationen und orientiert sich dabei vor allem an der Arbeit von Hawkins (et al. 2006: Kap. 1). Ein Prinzipal autorisiert einen Agenten unter bestimmten Voraussetzungen, Aufgaben in seinem Namen auszuführen. Damit es sich um einen Prinzipal handelt, muss der Akteur in der Lage sein, die gewährte Autorität auch wieder zu entziehen. Bei internationalen Organisationen wie dem IWF, handelt es sich um einen Agenten, der von

einem kollektiven Prinzipal, bestehend aus den Mitgliedsländern, die Primäraufgabe übertragen bekam, die Stabilität des internationalen Währungssystems zu gewährleisten. Internationale Organisationen werden als eigenständige Akteure mit eigenen Interessen behandelt, die mal zu einem höheren und mal zu einem niedrigeren Grad von Staaten kontrolliert werden können. Internationale Organisationen «implement policy decisions and pursue their own interests strategically» (Hawkins et al. 2006: 5). Die Präferenzen des Agenten, aber auch des Prinzipals, beziehungsweise deren Entstehung werden hierbei jedoch nicht erläutert. Hieran schließt sich auch die bereits angeführte Kritik der Konstruktivisten an. Um ungewolltes Verhalten des Agenten zu verhindern, installiert der Prinzipal Kontroll- und Überwachungsmechanismen. Trotz dieser Vorkehrungen kann ein vom Prinzipal ungewolltes Verhalten des Agenten auftreten. Diese unerwünschten, vom Agenten unabhängig ausgeführten Aktionen werden *agency slack* genannt. Dieser lässt sich in zwei Kategorien einteilen. Zum einen *shirking*, das auftritt, wenn ein Agent seine vom Prinzipal übertragenen Aufgaben nicht mehr mit maximalem Arbeitsaufwand wahrnimmt und zum anderen *slippage*, wenn ein Agent die vom Prinzipal präferierten Ergebnisse hinter divergierende Eigenpräferenzen anstellt. Die vom Prinzipal gewährte Autonomie der internationalen Organisation läuft dem *agency slack* somit entgegen. Während dem Agenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben ein gewisser Grad an Autonomie gewährt wird, beschreibt *slack* das vom Prinzipal unerwünschte, autonome Verhalten des Agenten. Die zentrale Annahme, dass Agenten ihre eigenen Interessen verfolgen und dabei teilweise den Kontrollen der Prinzipale trotzen (Kiewiet/McCubbins 1991: 5), lässt sie auch Einfluss auf Wandel nehmen:

»Rather than acting as obedient enforcers of their principals' preferences, the IMF staff is an opportunistic bureaucrat who exploits »agency slack« and carves out enough space to become the a [sic!] main defender of the status quo or the mover and shaker of change« (Ban/Gallagher 2015: 134).

Das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit von *agency slack* erhöhen sich meist in Fällen von *common agency* (Chwieroth 2013: 447), also wenn es sich um mehrere, beziehungsweise einen kollektiven Prinzipal handelt. Heterogene Präferenzen in Bezug auf das gewünschte Verhalten des Agenten kann dieser ausnutzen, um seine eigenen Interessen zu verfolgen (Copelovitch 2010: 55) oder die Prinzipale gegeneinander auszuspielen. Generell gilt: je größer die Zahl der Staaten, die einer Aktion des Agenten zustimmen müssen, desto größer die autonomen Handlungsmöglichkeiten des Agenten (Hawkins et al. 2006: 21).

Die Gründe für Staaten *agency slack* zu tolerieren sind vielseitig. Hierbei können die Expertise oder die Legitimität des Agenten eine Rolle spielen. Allgemein gilt jedoch: je größer der Profit für den Prinzipal durch die Delegierung, beispielsweise durch die Nutzung von Expertise, desto größer die Toleranz für *agency slack* (Hawkins et al. 2006: 13). Um das zu starke Abweichen des Agenten vom vorgegebenen Pfad zu vermeiden, stehen dem Prinzipal verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Durch die Schaffung von Regeln, die exakt festlegen, wie ein Agent eine Aufgabe zu erfüllen hat, kann sein Spielraum eingeschränkt werden. Darüber hinaus kann der Agent durch Monitoring und Auskunftspflicht, über das eigene Vorgehen, enger an den Prinzipal gebunden werden. Dem Auftreten von *agency slack* kann ferner über gezielte Personalentscheidungen entgegengewirkt werden. Vor allem bei der Vergabe von Führungspositionen versuchen die Prinzipale darauf zu achten, Personen mit Präferenzen, die den eigenen ähnlich sind, auszuwählen. Eingeschränkt werden kann diese Kontrollfunktion jedoch durch bestehende informelle Vereinbarungen, wie etwa im Falle des IWF, dem immer ein Europäer vorsteht. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass einmal eingesetzte Personen nur schwer aus dem Amt zu entfernen sind, auch wenn sie ihre Präferenzen ändern. Auch über institutionelle checks and balances kann *agency slack* vorgebeugt werden, wie etwa durch verschiedene Organe, die sich innerhalb einer Institution gegenseitig überwachen oder die Schaffung eines konkurrierenden Agenten, dem dieselbe Aufgabe übertragen wurde. Zuletzt kann der Prinzipal auch noch Sanktionen verhängen, wie etwa Budgetkürzungen oder als Ultima Ratio die Abschaffung des Agenten.

Der dargelegte Prinzipal-Agenten Ansatz dient der Arbeit als Rahmen für die Untersuchung des Einflusses, den der IWF-Staff auf Wandel ausübt. Da der Fokus hierbei darauf gelegt wird, wie der Agent, also die Mitarbeiter, Wandel vorangetrieben haben, ist jedoch ein induktives Vorgehen notwendig. Die Prinzipal-Agent-Theorie vermag die Voraussetzungen für *slippage* zu erklären - wie der Agent damit jedoch umgeht, beziehungsweise wie er seinen Einfluss im Einzelfall geltend macht, kann nur durch induktives Vorgehen erforscht werden.

## **6. Kapitalverkehrskontrollen: Der Weg von der Liberalisierung zur Skepsis**

Die Erläuterung des theoretischen Konzepts, insbesondere von *agency slack*, beschließt den ersten Teil der Arbeit. Der folgende Abschnitt geht auf Policy-Wandel im Internationalen Währungsfonds im Zuge der Krise ein. Hierbei wird der Wandel in der Haltung des Fonds zu Kapitalverkehrskontrollen untersucht.

Befürwortete der Fonds die Liberalisierung von Kapitalverkehr vor der Krise noch, wurde er im Zuge der Krise zunehmend skeptischer. Obwohl die Liberalisierung das oberste Ziel bleibt, soll diese nicht von jedem Land zu jedem Zeitpunkt und Preis angestrebt werden. Auch die Haltung zu Kapitalverkehrskontrollen änderte sich drastisch, so dass sie fortan als legitime Mittel zur Stabilisierung der Wirtschaft angesehen werden. Im Speziellen wird hierbei die Rolle des Staffs analysiert und beleuchtet, wie und mit welchen Mitteln die Mitarbeiter des Währungsfonds Einfluss auf den Sichtwandel ausübten.

Der zweite Teil der Arbeit gliedert sich wie folgt: Zunächst wird auf die Rolle von Kapitalkontrollen in der Weltwirtschaft und die Sicht des Fonds auf diese makroökonomischen Werkzeuge eingegangen. Anschließend werden die Positionen der Prinzipale und des Agenten analysiert und so aufgezeigt, welche Auswirkungen diese auf die Einflussmöglichkeiten des Staff in einem Prinzipal-Agent Ansatz haben. In einem nächsten Schritt wird das Vorgehen des Staffs anhand veröffentlichter Studien und Positionspapieren untersucht. Daraufhin wird der aufgetretene Policy-Wandel in das zuvor erarbeitete Konzept eingeordnet und bewertet. Zuletzt geht die Arbeit noch auf die Möglichkeiten des Staffs ein, das Ausmaß des Policy-Wandels im Zuge der Implementierung durch *conversion* zu beeinflussen.

## **6.1 Schluss mit dem one-size-fits-all Prinzip: Das Ja zu Kapitalverkehrskontrollen**

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über den Analysegegenstand, Kapitalverkehrskontrollen und die Position, die der Fonds und seine Mitarbeiter in der Vergangenheit dazu bezogen haben. Der Rückblick wird dabei notwendig, um das Ausmaß des Wandels erfassen zu können und herauszustellen, welche Rolle dem Staff bereits in der Vergangenheit bei der Positionierung des IWF zu Kapitalverkehrsströmen zukam.

Kapitalverkehrskontrollen gehören zu den Werkzeugen, die Staaten einsetzen können, um ihre Wirtschaft zu regulieren. In der Konferenz von Bretton-Woods wurde den Mitgliedsstaaten das Recht auf Nutzung von Kapitalkontrollen in Artikel IV des IWF-Übereinkommens zugeschrieben. Wirtschaftswachstum und zunehmende Globalisierung führte zu anschwellenden Kapitalströmen, die neben positiven Auswirkungen auch erhebliche Risiken mit sich bringen können. Gerade das schnelle Anschwellen einfließender Kapitalströme wird hierbei als gefährdend für die makroökonomische Stabilität eines Landes eingestuft. Diese können zu Inflation und einer Wechselkursaufwertung führen, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit schwächt und damit den Export und das Wirtschaftswachstum gefährdet. Aus finanzpolitischer Sicht kann unkontrolliert einfließendes Kapital zu einer Blasenbildung

bei Vermögenswerten und Krediten beitragen und das Krisenrisiko dadurch erheblich erhöhen (Moschella 2012c: 63-65).

Um diesen Risiken vorzubeugen, kamen in der Nachkriegszeit vermehrt Kapitalverkehrskontrollen zum Einsatz. Diese galten dem IWF und den meisten Ökonomen als essentielle und legitime Policy-Werkzeuge zur Stabilisierung nationaler Wirtschaften (Chwieroth 2014: 451-452). Die Kontrollen können dabei sowohl ein-, als auch ausströmendes Kapital regulieren. Dies kann auf indirektem Wege über Kapitalsteuern oder auf direkte Art und Weise, wie etwa durch Genehmigungen oder Verbote, geschehen. In der Folgezeit wurden Kapitalverkehrskontrollen in Hinblick auf ihre Notwendigkeit und Wirkung zunehmend kritischer betrachtet und ein Liberalisierungstrend zeichnete sich ab. Dieser wurde vor allem von den Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds vorangetrieben. Chwieroth (2008) zeigt, dass der Wandel in der Orthodoxie des IWF in den 1980er und 90er Jahren hin zur Norm der Kapitalfreiheit durch die Mitarbeiter des IWF ohne aktives Zutun des Managements oder der Mitgliedsstaaten initiiert und vorangetrieben wurde. Die Liberalisierung, also der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen, wurde zunächst als wünschenswert und notwendig für die Aussicht auf nachhaltiges Wachstums angesehen. Nachdem der IWF-Staff durch gezielt hervorgebrachte Forschung einen eindeutig positiven Kausalzusammenhang zwischen dem Liberalisierungsgrad und dem Wirtschaftswachstum nachweisen konnte (Moschella 2012c: 62), entwickelte sich das Prinzip der freien Kapitalströme und offenen Wirtschaften zum Allheilmittel (one-size-fits-all Prinzip) makroökonomischer Probleme (Gallagher 2015: 185). Konsequenterweise setzte der Währungsfonds Kapitalkontrollen auf die Liste der Policy-Werkzeuge, die als ungeeignet für die Regulierung von Kapitalströmen angesehen wurden. Damit hatte sich die Sicht auf die Kontrollen im Vergleich zur Nachkriegszeit umgekehrt. Während der IWF nicht nur die positiven Wirkungen freier Kapitalströme anpries, warnte er nun sogar vor zahlreichen negativen Auswirkungen von Kapitalkontrollen (Chwieroth 2014: 452). Folglich drängten die Mitarbeiter des Fonds 1997 auf eine Änderung der Artikel des IWF, die nicht nur die Liberalisierung als Ziel für den Währungsfonds ausgegeben, sondern auch dessen Mitglieder das Recht entzogen hätte, ohne Zustimmung des IWF Kontrollen zu errichten und aufrechtzuerhalten (Moschella 2012c: 64-65). Durch die Asienkrise kamen jedoch Zweifel an der Änderung der Artikel auf, die diese letztlich verhinderten. Nichtsdestotrotz setzte sich der Liberalisierungstrend im IWF fort.

Umso überraschender war, dass in der 2012 veröffentlichten Institutionellen Sicht des IWF auf die Liberalisierung und den Umgang mit Kapitalströmen, Kapitalkontrollen zur teilweise sinnvollen und angemessenen Maßnahme erklärt wurden. Der Wandel in der Sicht des IWF,

von der Ablehnung hin zur Befürwortung von Kapitalverkehrskontrollen, wird im Folgenden, vor allem in Hinblick auf den Staff, dem ein maßgeblicher Anteil am herbeigeführten Wandel zugeschrieben wird, untersucht.

## 6.2 Heterogener Prinzipal – Homogener Agent

Nachdem die Entwicklungen in der Sicht des IWF auf Kapitalverkehrskontrollen dargelegt wurden, bezieht sich der folgende Abschnitt auf die Rahmenbedingungen, in denen sich der IWF-Staff, also der Agent, in der bereits erläuterten Prinzipal-Agenten Beziehung, bewegt. Hierfür werden im Folgenden sowohl die Präferenzen des kollektiven Prinzipals, als auch die des Agenten veranschaulicht und deren Auswirkungen auf den Spielraum, den sie dem Staff ermöglichen, analysiert.

In der Debatte um Kapitalkontrollen ist es sinnvoll, den kollektiven Prinzipal noch einmal in zwei Gruppen zu unterteilen und diese zunächst einzeln und anschließend gemeinsam zu betrachten. Die Einteilung erfolgt zum einen in die G5, die gemeinhin auch als Hauptprinzipal beschrieben wird, da sie als größter Shareholder die de facto Kontrolle über das Exekutivdirektorium ausübt (Copelovitch 2010: 50) und zum anderen in die Restlichen, hauptsächlich Entwicklungsländer. Diese Unterteilung wird notwendig, da das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit von *agency slack* nicht nur zunimmt, wenn der Prinzipal als Ganzes heterogene Präferenzen besitzt, sondern auch, wenn der Hauptprinzipal keine ganz homogene Position besitzt, da die Ausübung der de facto Kontrolle über das Executive Board und das Erteilen klarer Anweisungen an den Agenten ohne Einstimmigkeit erschwert wird.

Der Hauptprinzipal, die G5, hat den Kurs der Liberalisierung von Beginn an unterstützt. Einer der Gründe dafür ist, dass sie als Ursprungsländer der größten Kapitalströme am meisten von der Öffnung fremder Wirtschaften und freiem Kapitalverkehr profitierten. Obwohl die Industrieländer auch im Zuge der Krise für eine weitere Liberalisierung eintraten, waren ihre Interessen nicht gänzlich homogen. Während sich vor allem die USA und Großbritannien strikt gegen Kapitalkontrollen aussprachen (Chwieroth 2014: 458), standen Deutschland und Frankreich diesen weniger ablehnend gegenüber. Gerade Frankreichs Präsident Sarkozy forderte des Öfteren klare Regeln für die Nutzung von Kapitalkontrollen und stufte diese unter Umständen als sinnvolle Maßnahmen ein (Gallagher 2015: 186; Moschella 2014: 12).

Die Entwicklungsländer hingegen präsentierten sich wesentlich homogener. Angeführt von den BRICS-Staaten, mit Brasilien als Sprecher im Executive Board (Gallagher 2015: 191), vertraten

diese eine Einstellung pro-Kapitalkontrollen. Viele dieser Länder waren von der Asienkrise betroffen, im Zuge derer sie bereits Erfahrung mit der Regulierung von Kapitalströmen sammelten. Die Nutzung der Kontrollen überzeugte sie von deren positiven Wirkungen. Während der globalen Finanzkrise nutzte ein Großteil der Entwicklungsländer Kapitalkontrollen und viele fragten im Zuge der Krise beim Währungsfonds an, ob er die Installation von Kontrollen guthieße. Hierin liegt das Hauptinteresse der Entwicklungsländer begründet, dass sie in diesem Punkt einte. Es ist ihnen daran gelegen, vom IWF offiziell Rückendeckung bei der Nutzung von Kontrollen zu erhalten, um bei der Wirtschaft und möglichen Investoren nicht den Eindruck riskanter Wirtschaftspolitik zu erwecken.

Betrachtet man nun den kollektiven Prinzipal, zeigt sich, dass dieser heterogene Präferenzen besaß. Auf der einen Seite befinden sich hierbei die großen Shareholder, die für weitere Liberalisierung und gegen die Nutzung von Kapitalkontrollen eintraten, deren starke Verhandlungsposition jedoch durch einen niedrigen Kohäsionsgrad abgeschwächt wurde. Auf der anderen Seite stehen die Entwicklungsländer, die im Vergleich zu den Industriestaaten nur geringe Stimmanteile im IWF besitzen, deren Verhandlungsposition jedoch durch einen hohen Kohäsionsgrad und einen gemeinsamen Sprecher erhöht wurde.

Heterogene Präferenzen und *common agency* erleichtern *slippage* und ermöglichen es dem Agenten, eine eigene Position zu entwickeln, da sowohl der Prinzipal als Ganzes, als auch der Hauptprinzipal aufgrund von heterogenen Präferenzen dem Agenten keinen eindeutigen Auftrag erteilen konnten.

Im vorliegenden Fall erlaubte es diese Situation den Mitarbeitern des Währungsfonds, unabhängig von den Mitgliedsstaaten eine Position in Bezug auf die Nutzung von Kapitalkontrollen zu entwickeln und zu vertreten. Hierdurch konnte der Staff, wie im Folgenden noch gezeigt wird, durch gezielte Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel Einfluss auf Wandel ausüben. Da diese Position der G5-Staaten zuwiderläuft, kann von *slippage* gegenüber dem Hauptprinzipal gesprochen werden. Obwohl die entwickelte Position des Staffs zumindest in Teilen der Entwicklungsländer und damit einem Teil des kollektiven Prinzipals entsprach, wird im Folgenden aufgrund der de facto Kontrolle der G5-Staaten von *slippage* gegenüber dem Prinzipal als Ganzem gesprochen (Copelovitch 2010: 50).

Trotzdem kann der Agent, für den Fall, dass seine Präferenzen denen eines Teils des kollektiven Prinzipals ähneln, diesen in seiner Position unterstützen, um so die eigene Position nicht nur zu stärken, sondern im Idealfall auch durchzusetzen. Im nächsten Kapitel wird gezeigt, wie der Staff die Position der Entwicklungsländer, die der Eigenen in vielen Punkten ähnelte, unterstützte, um Wandel gegen den Willen der großen Shareholder durchzusetzen.

Während für den Agenten heterogene Präferenzen des Prinzipals von Vorteil sein können, um Einfluss auf Wandel auszuüben, ist ein hoher Grad an Kohäsion innerhalb des Agenten, also der IWF-Mitarbeiter von Nöten. Gerade, wenn die Interessen des Agenten denen des Prinzipals, beziehungsweise eines einflussreichen Teils davon, entgegenstehen, ist eine gemeinsame Position des Großteils der Mitarbeiter unabdingbar. Das Herstellen dieser gemeinsamen Position wird durch die Kultur des Währungsfonds erleichtert. So gaben 87,9% aller Befragten Mitarbeiter einer IWF-Studie an, den Fonds als hierarchisch zu empfinden (Husain et al. 2006: 49). Mehr als 60% der Befragten stuften den IWF zudem als homogenisierend und konformistisch ein (Husain et al. 2006: 49).

### **6.3 Sicht auf Kapitalverkehrskontrollen: Mittel und Vorgehen des Staffs**

Nachdem nun die Präferenzen des Prinzipals und des Agenten, sowie deren Auswirkungen auf den Handlungsspielraum des IWF-Staffs, untersucht wurden, befasst sich der folgende Teil mit der Ausgestaltung eben jenes Spielraumes. Hierbei geht der Abschnitt vor allem darauf ein, wie ein vom IWF-Management eingeleiteter Sichtwandel des IWF-Staffs auf die Regulierung von Kapitalströmen zu Policy-Wandel führte, der sich in der Institutionellen Sichtweise des Fonds wiederspiegelt.

#### **6.3.1 Personelle Faktoren**

Der Beginn der globalen Finanzkrise fiel mit einem Wechsel an der Spitze des Internationalen Währungsfonds zusammen. Der scheidende IWF-Chef Rodrigo de Rato wurde 2007 von Dominique Strauss-Kahn beerbt. Dieser präsentierte sich bereits kurz nach Amtsantritt als Revisionist und drängte auf Wandel im Währungsfonds. Wie eingangs erwähnt, konnte Ban (2015) zeigen, dass DSK seine Mitarbeiter in der Stimulierungs-Austeritätsdebatte zum Umdenken anregte und darin ermutigte, neue Ansichten zu entwickeln. Eine wichtige Rolle spielte hierbei vor allem die enge Kooperation mit den Direktoren der wichtigsten Departments, namentlich dem Research Department (RED) und dem Fiscal Affairs Department (FAD). Ersteres besetzte Strauss-Kahn kurz nach seinem Amtsantritt mit Olivier Blanchard neu und ernannte diesen zum Chefökonomen des Fonds. Damit besetzte DSK das Department neu, das den größten Einfluss auf die Position, die der IWF einnimmt, besitzt (Ban 2015: 168). Darüber hinaus sicherte sich Strauss-Kahn mit der Personalie Blanchard, mit dem er bereits in der französischen Politik zusammengearbeitet hatte, die Unterstützung des Research Departments. In der Produktion neuer Erkenntnisse und Studien ist im Falle von makroökonomischen

Maßnahmen neben dem RED auch das Monetary and Capital Markets Department (MCM) verantwortlich. Zum Direktor des MCM ernannte DSK 2009 den vorigen stellvertretenden Vorsitzenden der Bank von Spanien, José Viñals. Damit wurde der Vorsitz der beiden Departments, die eine Schlüsselposition in der Debatte um die Regulierung von Kapitalströmen einnahmen, neu besetzt. Bemerkenswert ist hierbei auch, dass DSK die Positionen nicht IWF-intern neu besetzte. Wie noch gezeigt wird unterstützen beide Departments in enger Zusammenarbeit den revisionistischen Kurs Strauss-Kahns. Im Hinblick auf die Einstellung neuer IWF-Mitarbeiter übernimmt die Arbeit die von Ban (2015) gewonnenen Erkenntnisse. Während hierfür keine Analyse der Biographien von Staff-Mitgliedern vorgenommen wird, liegt es nahe, dass der Anteil der neuangestellten Mitarbeiter, die den revisionistischen Kurs mittragen, analog zu Bans Ergebnissen ähnlich hoch ist. Folglich wird vermutet, dass ein Großteil der neuen IWF-Mitarbeiter eine positive Sicht auf die Nutzung von Kapitalverkehrskontrollen besaß. Im Gegensatz zur Stimulierungs-Austeritätsdebatte, in der sich bei Senior-Ökonomen die Positionen pro und kontra Wandel die Waage hielten (Ban 2015: 176), deutet sich eine revisionsfreundliche Position seitens der langjährigen Mitarbeiter zumindest an. Viele dieser Ökonomen erforschten im Zuge der Asienkrise die Auswirkung von Liberalisierung im Zuge des Abbaus von Kapitalkontrollen und kamen zu Ergebnissen, die den Liberalisierungstrend meist kritisch hinterfragten (Chwieroth 2014: 460).

### **6.3.2 Institutionelle Sichtweise: Eine Chance für den Staff**

Nach den personellen Faktoren, die die Entwicklung einer homogenen Staff-Position begünstigten, geht dieser Abschnitt auf die Rolle der Institutionellen Sichtweise ein.

Nach Ausbruch der Krise und der global herrschenden Unsicherheit wurde der Internationale Währungsfonds aufgerufen Stellung zu beziehen. So forderten die Staatschefs den IWF im Rahmen des Seoul Gipfels 2010 dazu auf, weiter an »macro-prudential policy frameworks, including tools to help mitigate the impact of excessive capital flows« (G20 2010) zu arbeiten. Dieser Auftrag stellte eine Chance für den Staff dar, in gestaltender Wirkung tätig zu werden. Hierbei wird die Rolle des Staffs vor allem von dem Umstand gestärkt, dass der IWF nie eine Institutionelle Sichtweise auf den Umgang mit Kapitalkontrollen ausgearbeitet hatte. Diese fehlende Festlegung erlaubte es den IWF Mitarbeitern unter Führung von DSK eine Position zu entwickeln, die Kapitalkontrollen unter Umständen für sinnvoller als Liberalisierung einstuft. Wäre die Veränderung der IWF Artikel in den 90er Jahren nicht gescheitert, wäre dieser Sichtwandel innerhalb des Währungsfonds, von der Ablehnung hin zur Empfehlung von

Kapitalkontrollen, wahrscheinlich nicht möglich gewesen. Um die Entwicklung einer Institutionellen Sichtweise zu rechtfertigen und deren Legitimation auch später innerhalb des Fonds zu gewährleisten, veranlasste Strauss-Kahn das International Monetary and Financial Committee (IMFC) 2011 dazu, dem Staff den offiziellen Auftrag zur Ausarbeitung zu erteilen. Das vehemente Eintreten des Agenten für die Nutzung von Kapitalkontrollen überraschte den Hauptprinzipal und drängte ihn durch die Ausarbeitung einer Institutionellen Sichtweise in eine ungewohnte, reagierende Rolle. Fraglich ist jedoch, warum der Hauptprinzipal die Ausarbeitung einer Institutionellen Sichtweise nicht verhinderte, die, zumindest in Teilen, wider der eigenen Interessen läuft. Die Gründe hierfür sind pragmatischer Natur. Zunächst einmal fand die Debatte um die Kapitalkontrollen zu einem ungünstigen Zeitpunkt statt, da sowohl die Amerikaner, als auch die Europäer mit Krisenmanagement beschäftigt waren, welches viele Ressourcen beanspruchte. Darüber hinaus bestand ein Interesse an einer eindeutigen Regelung, da vor allem Frankreich und den USA die unterschiedlichen Ratschläge, die der IWF seinen Mitgliedern erteilte, ein Dorn im Auge waren. Zusätzlich dazu erhofften sich die USA, die über Chinas Wechselkurspolitik besorgt waren, von festen Regeln in diesem Bereich zu profitieren. Zuletzt war dem Hauptprinzipal bewusst, dass er durch Diskussionen im Executive Board Einfluss auf die Ausgestaltung des Endproduktes nehmen und ohne seine Zustimmung keine Institutionelle Sicht verabschiedet werden konnte.

Dieser Einfluss spiegelt sich, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, in der Institutionellen Sicht wieder, die weitaus weniger radikal ausfiel wie die Forderungen des Staffs und der Entwicklungsländer.

### **6.3.3 Entwicklung der Institutionellen Sichtweise: Vorgehen des Staffs**

Vorangehend wurden die Vorteile, die der Auftrag zur Ausarbeitung einer Institutionellen Sichtweise des Fonds für den Staff mit sich brachte, aufgezeigt. Der folgende Teil der Arbeit führt aus, wie sich die Position des Staffs entwickelte und mit welchen Mitteln er dieser zur Umsetzung verhelfen wollte. Hierbei wird ein besonderes Augenmerk auf die Beziehung zum kollektiven Prinzipal gelegt und darauf geachtet, inwiefern die Mitarbeiter den *agency slack* zu nutzen versuchten.

Der Kurswandel wurde, wie bereits erwähnt, mit dem Amtsantritt Dominique Strauss-Kahns eingeleitet. Dieser betonte bereits kurz darauf, dass Kapitalkontrollen keine Maßnahmen sind »that come from hell« (Gallagher 2009), die aufgrund einer Ideologie abgelehnt werden dürften (Strauss-Kahn 2010c). In seinen Äußerungen übte der IWF-Chef Kritik an der zuvor

herrschenden Universalantwort, Liberalisierung, und stellte klar, dass es nur Lösungen für Einzelfälle geben könne (Strauss-Kahn 2010b). Damit räumte er auch mit der neoliberalen »one-size-fits-all solution« (Strauss-Kahn 2010c) auf und erklärte:

»while the tradition had long been that capital controls should not be part of the toolbox, we are now more open to their use in appropriate circumstances, although of course countries should be careful not to use them as substitutes for good macroeconomic policies« (Strauss-Kahn 2011).

Damit forderte er eine viel pragmatischere Sicht (Strauss-Kahn 2009; 2010a; 2010b; 2010c) des IWF auf die Regulierungsmaßnahmen im Vergleich zur Vorkrisenzeit. Anstatt die Kontrollen kategorisch abzulehnen, forderte der Chef des Fonds seine Mitglieder und Mitarbeiter dazu auf, keine Möglichkeiten bei der Suche nach Antworten auf makroökonomische Probleme von vornherein auszuschließen und jeweils für den Einzelfall neu abzuwägen.

Damit ging Strauss-Kahn voran und gab seinen Mitarbeitern eine Richtung vor. Ein wichtiger Bestandteil einer homogenen Position innerhalb des Staffs, die die eigene Verhandlungsposition, wie bereits erläutert, stärkt, ist die enge Zusammenarbeit des Managements. Darunter fallen neben dem IWF-Chef auch die Direktoren und Vizedirektoren der Departments des Währungsfonds, allen voran denen des RED und MCM. Gerade in der Forschung und bei der Gewinnung neuer Erkenntnisse können die Direktoren großen Einfluss ausüben. Dieser kann nicht nur durch Anweisungen an die Mitarbeiter geltend gemacht werden, sondern vor allem durch die Autorisierung von Forschung. Autorisiert ein Direktor die Arbeit eines Mitarbeiters oder wird er Koautor des Papiers und verwendet die Erkenntnisse in den Department Berichten wieder, erhalten diese wesentlich mehr Aufmerksamkeit innerhalb des IWF. Auf der anderen Seite kann Forschung auch ignoriert werden, wodurch die Erkenntnisse deutlich weniger ins Gewicht fallen. Folglich kann das Management großen Einfluss auf die Debatte innerhalb des Fonds nehmen und diese durch Zusammenarbeit über die Grenzen der Departments hinaus zusätzlich stärken.

Bevor sich die Mitarbeiter unter Anleitung des Managements für die Nutzung von Kapitalkontrollen stark machten, setzte sich der Staff kritisch mit der bestehenden Forschung zur Effektivität und Wirkung von Kapitalkontrollen auseinander. Hierbei wurde ähnlich wie in der Stimulierungsdebatte (Ban 2015: 174) das methodische Vorgehen, sowie die Ergebnisse der Arbeiten angezweifelt und Alternativen entwickelt, die zu gegenteiligen Ergebnissen führten. Im Zentrum der Kritik standen hierbei sowohl die verwendeten Daten, als auch

Variablen. In der bestehenden Forschung wurden bis dato hauptsächlich aggregierte Daten verwendet. Mit diesen, so der Vorwurf, sei eine differenzierte Betrachtung sowohl der Gesamtwirtschaft, als auch von Teilen davon jedoch nicht möglich, da Unterschiede nicht sichtbar gemacht werden könnten (Binici et al. 2009: 25; Prati et al. 2009: 3). Darüber hinaus wurden die bisher verwendeten Variablen als wenig sinnvoll, teilweise sogar fehlerhaft, eingestuft. Bemängelt wurde vor allem, die Variablen seien »crude, binary indicators which ignore variations in the degree of capital account restrictiveness« (Prati et al. 2009: 3). Neben den methodischen Fehlern bestehender Forschung übten die IWF-Mitarbeiter auch Kritik an Teilen der Forschungsliteratur, die einen negativen Effekt von Kapitalkontrollen identifizierte, dabei jedoch gänzlich auf ökonometrische Methoden verzichtete und diese Erkenntnis aus Beobachtungen des Gesamtvolumens von Kapitalströmen gewann (Baba et al. 2011: 9). Unter Berücksichtigung der geübten Kritik, sowie der Verwendung disaggregierter Daten und optimierter Variablen gelang es zu zeigen, dass Kapitalkontrollen in bestimmten Situationen sinnvoll sein können (Binici et al. 2009: 25).

Die vielleicht wichtigste Aufgabe des IWF ist die Bereitstellung von Expertise. Ohne diese kann der Fonds seine Mitglieder weder beraten, noch die Entwicklungen der Weltwirtschaft beurteilen. Um diese Aufgabe auch weiter erfüllen zu können, müssen die Mitarbeiter angestrebten Wandel vor allem wissenschaftlich rechtfertigen und damit auch legitimieren können. Dies geschah nicht nur durch die Schaffung von Innovationen, wie besser geeigneten Datensätzen oder Variablen, sondern vor allem auch durch die Delegitimierung von Expertise, die eine gegenteilige Auffassung postulierte.

Neben der Infragestellung bisheriger Forschung und der daran geknüpften Auffassung von Kapitalkontrollen, entwickelte der Staff eine eigene, konkurrierende Position. Diese wird im Folgenden nachgezeichnet. Hierbei muss vor allem beachtet werden, dass der Staff als Agenda-Setter und Gatekeeper auftritt. Obwohl die Institutionelle Sicht final im Executive Board vom kollektiven Prinzipal beraten und beschlossen wird, kann dieser nur über Inhalte diskutieren, die von den Mitarbeitern des IWF eingereicht wurden. Hierbei spielt vor allem der IWF-Chef eine große Rolle, der dem Executive Board vorsitzt. In seiner Doppelfunktion als Vorsitzender des Executive Boards und Fondschef beeinflusst er nicht nur welche Themen bei den Treffen der Direktoren diskutiert werden, sondern vor allem auch zu welchem Zeitpunkt (Stone 2011: 56-59). Nichtsdestotrotz entscheidet das Board letzten Endes und besitzt das Recht vom Staff eingereichte Papiere zur Überarbeitung zurückzusenden.

Wie bereits in der Stimulierungsdebatte spielte das RED die wichtigste Rolle bei der Entwicklung der Staff Position. Wichtigster Antreiber und Befürworter von Kapitalverkehrskontrollen war jedoch nicht der Vorsitzende, Olivier Blanchard, sondern sein Stellvertreter Jonathan D. Ostry. Obwohl Blanchard seine Mitarbeiter zum Umdenken anregte, Skepsis an der bestehenden Norm der Kapitalfreiheit äußerte (Blanchard et al. 2010; 2013) und einige wandelorientierten Papiere persönlich autorisierte (Chamon et al. 2011; De Nicoló et al. 2012; Gosh et al. 2012), stammten die wichtigsten Dokumente von seinem Stellvertreter (Chamon et al. 2010; 2011; Gosh et al. 2012). Dass diese nicht vom Chefökonom und Leiter des RED verfasst wurden, zeigt nicht die fehlende Unterstützung für den revisionistischen Kurs, sondern ist dem Umstand geschuldet, dass Blanchards Expertise vor allem in der Fiskalpolitik liegt. Ähnlich verhielt es sich im MCM, dass die Staff-Position in enger Zusammenarbeit mit dem RED erarbeitete. Während der Leiter des Departments José Viñals wie sein Pendant Blanchard Positionspapiere vor allem autorisierte (Baba et al. 2011), war sein Stellvertreter Karl Habermeier, der sich auf den Umgang mit Kapitalströmen spezialisiert hatte, an deren Ausarbeitung beteiligt (Chamon et al. 2010; 2011).

Die angestrebte Neuausrichtung der »cognitive map« (Moschella 2012c: 60) leiteten Ostry und sein Vertreter Gosh bereits 2009 mit einem Positionspapier ein (Chamon et al. 2009), in dem sie die Möglichkeiten der Entwicklungsländer auf die Krise zu reagieren, diskutieren. Hierbei identifizierten sie die sich aufgrund der Krise umgekehrten Kapitalströme als großes Risiko, verwiesen auf die nur begrenzten Möglichkeiten, die den Entwicklungsländern als Reaktion darauf verblieben und brachten zum ersten Mal in der Debatte Kapitalkontrollen, allerdings als letztes zu ergreifendes Mittel, zur Sprache (Chamon et al. 2009: 6, 8). Darüber hinaus erkannten sie die Notwendigkeit, von einer Einheitslösung abzuweichen, um maßgeschneiderte Lösungen für die individuellen Umstände in den betreffenden Ländern zu entwickeln (Chamon et al. 2009: 3). Gestützt wurde ihre Position auch von einer vorangegangenen Studie (Clements/Kamil 2009), die die Effektivität von Kapitalverkehrskontrollen teilweise nachweisen konnte.

Das klare Bekenntnis des Währungsfonds zu Kapitalkontrollen folgte im Jahr 2010 durch ein Positionspapier, dass die Rolle von Kontrollen diskutierte (Chamon et al. 2010). Neben den stellvertretenden Direktoren des RED und MCM waren an der Ausarbeitung vor allem Seniorökonomen beteiligt. Generell zeigt sich, dass an der Ausarbeitung wichtiger Papiere, neben hohen Vertretern der wichtigsten Departments, vor allem anerkannte und ranghohe Mitarbeiter beteiligt waren. Dies führte zu einer größeren Gewichtung und Legitimierung der Ergebnisse. Das Papier, das sich mit einströmendem Kapital und dessen Regulierung befasste, erklärte »[...] there may be circumstances in which capital controls are a legitimate component

of the policy response to surges in capital inflows« (Chamon et al. 2010: 15) und berief sich dabei auf Evidenz, die nahe legte, dass Länder, die Kapitalkontrollen vor und während der Krise nutzten, diese besser überstanden als andere (Chamon et al. 2010: 19). Darüber hinaus identifizieren sie das herdenartige Verhalten von ausländischen Investoren als ernstzunehmendes Risiko, das zur Blasenbildung führen könnte (Chamon et al. 2010: 4), worin sie die Notwendigkeit von Regulierungsmaßnahmen wie Kapitalkontrollen begründet sahen. Damit übten Ostry und die anderen Autoren nicht nur Kritik am bestehenden System und rechtfertigten somit das Streben nach Wandel, sondern sprachen sich zum wiederholten Male gegen das one-size-fits-all Prinzip aus (Chamon et al. 2010: 15). Auch in diesem Papier zeigte sich wieder der unterschiedliche Umgang mit bestehender Forschung. So wurden Studien, die einen positiven Effekt von Kapitalkontrollen nahelegten, jedoch nicht beweisen konnten, nicht kritisch hinterfragt. Forschung hingegen, die einen negativen Effekt postulierte, wurde aufgrund von methodischen Fehlern für unsinnig erklärt (Chamon et al. 2010: 12).

Trotz alledem befürwortete der Staff die Kontrollen nicht bedingungslos, hielt diese dabei nur zur Regulierung temporärer Kapitaleinströme in Kombination mit anderen makroökonomischen Maßnahmen für sinnvoll und warnte vor einer Kettenreaktion, die die Errichtung von Kontrollen mit sich bringen könnte (Chamon et al. 2010: 5, 11).

Unterstützung für seine Arbeit erhielt Ostry neben dem MCM auch von Strauss-Kahn, der die geplante Vorstellung des Positionspapiers, statt wie üblich in Form eines Seminars, zu einem Symposium ausweitete (Gallagher 2015: 186-187). Zeitgleich forderte das Legal Department in Zusammenarbeit mit dem Strategy, Policy and Review Department (SPR) eine stärkere Rolle des Fonds in Bezug auf den Umgang mit Kapitalströmen (IWF 2010b). Die Zusammenarbeit dieser zwei Departments zeigt, dass auch außerhalb der beiden wichtigsten Departments in der Debatte um die Kapitalverkehrskontrollen Wert auf Homogenität und enge Kooperation gelegt wird. Die enge Kooperation erstreckte sich auch auf andere Departments, die normalerweise eine eher konkurrierende Beziehung zum RED und MCM besitzen. Chwieroth (2010: 36) zeigte, dass die Area Departments, die für die Unterhaltung von Beziehungen zu Offiziellen aus Mitgliedsländern verantwortlich sind, meist ein angespanntes Verhältnis zum RED und MCM haben, da die Unterstützung derer meist neoliberaler Ansichten die Beziehung zu Offiziellen, gerade aus Entwicklungsländern, erschweren könnte. Da im Falle der Kapitalkontrollen jedoch ein hoher Grad an Kohäsion zwischen der Position der Entwicklungsländer und der des Staffs herrschte, intensivierten sich die Beziehung zwischen den Area Departments und sowohl dem RED als auch dem MCM (Balakrishnan et al. 2011; Eyzaguirre et al. 2011).

Im November desselben Jahres konkretisierten das Legal Department und das SPR, nach der Konsultation mit diversen anderen Departments ihre Forderungen (IWF 2010c). Hierbei traten die Departments als Agenda-Setter auf und legten dem Exekutivdirektorium nahe, verstärkt über Kapitalverkehrskontrollen zu diskutieren, da die letzte Auseinandersetzung mit diesem Thema im Jahr 1997 stattfand (IWF 2010c: 3). Darüber hinaus erklärten sie den Fonds für verantwortlich, eine Antwort auf das Anschwellen von Kapitalströmen, in Form einer Policy, zu finden (IWF 2010c: 3).

Eine Antwort darauf versuchten Habermeier und Ostry (Chamon et al. 2011) in einem von Blanchard autorisierten Diskussionspapier zu geben. Obwohl die Anwendung von Kapitalkontrollen weiter an hohe Hürden gebunden waren, wurden sie als fester und nützlicher Bestandteil des »toolkit« (Chamon et al. 2011: 4) angesehen. Im Vergleich zum vorangegangenen Positionspapier nahmen die Autoren zwei Weiterentwicklungen vor. Zum einen hinterfragten sie die zuvor selbst aufgestellte Annahme, Kontrollen könnten nur über einen kurzen Zeitraum wirken und sollten lediglich zur Regulierung temporärer Kapitaleinflussströme verwendet werden. Hierbei kamen sie zu dem Schluss, dass das Aufrechterhalten der regulierenden Maßnahmen, beziehungsweise der institutionellen Strukturen, die benötigt werden, um Kontrollen umgehend zu errichten oder anzupassen, sinnvoll sein kann (Chamon et al. 2011: 24). Diese Änderung in der Sicht auf längerfristige Kapitalkontrollen kann als klares Bekenntnis des Staffs pro-Kapitalkontrollen gewertet werden, stellt sie doch die Antithese zu Kapitalkontrollgegnern auf, die Kontrollen allerhöchstens im Krisenfall, nach Ausschöpfung aller anderen zur Verfügung stehender Mittel, temporär tolerieren. Zum anderen entwickelte das Positionspapier Vorschläge für die Voraussetzungen und das Design von Kontrollen. Unter erneutem Verweis auf die Notwendigkeit maßgeschneiderter Kontrollen (Chamon et al. 2011: 6) entwarfen die Autoren ein Schema, um effektive und effiziente Instrumente zu gestalten (Chamon et al. 2011: 23). Durch diese Innovation zeigte der Staff neben der Kritik an bestehender Forschung auch Alternativen auf, die die eigene Arbeit und Ansichten zusätzlich legitimieren sollten.

Diese neuen Gedanken nahm ein Diskussionspapier des MCM (Baba et al. 2011), das die Effektivität von Kapitalkontrollen untersuchte, auf und fand neben der Kritik an bestehender Forschung auch Evidenz für die positive Wirkung der kurz zuvor entworfenen Kontrollen (Baba et al. 2011: 6). Weitere Studien zeigten ebenfalls, dass die Kontrollen wirken, es jedoch stark auf deren im Einzelfall gewähltes Design ankomme (Baba/Kokenyne 2011: 24; De Nicoló et al. 2012: 16). Es fällt auf, dass bereits kurz vor, meist jedoch nach der Veröffentlichung von Papieren, die großen Einfluss auf die Sicht des Fonds hatten (Chamon et al. 2010; 2011), IWF-

Studien erschienen, die die gewonnenen Erkenntnisse scheinbar bestätigten und gegenteilige Ansichten zu delegitimieren versuchten. Dies legt zwei Schlüsse nahe. Zum einen eine Koordination der Forschung und zum anderen sowohl der Einfluss des Managements, als auch die homogenisierende Wirkung der bürokratischen Kultur des IWF, die sich auch in den Ergebnissen der Forschung niederschlug.

Ein letztes einflussreiches Diskussionspapier des RED, das von Blanchard autorisiert und von Ostry ausgearbeitet wurde, gewährt einen abschließenden Einblick in die Staff-interne Sichtweise vor dem Beschluss der Institutionellen Sichtweise (Gosh et al. 2012). Das Papier eignet sich dabei sehr gut, den Entwicklungsprozess der Staff-Position und das Ausmaß an *slippage* zu erfassen. Es konkretisierte noch einmal, wann und vor allem wie Kapitalkontrollen eingesetzt werden sollten um negative Folgen und Spillover zu vermeiden (Gosh et al. 2012: 22) und führte eine mögliche Lösung des Problems an: »capital flows should be managed in both source and recipient countries« (Gosh et al. 2012: 20). Dieser Vorschlag zeigte zum einen die über die Jahre immer klarere Positionierung des Staff pro-Kapitalkontrollen und zum anderen, wie weit sich der Staff mit dieser Ansicht von der des Hauptprinzipal entfernt hatte. Während der IWF die Regulierung von Kapitaleinströmen zunächst nur als Ultima Ratio billigte, kamen mit der Zeit Überlegungen hinzu, die auch die Kontrolle ausströmenden Kapitals als vorteilhaft einstuften. Mit der Forderung nach Kontrollen in den Ursprungsländern der Kapitalströme, was hauptsächlich die Industriestaaten betreffen würde, überschritt der Staff eine Linie, die der Hauptprinzipal nicht akzeptieren konnte und so fand sich in der Institutionellen Sichtweise auch kein Wort über diese Art von Kontrollen wieder.

Trotzdem wagte es der Agent, offen eine Position wider der Interessen der mächtigsten Shareholder zu entwickeln. Ein Grund hierfür dürfte auch die wechselseitige Unterstützung zwischen dem Staff und der Koalition der Entwicklungsländer rund um die BRICS-Staaten sein. Ihre Position konnten die Entwicklungsländer durch die Berufung auf Staff-Forschung verbessern. Es ist gängige Praxis, die eigene Meinung in den Meetings des Executive Board durch den Verweis auf Erkenntnisse aus der Forschung des IWF zu stützen (Gallagher 2015: 193). Im Falle der Kapitalkontrollen konnten die Entwicklungsländer die vom Staff erarbeitete Expertise heranziehen, um eigene Argumente zu stärken und das wandelblockierende Verhalten der Industriestaaten zu kritisieren. Hierdurch erhöhte sich der Einfluss der Entwicklungsländer auf Entscheidungen im Executive Board, der eigentlich als schwach angesehen wird (Copelovitch 2010: 49), zunehmend. Dies lag auch daran, dass sich die Industriestaaten in der Vergangenheit häufig auf die vom IWF hervorgebrachte Forschung stützten, die stark mit den

eigenen neoliberalen Vorstellungen korrelierte, was die Verweise der Entwicklungsländer zusätzlich bekräftigte.

Obwohl der Staff gewissermaßen eine Mittelposition zwischen den Interessen der Industriestaaten und der Entwicklungsländer einnahm, war die Stärkung der Entwicklungsländer die beste Option, um den angestrebten Policy-Wandel herbeiführen zu können. Hierzu veranstaltete der IWF 2011 eine Reihe von Konferenzen in Brasilien und Indonesien, um Ansichten auszutauschen und die Zusammenarbeit zu koordinieren (Chwieroth 2014: 459). Darüber hinaus, stufte das SPR den angestrebten Wandel als »part of a broader effort to [...] preserve evenhandedness« (IWF 2011a: 3) ein, um der Wahrnehmung entgegenzutreten, der IWF handle nur nach den Interessen der Industriestaaten. Neben der Legitimierung des eingeschlagenen Weges wird sichtbar, dass der Staff neben der engen Kooperation mit dem schwächeren Teil des kollektiven Prinzipals gezielt versuchte, dessen Position im Exekutivdirektorium zu stärken.

Dennoch zeigte sich in Dokumenten, die die offizielle Sicht des IWF wiederspiegeln und deshalb vom Executive Board genehmigt werden mussten, der große Einfluss des Hauptprinzipals. In diesen wird vor allem vor den Gefahren von Kontrollen gewarnt, die sogar die Erholung der Weltwirtschaft gefährden könnten (IWF 2010a: 119). Ebenfalls, wird entgegen der Staff-Meinung auf die nur sehr begrenzte Wirkungsdauer der Regulierungsinstrumente verwiesen (IWF 2011b: 27), die bestenfalls Zeit für anderweitige Anpassungen der Wirtschaft ermöglichen könnten. Ferner wurde die fortschreitende Liberalisierung auch weiterhin als oberstes Ziel ausgegeben (IWF 2012a: 5). Auffällig ist hingegen, dass in den offiziellen IWF Dokumenten das Wort *Kapitalkontrollen* im Laufe der Zeit immer seltener vorkam und durch den Ausdruck *Capital Flow Management measures* (CFM) ersetzt wurde, unter dem der Fonds gemeinhin »capital controls and prudential policies designed to influence cross-border capital flows« (Baba et al. 2011: 4) versteht. Dieser vom Staff neu eingeführte Begriff sollte die negative Konnotation, die Liberalisierungshänger mit dem Begriff Kapitalkontrollen verbinden, verdrängen. Das Ja zu Kontrollen sollte des Weiteren auch über die Verknüpfung mit makroprudanziellen Maßnahmen erleichtert werden, deren Anwendung vor allem von Industriestaaten häufig anstatt von Kontrollen gefordert wurden.

So taucht der Begriff der Kapitalkontrollen auch nicht in der Institutionellen Sicht des IWF auf, die im November 2012 veröffentlicht wurde. Die Sichtweise, an deren Ausarbeitung unter anderem auch Ostry und Habermeier mitwirkten, spiegelt die Dominanz der Industriestaaten wieder. Viele der vom Staff oder den Entwicklungsländern geforderten Regelungen wurden gar nicht berücksichtigt oder in gemilderter Form mit aufgenommen. So erkennt der Fonds zwar

das Risiko anschwellender Kapitalströme an und verweist darauf, dass »policies of countries from which capital flows originate are also relevant, since flows are influenced by both push and pull factors« (IWF 2012b: 16), regelt jedoch nicht, wie Ursprungsländer (source countries) die Gefahr für andere Länder regulieren sollten. Die gerade von Entwicklungsländern im Executive Board vehement geforderte Regelung zur Rolle von source countries (IWF 2013b: 80), wird in der Institutionellen Sichtweise damit nur tangiert und unterwirft die Industriestaaten keinerlei Regulierungzwang. Auch das Ja zu CFMs erfolgte nur unter Einschränkungen:

»Capital flow measures are a part of the toolkit and their use is appropriate under certain conditions, but they should not substitute for warranted macroeconomic adjustment. When capital flows contribute to systemic financial risks, CFMs in combination with macro-prudential measures more broadly can help to safeguard financial stability, although their costs need also to be taken into account« (IWF 2012b: 16).

Den CFMs wird damit nur eine unterstützende Wirkung bei der Anpassung makroökonomischer Politik zugesprochen (IWF 2012b: 18). Doch obwohl sich am Endziel, der vollkommenen Liberalisierung der Märkte nichts geändert hat (IWF 2012b), erkannte man, dass die Annahme »full liberalization is an appropriate goal for all countries at all times« (IWF 2012b: 13) vor dem Hintergrund der letzten Krisen so nicht weiterbestehen kann. Auch wenn die Institutionelle Sichtweise kritischer auf die Kapitalkontrollen blickt als der Staff, finden sich viele seiner Elemente im finalen Dokument wieder. Am bemerkenswertesten sind dabei die Ausstromkontrollen, die zu Beginn der Debatte noch vollkommen vernachlässigt wurden und die der Staff nach und nach auf die Agenda brachte. Obwohl wie bereits erwähnt keine Position zu Ausstromkontrollen in den Ursprungsländern entwickelt wurde, billigt die Institutionelle Sicht diese ausdrücklich, vor allem jedoch in Krisenzeiten (IWF 2012b: 25). Die Billigung erfolgte jedoch auch hier nicht ohne Einschränkungen. So werden die Kontrollen auch nur als ergänzendes Mittel zu weiteren makroökonomischen Maßnahmen empfohlen (IWF 2012b: 25). Generell kommen den CFMs in der Institutionellen Sichtweise nur eine temporäre Rolle zu, obwohl diese sowohl von Teilen der Staff-Forschung, als auch von vielen Exekutivdirektoren als längerfristig sinnvolle Maßnahmen eingestuft wurden (IWF 2013b: 81). Durchsetzen konnten sich die Entwicklungsländer und der Staff jedoch in der Frage, wann CFMs empfohlen werden dürfen. Obwohl die Institutionelle Sicht impliziert, dass es sich bei CFMs um eine Ultima Ratio handle, findet sich hierfür keine explizite Vorgabe im Dokument.

Generell zeigt sich jedoch, dass die Institutionelle Sichtweise des IWF stark von den Interessen des Hauptprinzips geprägt ist, obwohl sowohl der Staff, als auch die Entwicklungsländer einige ihrer Positionen durchsetzen konnten.

#### **6.3.4 Wandel: Inkrementelles layering als Methode**

Nachdem die Positionen des Staffs und die finale Sichtweise des IWF dargelegt wurden, wird der Wandel auf Policy-Ebene im nachfolgenden in das bereits erläuterte Konzept eingeordnet.

In Anbetracht der Institutionellen Sichtweise kann nicht von radikalem Wandel gesprochen werden. Moschellas »cognitive map« (2012c: 60) der Kapitalverkehrsliberalisierung, die Liberalisierung als unausweichlich und wünschenswert ansieht, um die Früchte der globalen Finanzintegration zu ernten, wurde im Zuge der Debatte nicht neu ausgerichtet. So bleibt die vollkommene Liberalisierung der Märkte auch weiterhin das angestrebte Ziel. Damit wird auch klar, dass sich kein Wandel dritter Ordnung (Hall 1993: 279) vollzogen hat, welcher als radikal eingestuft würde. Vielmehr handelt es sich um Wandel zweiter Ordnung, also inkrementellen Wandel, der nicht das große Paradigma herausfordert, sondern das Ziel durch die Verwendung neuer Instrumente erreichen will. Die paradox erscheinende Verwendung von kapitalverkehrseinschränkenden Instrumenten dient nach der Institutionellen Sicht des IWF der Stabilisierung der Wirtschaft, die eine Hauptvoraussetzung für weitere Liberalisierung darstellt.

Dass inkrementeller Wandel dabei genauso transformativ sein kann wie radikaler, wird bei einem Blick auf die vorherige Sichtweise des IWF und seiner Mitarbeiter deutlich. Während in den späten 90er Jahren die von Staff angestrebte Veränderung der IWF-Artikel, die die Verwendung von Kapitalverkehrskontrollen im Prinzip verboten hätte, noch knapp gescheitert war, erklärte die Institutionelle Sichtweise eben jene Instrumente zum festen Bestandteil des Policy-»toolkits« (IWF 2012b: 16). Herbeigeführt wurde der Policy-Wandel zweiter Ordnung hierbei durch *layering*. Gerade in der Institutionellen Sichtweise zeigte sich, dass weder der Staff noch die Entwicklungsländer, die beide für eine radikalere Änderung der Sichtweise standen, die Kapazitäten beziehungsweise Einflussmöglichkeiten besaßen, um den Status Quo radikal zu verändern. Während der Hauptprinzipal, trotz interner Uneinigkeit, in der Lage war, den Status Quo zu verteidigen, gelang es den pro-Wandel Parteien, diesen zu modifizieren.

Hierfür nutzte der Staff, dessen Hauptaufgabe wie bereits erwähnt die Bereitstellung von Wissen ist, vor allem seine Forschung. Dies erklärt auch die Art des Policy-Wandels, da die Forschungsergebnisse, wie bereits erwähnt, eine gewisse Zeit benötigen, um Experten zu überzeugen und allgemein Anerkennung zu finden. Darüber hinaus erscheint das Anstreben

von inkrementellem Wandel durch *layering* als überaus geeignete Methode, das Ausmaß des Wandels zu maximieren. Während ein einflussreicher Vetospieler radikale Reformvorschläge von vornherein sehr wahrscheinlich ablehnen wird, vergrößert sich die Chance auf umfassenderen Wandel, wenn die Änderungsvorschläge über einen längeren Zeitraum vorgebracht werden und dabei langsam, gestützt auf Forschungsergebnisse, radikaler werden. Ein Beispiel hierfür ist die vom Staff entwickelte Position zur Regulierung von ausfließendem Kapital. Während die Forderung, Kontrollen zur Regulierung ausströmenden Kapitals als angemessenes Policy-Instrument einzustufen zu Beginn der Debatte vermutlich abgelehnt worden wäre, fanden Regelungen dazu den Weg in die Institutionelle Sichtweise, nachdem die Mitarbeiter die Regulierung von ausströmendem Kapital in den Ursprungsländern auf die Agenda brachten. Für die Sinnhaftigkeit beider Arten von Kontrollen gab es Evidenz. Da die Industriestaaten von letzterer jedoch direkt betroffen wären, konzentrierten sie sich darauf, diese von der Agenda zu streichen, was es den Industriestaaten erschwerte, auch die andere Forderung abzulehnen.

#### **6.4 Umsetzung der Institutionellen Sicht - Theorie und Praxis: Die Staff Guidance Note**

Nachdem der Wandel auf Policy-Ebene dargestellt und eingeordnet wurde, soll der folgende Abschnitt einen Einblick über den Spielraum geben, den der Staff bei der Implementierung der Institutionellen Sichtweise besitzt. Diese Betrachtung wird notwendig, da das Ausmaß des Wandels in der Haltung zu Kapitalkontrollen erst in der Politik des Fonds sichtbar wird. Hierzu wird die Staff Guidance Note (IWF 2013a) herangezogen, ein offizielles IWF Dokument, das den Staff anleiten soll, die Institutionelle Sichtweise umzusetzen. Eine Analyse anhand eines Fallbeispiels ist dabei nicht möglich. Dies liegt daran, dass der IWF seit Erscheinen der Guidance Note im Jahr 2013, in dem die Krise bereits am Abklingen war, keines seiner Mitgliedsländer mehr in Bezug auf Kapitalkontrollen beraten hat, das diese nicht bereits zuvor errichtet hatte. Da bestehende Kontrollen die Bandbreite der möglichen Ratschläge des IWF-Staff von vornherein limitieren, eignen sich diese Fälle nicht als Beispiel.

Die vom Staff unter Anleitung von Ostry ausgearbeitete Guidance Note gibt dem Staff großen Spielraum bei der Beratung von Ländern in Bezug auf den Umgang mit Kapitalströmen. Obwohl das Dokument einige in der Institutionellen Sicht verankerten kritischen Positionen in Bezug auf den Gebrauch von Kapitalkontrollen zumindest teilweise revidiert, wurde die Guidance Note im Executive Board nicht von den Industriestaaten blockiert. Der Staff konnte seine Einflussmöglichkeiten durch die Guidance Note dabei durch zwei Aspekte vergrößern.

Zum einen durch die Koppelung von Entscheidungen an die Einschätzungen von Mitarbeitern und zum anderen durch Ambiguität.

Bereits zu Beginn erklärt das Dokument, dass sich die Umsetzung der Institutionellen Sicht erst über einen längeren Zeitraum entwickeln muss und dabei maßgeblich von den vom Staff gewonnenen Erfahrungen geprägt wird (IWF 2013a: 1). Die Effektivität der Kontrollen, die ausschlaggebend für deren Empfehlung ist, soll dabei durch eine noch vom Staff zu entwickelnde und auf die spezifischen Umstände des Landes angepasste Klassifizierung erfolgen (IWF 2013a: 1). Damit sicherte sich der Staff die Deutungshoheit, wann Kontrollen aufgrund ihrer Wirksamkeit empfohlen werden können. Begleitet wurde dies durch weitere Staff-Forschung, die noch bestehenden Zweifel an der Effektivität von Kontrollen, gerade ausströmenden Kapitals, ausräumte (Blanchard et al. 2013; Saborowski et al. 2014; Gosh et al. 2014). Die Identifizierung des Anschwellens von Kapitalströmen, das ein großes Risiko für die Wirtschaft darstellt und somit Kontrollen notwendig machen kann, wurde ebenfalls als »matter of judgment« (IWF 2013a: 13) eingestuft und dem Urteilsvermögen des Staffs überlassen.

Unter der Ambiguität von Regeln oder Kriterien versteht man die Notwendigkeit, diese zu interpretieren, bevor sie angewandt werden können. Dabei sind meist mehrere, unterschiedliche Interpretationen möglich (Best 2012: 674). Obwohl der IWF seine Autorität aus der Bereitstellung neutraler ökonomischer Expertise gewinnt und diese durch Ambiguität untergraben wird, kann der Staff diese unter Umständen sogar willentlich fördern. So bevorzugt der Staff »those forms of ambiguity that increase discretion and scope, except in cases where there are conflicts with their institutional culture and related concerns regarding legitimacy« (Best 2012: 676). Eines der Kriterien, die CFMs notwendig machen können sind »signs of overheating or asset bubbles« (IWF 2013a: 14). Ohne die Anzeichen dafür genauer zu definieren obliegt die Interpretation dem Staff, der damit nach eigenem Ermessen früher oder später zu CFMs raten kann. Auch beim Design der Kontrollen, werden dem Staff keine genauen Angaben gemacht. So sollen CFMs lediglich »transparent, targeted, temporary, and preferably non-discriminatory« (IWF 2013a: 16) sein. Für keine dieser Voraussetzungen macht die Guidance Note genauere Angaben, womit die Interpretation der Begriffe dem Staff obliegt.

Anhand der Guidance Note zur Institutionellen Sichtweise des IWF auf den Umgang mit Kapitalströmen konnte gezeigt werden, wodurch der Staff des Fonds zusätzlich Einfluss auf den Wandel nehmen kann. Hierbei zeigt sich vor allem, wie der Staff seine Rolle als Agenda-Setter nutzen konnte um Ambiguität zu erzeugen, die eine Erhöhung des eigenen Handlungsspielraums nach sich zog. Zu beachten gilt jedoch, dass sich erst in Zukunft zeigen

wird, ob der Staff diese Freiheiten auch nutzt, um die Verwendung von Kapitalkontrollen weiter voranzutreiben. Sollte der Staff dies tun, würde er den Policy-Wandel nicht nur durch vorangegangenes *layering* beeinflussen, sondern zusätzlich noch auf *conversion* zurückgreifen. Darüber hinaus wird deutlich, dass bei der Analyse des Einflusses der IWF Mitarbeiter auf Wandel, der Fokus nicht nur auf die theoretische Ebene gelegt werden sollte, sondern auch auf den Spielraum, den sich der Staff bei der Implementierung geschaffen hat.

## 7. Ergebnisse

Nachdem nun dargelegt wurde, wie der Staff Einfluss auf Wandel in der Debatte um Kapitalkontrollen genommen hat oder durch Implementierung nehmen kann, fasst der folgende Abschnitt die gewonnenen Ergebnisse in Form von Hypothesen zusammen.

Grundvoraussetzung dafür, dass der Staff eine eigene Position entwickeln und auch nach außen hin vertreten konnte, waren die heterogenen Präferenzen des kollektiven Prinzipals. Diese führten zu *slippage*, welches zusätzlich durch die in Teilen heterogene Position des Hauptprinzipals begünstigt wurde. Die entwickelte Position lag dabei zwischen der des Hauptprinzipals, der für weitere Liberalisierung, mindestens jedoch den Erhalt des Status Quo stand und der Position der Entwicklungsländer, die für die uneingeschränkte Nutzung von Kapitalverkehrskontrollen eintraten. Um eine Abkehr vom Status Quo zu erreichen, unterstützte der Staff die Entwicklungsländer, in dem er Forschung hervorbrachte, die die Position der Entwicklungsländer gegenüber den Industriestaaten im Exekutivdirektorium stärkte.

*H<sub>1</sub>: Der IWF-Staff beeinflusste den Wandel der Sichtweise auf Kapitalverkehrskontrollen durch Stärkung der Position der Entwicklungsländer und hervorgebrachte Forschung*

Dabei war es wichtig eine Staff-intern homogene Position zu entwickeln und wissenschaftlich zu legitimieren. Der hohe Grad interner Kohäsion wurde dabei durch die bürokratische Kultur des IWF, die konformistisch und hierarchisch ist, also homogenisierend wirkt, und die enge Zusammenarbeit des Managements erzeugt. Dominique Strauss-Kahn, der den Wandel einleitete, nutzte dabei seine Stellung als IWF-Chef und besetzte die wichtigsten Departments neu, mit Personen, die den revisionistischen Kurs mittrugen. Das Management um DSK ermutigte ihre Mitarbeiter in der Folge dazu, neue Überlegungen anzustellen und die positive Wirkung von Kapitalkontrollen wissenschaftlich nachzuweisen. Von Vorteil war es dabei für

den Staff auch, dass der IWF bis dato noch keine offizielle Institutionelle Sichtweise auf den Umgang mit Kapitalströmen in Form eines Dokuments entwickelte hatte. Dieser Umstand führte dazu, dass die Mitarbeiter bei der Entwicklung ihrer Position nicht eingeschränkt wurden. Die Forschung wurde dabei in enger Zusammenarbeit der zuständigen Departments präzise koordiniert. Neben der Delegitimierung bestehender Forschung, wurden innovative Methoden, Variablen und Designs hervorgebracht, die die neue Position legitimierten und wissenschaftlich untermauerten. Unter die Innovationen fällt dabei auch die Schöpfung des Begriffs der *Capital Flow Management measures*, der durch die Verknüpfung mit weiteren Maßnahmen und dem Entfernen der negativen Konnotation von Kapitalkontrollen zu dessen Anerkennung beitragen sollte. Die Koordination und Kooperation zeigt sich dabei vor allem in einflussreichen Positionspapieren, die über Departmentsgrenzen hinaus von hochrangigem Staff hervorgebracht wurden. Die darin nahegelegten positiven Wirkungen von Kapitalverkehrskontrollen wurden kurz darauf durch IWF-Studien scheinbar belegt.

*H<sub>2</sub>: Die durch das Management und die bürokratische Kultur erzeugte homogene Position des Staffs, brachte Forschung hervor, die stark koordiniert ist, bestehende Forschung delegitimiert und eine Abkehr vom Status Quo durch Innovationen legitimiert*

Obwohl die Institutionelle Sichtweise den starken Einfluss des Hauptprinzipals wiederspiegelt und die zunehmende Liberalisierung das bestehende Ziel bleibt, konnte der Staff einige seiner Positionen durchsetzen. Der inkrementelle Wandel zweiter Ordnung wurde von den Fondsmitarbeitern hierbei durch *layering* erreicht. Durch das Vertreten einer langsam radikaler werdenden Position, konnten Punkte wie Ausstromkontrollen in der Institutionellen Sichtweise verankert werden, die der starke Vetospieler sonst wahrscheinlich abgelehnt hätte.

*H<sub>3</sub>: Der inkrementelle Wandel zweiter Ordnung wurde durch das Verwenden von layering maximiert*

Neben dem Einfluss, den der Staff auf Policy-Ebene ausübte, muss der Fokus zwingend auch auf die Praxis, also die Implementierung der Sichtweise gelegt werden. Obwohl zu diesem Zeitpunkt keine geeigneten Fallbeispiele existieren, zeigt sich in der Guidance Note, welch großen Einfluss der Staff auf die Umsetzung des Wandels auf Policy-Ebene nehmen könnte. Dieses, vom Staff ausgearbeitete Dokument, erlaubt ihm einen großen Spielraum bei der Beratung der Mitgliedsländer. Diesen Spielraum könnte er zur Durchsetzung der eigenen Position nutzen.

*H<sub>4</sub>: Die Abhängigkeit der IWF-Politik von den Einschätzungen des Staffs und die Ambiguität in der Guidance Note begünstigen conversion und erhöhen die Einflussmöglichkeiten des Staff*

Die aus dem Vorgehen des Staff abgeleiteten Thesen zeigen wie die Währungsfondsmitarbeiter Einfluss auf Wandel im Zuge der Debatte um die Verwendung von Kapitalkontrollen ausübten. Hierbei nutzte der Staff vor allem die eigene Forschung, unterstützte damit die ebenfalls nach Wandel strebenden Entwicklungsländer, arbeitete eine langsam extremer werdende Position aus und schaffte sich großen Spielraum in der Implementierung des Wandels.

## **8. Diskussion**

Nach der Vorstellung der Ergebnisse und Generierung der Hypothesen, werden diese im folgenden Abschnitt diskutiert. Hierbei werden die Begleitumstände und Voraussetzungen des Wandels hervorgehoben. Außerdem sollen die gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf die Anwendbarkeit auf andere internationale Organisationen verallgemeinert werden.

Begünstigt wurde der Policy-Wandel durch die globale Finanzkrise. Diese kann als exogener Schock betrachtet werden, der zum Umdenken führt, was einen späteren Wandel nach sich ziehen kann. Vieles in der Forschung deutet darauf hin, dass:

»an exogenous shock, such as a financial or economic crisis, opens up a window of opportunity that allows elite or non-elite actors to recast the terms of previous debate by introducing new ideas that, in turn, create the conditions for bringing about policy change« (Moschella 2014: 4).

Die Öffnung dieses Gelegenheitsfensters fiel zudem mit einem Wechsel an der Spitze des Währungsfonds zusammen. Der neue IWF Chef konnte den revisionistischen Kurs dadurch viel leichter als Ziel ausgeben, da dieser nicht im Gegensatz zum vorherigen Liberalisierungskurs unter seiner Verantwortung stand. Die durch die Krise ausgelöste globale Unsicherheit, sowie die heterogenen Präferenzen des kollektiven Prinzipals begünstigten die Voraussetzungen für den vom Staff eingeleiteten Wandel zusätzlich (Chwieroth 2014: 447). Der vermutlich ausschlaggebendste Punkt, warum es zum Policy-Wandel kam, war der Autoritätsgewinn der pro-Wandel Parteien. So wurden die Mittel des IWF, der vor der Krise noch in der Bedeutungslosigkeit zu verschwinden drohte, verdreifacht. Zusätzlich konsultierten viele der Mitgliedsländer den Fonds in Bezug auf den Umgang mit der Krise. All dies stärkte die Position des Währungsfonds und machte ihn zu einer Art Krisenmanager, was der bezogenen Position

in der Debatte um Kapitalkontrollen zusätzliches Gewicht verlieh. Durch die Stellung als Krisenmanager und die große Nachfrage an Krediten wurde der Staff, der sein Budget aus den Zinsen generiert, zudem immun gegen bestimmte Sanktionsmöglichkeiten des Prinzipals, wie etwa Budgetkürzungen, die zu Personalabbau führen können. Gestärkt wurde die Position des Staffs zusätzlich durch die Entwicklungsländer, die zum Großteil viel besser durch die Krise kamen als die Industriestaaten und ihre wirtschaftliche Autorität dadurch unterstrichen. Der Einfluss der Entwicklungsländer wurde darüber hinaus durch die Befunde der Staff-Forschung zusätzlich gestärkt. Abschließend muss gesagt werden, dass das Ausmaß des Wandels, den der Staff herbeiführe ohne einen Teil des kollektiven Prinzipals, der ebenfalls Wandel, wenn auch radikaleren, anstrebe, nicht möglich gewesen wäre.

Obwohl die Umstände des Wandelprozesses sicherlich einzigartig sind, lassen sich die Ergebnisse dennoch verallgemeinern und auf andere Organisationen übertragen. Die Mittel, die dem Staff zur Verfügung stehen, um Einfluss auf Wandel zu nehmen, sollten auch analog in anderen Organisationen wirken. Das Ausmaß des Einflusses und damit auch des Wandels, hängt dabei jedoch auch von bereits genannten exogenen, nicht beeinflussbaren Faktoren ab.

Übertragen werden können die Ergebnisse vor allem auf Organisationen, deren Hauptaufgabe die Generierung und Bereitstellung von Wissen ist. Dies trifft beispielsweise auf die Zwillingsinstitution des IWF, die Weltbank zu. Ähnlich aufgebaut wie der Währungsfonds unterstützt und berät sie Entwicklungsländer. Dabei knüpft sie die Vergabe von Geldern meist an Policy-Reformen im Kreditnehmerland. Sollte der Staff einen Wandel der Kriterien, die unter den Begriff der Good Governance fallen, herbeiführen wollen, muss er diesen durch Forschung legitimieren. Wichtig ist hierbei vor allem eine organisationsintern homogene Position, da die Expertise beziehungsweise die Forschung die wichtigste Ressource des Staffs darstellt und gegensätzliche Forschungsergebnisse die Position des Staffs erheblich schwächen würden. Der hohe Kohäsionsgrad kann durch die Kultur der Organisation und/oder das Management hergestellt werden. Die Forschung sollte dabei genau koordiniert sein und Ergebnisse hervorbringen, die die revisionistische Position nicht nur wissenschaftlich fundiert, sondern auch die orthodoxe Sichtweise delegitimiert. Dies kann durch wissenschaftliche Innovationen, die neue Erkenntnisse zulassen und bereits gewonnene Erkenntnisse in Frage stellen, geschehen. Die Entwicklung der revisionistischen Position sollte dabei schrittweise passieren, auf Staff-Forschung aufbauen und von dieser gestützt werden. Gerade bei der Existenz eines starken Vetospielers in Form eines Prinzipals sollte der angestrebte Wandel inkrementell sein und durch *layering* erfolgen. Das langsame Vorgehen kann den Umfang des

möglichen Wandels maximieren, wohingegen der direkte Angriff auf das bestehende Paradigma sehr wahrscheinlich Sanktionen von Seiten des Prinzipals aufgrund von *agency slack* nach sich zieht und Policy-Wandel dadurch behindert. Darüber hinaus kann der Staff über die Implementierung Einfluss auf Wandel nehmen. Hierbei maximiert er seinen Handlungsspielraum vor allem durch Ambiguität und der Abhängigkeit der Entscheidungen von der Einschätzung des Staffs.

Wie die Diskussion zeigt, ist das Ausmaß des Wandels auch von äußeren Faktoren abhängig. Nichtsdestotrotz lassen sich die Ergebnisse der Arbeit auch teilweise auf andere internationale Organisationen übertragen, wobei zukünftige Forschung, unter Berücksichtigung eben jener Faktoren, zeigen muss, inwiefern.

## 9. Schluss

Der Wandel in der Sicht des IWF auf Kapitalverkehrskontrollen war nicht radikal, zeigte jedoch, dass Wandel auch gegen den Widerstand der mächtigen Shareholder, allen voran den USA möglich ist. Maßgeblich verantwortlich für diesen Wandel zeigte sich der Staff des Fonds, der dabei von seiner wichtigsten Ressource, der Forschung Gebrauch machte. Das gesamte Ausmaß des Wandels wird sich dabei erst in Zukunft zeigen und hängt von der Nutzung der Spielräume, die sich der Staff bei der Implementierung geschaffen hat, ab. Die Arbeit leistet damit einen Beitrag zur noch nicht ausreichend betriebenen Staff-Forschung und zeigt dabei, welche Mittel Mitarbeiter internationaler Organisationen einsetzen können, um Wandel zu beeinflussen. Ein genaueres Augenmerk sollte die Forschung in der Zukunft vor allem auf die Rolle des Managements legen, das wie gezeigt Dreh- und Angelpunkt der Wandelbemühungen war und daher unabhängiger vom restlichen Staff untersucht werden sollte. Darüber hinaus sollte der Einfluss, den der Staff über die Implementierung von Policies ausübt, weiter erforscht werden. Die Arbeit zeigt, dass der Staff des Währungsfonds erheblichen Einfluss auf den Sichtwandel auf Kapitalverkehrskontrollen hatte und diesen auch gegen den expliziten Willen des Hauptprinzipals herbeiführen konnte.

Die Vorgabe der Richtung kann also neben den Amerikanern eben auch durch den Staff erfolgen, sodass der dabei eingeschlagene Kurs unter Umständen nicht durch den Prinzipal mit dem größten Anteil revidiert werden kann.

## Literatur

- Abdelal, Rawi* 2007: Capital Rules: The Construction of Global Finance, Cambridge, MA.
- Baba, Chikako/Habermeier, Karl/Kokenyne, Annamaria* 2011: The Effectiveness of Capital Controls and Prudential Policies in Managing Large Inflows (IMF Staff Discussion Note: SDN/11/14), Washington, D.C.
- Baba, Chikako/Kokenyne, Annamaria* 2011: Effectiveness of Capital Controls in Selected Emerging Markets in the 2000s (IMF Working Paper: WP/11/281), Washington, D.C.
- Babb, Sarah* 2013: The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor, in: *Review of International Political Economy* 20: 2, 268-297.
- Baker, Andrew* 2013: When New Ideas Meet Existing Institutions: Why Macroprudential Regulatory Change is a Gradual Process, in: Moschella, Manuela/Tsingou, Eleni (Hrsg.): Great Expectations, Slow Transformations: Incremental Change in Post-Crisis Regulation, Colchester, 35-57.
- Balakrishnan, Ravi/Baqir, Reza/Heenan, Geoffrey/Nowak, Sylwia/Oner, Ceyda/Panth, Sanjaya/Pradhan, Mahmood* 2011: Policy Responses to Capital Flows in Emerging Markets (IMF Staff Discussion Note: SDN 11/10), Washington, D.C.
- Ban, Cornel* 2015: Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund since the Great Recession, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28: 2, 167-183.
- Ban, Cornel/Gallagher, Kevin* 2015: Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28: 2, 131-146.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha* 2004: Rules for the World: International Organizations in Global Politics, Ithaca, NY.
- Best, Jacqueline* 2012: Ambiguity and Uncertainty in International Organizations: A History of Debating IMF Conditionality, in: *International Studies Quarterly* 56: 4, 674-688.
- Binici, Mahir/Hutchison, Michael/Schindler, Martin* 2009: Controlling Capital? Legal Restrictions and the Asset Composition of International Financial Flows (IMF Working Paper: WP/09/208), Washington, D.C.

*Blanchard, Oliver/Dell'ariccia, Giovanni/Mauro, Paolo* 2010: Rethinking Macro Policy (IMF Staff Position Note: SPN/10/03), Washington, D.C.

*Blanchard, Oliver/Dell'ariccia, Giovanni/Mauro, Paolo* 2013: Rethinking Macro Policy II: Getting Granular (IMF Staff Discussion Note: SDN/13/03), Washington, D.C.

*Breen, Michael* 2013: The Politics of IMF Lending, New York, NY.

*Breen, Michael* 2014: IMF Conditionality and the Economic Exposure of its Shareholders, in: European Journal of International Relations 20: 2, 416-436.

*Broome, André* 2010: The International Monetary Fund, Crisis Management and the Credit Crunch, in: Australian Journal of International Affairs 64: 1, 37-54.

*Broome, André* 2015: Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice, in: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 28: 2, 147-165.

*Broome, André/Seabrooke, Leonard* 2012: Seeing Like an International Organisation, in: New Political Economy 17: 1, 1-16.

*Chamon, Marcos/Crowe, Christopher/Gosh, Atish R./Kim, Jun I./Ostry, Jonathan D.* 2009: Coping with the Crisis: Policy Options for Emerging Market Countries (IMF Staff Position Note: SPN/09/08), Washington, D.C.

*Chamon, Marcos/Gosh, Atish R./Habermeier, Karl/Ostry, Jonathan D./Qureshi, Mahvash S./Reinhardt, Dennis B.* S. 2010: Capital Inflows: The Role of Controls (IMF Staff Position Note: SPN/10/04), Washington, D.C.

*Chamon, Marcos/Gosh, Atish R./Habermeier, Karl/Kokenyne, Annamaria/Laeven, Luc/Ostry, Jonathan D./Qureshi, Mahvash S.* 2011: Managing Capital Inflows: What Tools to Use? (IMF Staff Discussion Note: SDN/11/06), Washington, D.C.

*Chwieroth, Jeffrey M.* 2008: Normative Change from Within: The International Monetary Fund's Approach to Capital Account Liberalization, in: International Studies Quarterly 52: 1, 129-158.

*Chwieroth, Jeffrey M.* 2010: Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization, Princeton, NJ.

*Chwieroth, Jeffrey M.* 2013: The Silent Revolution: How the Staff Exercise Informal Governance over IMF Lending, in: The Review of International Organizations 8: 2, 265-290.

*Chwieroth, Jeffrey M.* 2014: Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations, in: *New Political Economy* 19: 3, 445-469.

*Clements, Benedict/Kamil, Herman* 2009: Are Capital Controls Effective in the 21<sup>st</sup> Century? The Recent Experience of Colombia (IMF Working Paper: WP/09/30), Washington, D.C.

*Clift, Ben/Tomlinson, Jim* 2012: When Rules Started to Rule: The IMF, Neo-Liberal Economic Ideas and Economic Policy Change in Britain, in: *Review of International Political Economy* 19: 3, 477-500.

*Copelovitch, Mark S.* 2010: Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending, in: *International Studies Quarterly* 54: 1, 49-77.

*De Nicolò, Gianni/Favara, Giovanni/Ratnovskil, Lev* 2012: Externalities and Macroprudential Policy (IMF Staff Discussion Note: SDN/12/05), Washington, D.C.

*Dreher, Axel/Jensen, Nathan M.* 2007: Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of US Interests on International Monetary Fund Conditions, in: *Journal of Law and Economics* 50: 1, 105-124.

*Eyzaguirre, Nicolás/Kaufman, Martin/Phillips, Steven/Valdés, Rodrigo* 2011: Managing Abundance to Avoid a Bust in Latin America (IMF Staff Discussion Note: SDN/11/07), Washington, D.C.

*Gabor, Daniela* 2010: The International Monetary Fund and its New Economics, in: *Development and Change* 41: 5, 805-830.

*Gabor, Daniela* 2011: Paradigm Shift? A Critique of the IMF's New Approach to Capital Controls, in: *Journal of Development Studies* 48: 6, 714-731.

*Gallagher, Kevin* 2009: Helping Brazil to Help Itself, in:  
<https://tavswb.wordpress.com/2009/12/15/helping-brazil-to-help-itself/#more-218>;  
20.06.2015.

*Gallagher, Kevin* 2014: Countervailing Monetary Power: Re-regulating Capital Flows in Brazil, in: *Review of International Political Economy* 22: 1, 1-26.

*Gallagher, Kevin* 2015: Contesting the Governance of Capital Flows at the IMF, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28: 2, 185-198.

*Gosh, Atish R./Korinek, Anton/Ostry, Jonathan D.* 2012: Multilateral Aspects of Managing the Capital Account (Staff Discussion Note: SDN712/10), Washington, D.C.

*Gosh, Atish R./Qureshi, Mahvash S./Sugawara, Naotaka* 2014: Regulating Capital Flows at Both Ends: Does it Work? (IMF Working Paper: WP/14/188), Washington, D.C.

*Grabel, Ilene* 2011: Not Your Grandfather's IMF: Global Crisis, Productive Incoherence and Developmental Policy Space, in: Cambridge Journal of Economics 35: 5, 805-830.

*Gruppe der 20 (G20)* 2010: Communiqué of the Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, in: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance101023.html>; 19.06.2015.

*Güven, Ali Burak* 2012: The IMF, the World Bank, and the Global Economic Crisis: Exploring Paradigm Continuity, in: Development and Change 43: 4, 869-898.

*Hall, Peter A.* 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25: 3, 275-296.

*Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2006: Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge, NY.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2010a: Global Financial Stability Report April 2010: Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2010b: The Fund's Mandate: The Legal Framework, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2010c: The Fund's Role Regarding Cross-Border-Capital Flows, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2011a: Recent Experiences in Managing Capital Inflows: Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2011b: World Economic Outlook April 2011: Tensions from the Two-Speed Recovery Unemployment, Commodities, and Capital Flows, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2012a: Liberalizing Capital Flows and Managing Outflows, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2012b: The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2013a: Guidance Note for the Liberalization and Management of Capital Flows, Washington, D.C.

*Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2013b: Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund 37, Washington, D.C.

*Kiewiet, Roderick D./McCubbins, Mathew D.* 1991: The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process, Chicago, IL.

*Leiteritz, Ralf J./Moschella, Manuela* 2010: The International Monetary Fund and Capital Account Liberalization: A Case of Failed Norm Institutionalization, in Clegg, Liam (Hrsg.): Owning Development: Creating Global Policy Norms in the World Bank and the IMF, Cambridge, 163-180.

*Husain, Ishrat/Lissakers, Karin/Woods, Ngaire* 2006: Report of the External Evaluation of the Independent Evaluation Office, in: <http://www.ieo-imf.org/ieo/files/evaluationofieo/032906.pdf>; 16.06.2015.

*Kranke, Matthias/Lütz, Susanne* 2014: The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries, in: Review of International Political Economy 21: 2, 310-338.

*Mahoney, James/Thelen, Kathleen* 2010: Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge, NY.

*Momani, Bessma* 2005: Limits on Streamlining Fund Conditionality: The International Monetary Fund's Organizational Culture, in: Journal of International Relations and Development 8: 2, 142-163.

*Momani, Bessma* 2007: IMF Staff: Missing Link in Fund Reform Proposals, in: The Review of International Organizations 2: 1, 39-57.

*Momani, Bessma* 2010: Internal or External Norm Champions: The IMF and Multilateral Debt Relief, in: Park, Susan/Vetterlein, Antje (Hrsg.): Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and World Bank, Cambridge, 29-47.

*Moschella, Manuela* 2012a: Governing Risk: The IMF and Global Financial Crises, London.

*Moschella, Manuela* 2012b: IMF Surveillance in Crisis: The Past, Present and Future of the Reform Process, in: Global Society 26: 1, 43-60.

*Moschella, Manuela* 2012c: Seeing Like the IMF on Capital Account Liberalisation, in: New Political Economy 17: 1, 59-76.

*Moschella, Manuela/Tsingou, Eleni* 2013a: Great Expectations, Slow Transformations: Incremental Change in Post-Crisis Regulation, Colchester.

*Moschella, Manuela/Tsingou, Eleni* 2013b: Regulating Finance After the Crisis: Unveiling the Different Dynamics of the Regulatory Process, in: *Regulation & Governance* 7: 4, 407-416.

*Moschella, Manuela* 2014: The Institutional Roots of Incremental Ideational Change: The IMF and Capital Controls after the Global Financial Crisis, in: *The British Journal of Politics and International Relations*, veröffentlicht online 16.06.2014.

*Moschella, Manuela/Vetterlein, Antje* 2014: International Organizations and Organizational Fields: Explaining Policy Change in the IMF, in: *European Political Science Review* 6: 1, 143-165.

*Mueller, Julie L.* 2011: The IMF, Neoliberalism and Hegemony, in: *Global Society* 25: 3, 377-402.

*Nelson, Stephen C.* 2014: Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF's Lending Decisions, in: *International Organization* 68: 2, 297-328.

*Nilsson, Emelie Rebecca/Seabrooke, Leonard* 2015: Professional Skills in International Financial Surveillance: Assessing Change in IMF Policy Teams, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28: 2, 237-254.

*Park, Susan/Vetterlein, Antje* 2010: Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank, Cambridge.

*Pinzler, Petra* 1998: Einig? Noch dominieren die USA den IWF. Europa könnte diese Vormacht brechen, in: [http://www.zeit.de/1998/49/Einig\\_](http://www.zeit.de/1998/49/Einig_); 22.05.2015.

*Pop-Eleches, Grigore* 2008: From Economic Crisis to Reform: IMF Programs in Latin America and Eastern Europe, Princeton, NJ.

*Prati, Alessandro/Schindler, Martin/Valenzuela, Patricio* 2009: Who Benefits from Capital Account Liberalization? Evidence from Firm-Level Credit Ratings Data (IMF Working Paper: WP/09/210), Washington, D.C.

*Saborowski, Christian/Sanya, Sarah/Weisfeld, Hans/Yepez, Juan* 2014: Effectiveness of Capital Outflow Restrictions (IMF Working Paper: WP/14/8), Washington, D.C.

*Steffek, Jens* 2010: Explaining Patterns of Transnational Participation: The Role of Policy Fields, in: Jonsson, Christer/Tallberg Jonas (Hrsg.): Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations, and Implications, Basingstoke, 67-87.

*Stone, Randall W.* 2002: Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition, Princeton, NJ.

*Stone, Randall W.* 2008: The Scope of IMF Conditionality, in: International Organization 62: 4, 589-620.

*Stone, Randall W.* 2011: Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy, Cambridge.

*Strauss-Kahn, Dominique* 2009: Take-Off or Holding Pattern? Prospects for the Global Economy (Rede bei der jährlichen Konferenz des Britischen Industrieverbandes in London am 23.11.2009), in: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2009/112309.htm>; 20.06.2015.

*Strauss-Kahn, Dominique* 2010a: A Year of Transformation for the World and for Asia (Rede beim Asiatischen Finanzforum in Hongkong am 20.01.2010), in:  
<http://www.imf.org/external/np/speeches/2010/012010.htm>; 20.06.2015.

*Strauss-Kahn, Dominique* 2010b: An IMF for the 21<sup>st</sup> Century (Rede beim jährlichen Treffen des Bretton-Woods Komitee in Washington am 26.02.2010), in:  
<https://www.imf.org/external/np/speeches/2010/022610.htm>; 20.06.2015.

*Strauss-Kahn, Dominique* 2010c: Macro-Prudential Policies – an Asian Perspective (Rede bei der IWF Konferenz in Shanghai am 18.10.2010), in:  
<http://www.imf.org/external/np/speeches/2010/101810.htm>; 20.06.2015.

*Strauss-Kahn, Dominique* 2011: Coping with Asia's Large Capital Inflows in a Multi-Speed Global Economy (Rede beim High-Level Seminar on the International Monetary System in Nanjing am 31.03.2011), in: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/033111.htm>; 20.06.2015.

*Thacker, Strom C.* 1999: The High Politics of IMF Lending, in: World Politics 52: 1, 38-75.

*Vaubel, Roland* 2006: Principal-Agent Problems in International Organizations, in: The Review of International Organizations 1: 2, 125-138.