

Buhr | Frankenberger | Schroeder | Zolleis [Hrsg.]

Innovation im Wohlfahrtsstaat

Neue Ideen für Wissenschaft und Politik

Festschrift für Josef Schmid

Daniel Buhr | Rolf Frankenberger
Wolfgang Schroeder | Udo Zolleis [Hrsg.]

Innovation im Wohlfahrtsstaat

Neue Ideen für Wissenschaft und Politik

Festschrift für Josef Schmid

Die Reihe Wirtschafts- und Sozialpolitik
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum
Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Tübingen
Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Universität Koblenz-Landau

Band 24

 **Nomos**



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8134-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-2550-7 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung <i>Daniel Buhr, Rolf Frankenberger, Wolfgang Schroeder und Udo Zolleis</i>	9
Wissenschaftliche Beiträge	
Über die Zukunftsfestigkeit von Demokratien und Autokratien <i>Manfred G. Schmidt</i>	25
Auf dem Weg zu Wohlfahrt 4.0? Effekte der internen und externen Modernisierung im Wohlfahrtsstaat <i>Daniel Buhr und Rolf Frankenberger</i>	41
Why welfare states? <i>Philipp Rehm</i>	65
Innovation und Parteien – Was macht die Parteipolitik heute aus? <i>Udo Zolleis</i>	85
Gewerkschaftliche Mitgliederpolitik vor neuen Herausforderungen <i>Anke Hassel und Wolfgang Schroeder</i>	99
Menetekel einer Gesundheitswende – Schwachstellen der Gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland <i>Roland Czada</i>	123
Schuldenspiele: Policy-Dynamiken und strategische Interaktion bei der Aushandlung europäischer Kreditprogramme <i>Susanne Lütz, Sven Hilgers und Sebastian Schneider</i>	151
Die Dynamik der Finanzialisierung vor und nach der Finanzkrise – und heute? <i>Reinhard Bahnmüller, Christoph Deutschmann und Werner Schmidt</i>	169

Inhaltsverzeichnis

Beratung in der Arbeitsmarktpolitik – pfadabhängig, zeitkontingent, ursachenadäquat? <i>Charlotte Fechter und Werner Sesselmeier</i>	191	Josef Schmid – und wie er einmal in Ruhe zu Ende telefonieren wollte... <i>Christian Steffen</i>	276
Ministerialbürokratie und wissenschaftliche Politikberatung <i>Susanne Blancke</i>	209	„Er war damit Vorreiter“ <i>Volquart Stoy</i>	279
Zukunft der Wirtschaftsförderung – zwischen Strukturwandel und digitalem Umbruch <i>Rasmus C. Beck und Rolf G. Heinze</i>	227	„Man weiß nie, ob man tatsächlich etwas gegen alle Widerstände tun kann, bis man es tatsächlich tut.“ <i>Dorian R. Woods</i>	282
Persönliche Beiträge		Josef Schmid als mikropolitische Akteur <i>Rolf G. Heinze</i>	285
Der rote Sepp <i>Markus Jox</i>	257	Wie Josef mein Glücksbringer wurde <i>Ralf Kleinfeld</i>	287
Forscher und Manager <i>Werner Schmidt</i>	259	Ein Wirken in Theorie, Empirie und Transfer in die Praxis <i>Harald Kohler mit Begleitworten von Ricard Bellera Kichhof</i>	291
„Solider Wissenschaftler und hochschulpolitischer Kämpfer“ <i>Roland Sturm</i>	261	Dekan einer Fakultät wider Willen: Rückschau eines Weggefährten <i>Wilhelm Kohler</i>	294
Es kommt auf die Chancenverwertung an! Der junge Josef als Kritiker und Mentor <i>Nils C. Bandelow</i>	263	„Forschung als Public-Private-Partnership“ <i>Norbert Kreuzkamp</i>	297
Antreiber, Sparringpartner, Chef und Kumpel <i>Susanne Blancke</i>	267	Es geht darum Wirkung zu erzeugen <i>Erika Mezger</i>	299
Mit Augenmaß und Weitsicht <i>Steffen Jenner</i>	270	Ich meine, wir haben Sie besser gemacht. <i>Heinrich Tiemann</i>	302
„Politikwissenschaft ist Ding, Dang, Dong. Es gibt nicht nur Ding.“ <i>Ulrike Single und Udo Zolleis</i>	273	Überlebensanleitungen für Politik und Uni <i>Mathias Bucksteeg</i>	306
		„Ein Grenzgänger zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik“ <i>Chris Kühn</i>	308

Inhaltsverzeichnis

Vorstopper und Vordenker, der Straßenkicker unter den Politikwissenschaftler*innen <i>Daniel Buhr, Rolf Frankenberger und Stewart Gold</i>	312
„Es Josefle ist sehr geschäftig“ – ein Lied für Josef Schmid zum 65. Geburtstag <i>Ingeborg Tömmel</i>	315
Josef Schmid. Der schwäbische Kosmopolit <i>Ulrich von Alemann</i>	317
Wein und Gesundheit, vor allem im Alter: dem badischen Politikwissenschaftler, Weinkenner und Genießer Josef Schmid zum 65. Geburtstag! <i>Hans-Georg und Rosemarie Wehling</i>	320
Josef Schmid und die Krake Paul <i>Ansgar Thiel</i>	324
Autorinnen und Autoren	327

Innovation und Wohlfahrt(staat) – Neue Ideen für Wissenschaft und Politik Festschrift für Josef Schmid

Daniel Buhr, Rolf Frankenberger, Wolfgang Schroeder und Udo Zolleis

Einleitung

„... irgendwann muss man mit dem Lesen aufhören – und endlich mit dem Schreiben anfangen“. Mit diesem typischen Zitat des von uns hier zu ehrenden Jubilars lässt sich vermutlich jedes größere Schreibprojekt beschreiben. So auch diese Festschrift, die nun, vollgepackt mit wissenschaftlichen Essays und persönlichen Erinnerungen, als Lesestoff vor Ihnen liegt. Das Buch besitzt eine lange Entstehungsgeschichte, wurde durch erwartbare Faktoren (ein Jahr hat wirklich nur zwölf Monate) aber auch durch eine Pandemie etwas aus dem ursprünglichen, und natürlich wohldurchdachten, Konzept geworfen.

Dieses Schicksal teilt unser Buch mit anderen Neuerungen, beispielsweise Innovationen in Politik und Gesellschaft. Phänomenen also, die auch Josef Schmid in seiner Forschung immer wieder bearbeitet hat. Innovationen folgen selten einem linearen Prozess, leben auch vom Situativem und sind entsprechend kontingent. Josef Schmid würde hier wohl analytisch an John W. Kingdons Arbeiten (1984) zu „Multiple-Streams“ anknüpfen. Im normativen Idealfall nehmen Neuerungen ihren Anfang, um eine Lücke zu füllen bzw. einen Bedarf zu decken. Dann zeigen sich auch deutlich positive Effekte für die Wohlfahrt, von Individuen, Gruppen oder gar Gesellschaften. Zudem entstehen Innovationen in Systemen, sind eingebettet in Akteursnetzwerke und Institutionengefüge, die – folgen wir den naheliegenden Argumenten des historischen Institutionalismus (vgl. Schmid et al. 2006; Hall/Taylor 1996; Pierson 1996) – durchaus bestimmte Entwicklungspfade vorgeben können. Auch Josef Schmid hat die Wechselwirkungen von Akteuren, Interessen und Institutionen immer wieder und fleißig, analytisch scharf, mitunter auch kontrovers, aber stets sehr durchdacht, innovativ und unterhaltsam untersucht. Sein theoretisches wie praktisches Betätigungsfeld als Sozialwissenschaftler war und ist enorm, was die Tiefe und Breite anbetrifft. Angefangen von der Parteien- und Verbändeforschung (Schmid 1988; 1989, 1990a, 1990b, 1991a, 1991b, 1992, 1993, 1994a, 1994b 1997a,

Schuldenspiele: Policy-Dynamiken und strategische Interaktion bei der Aushandlung europäischer Kreditprogramme

Susanne Lütz, Sven Hilgers und Sebastian Schneider

Zusammenfassung

Als Reaktion auf die Zahlungsbilanzkrisen in Griechenland, Zypern, Portugal und Irland haben die europäischen Mitgliedsstaaten die Troika als eine Ad-hoc-Form der Zusammenarbeit zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Europäischen Kommission (EK) und der Europäischen Zentralbank (EZB) eingerichtet. Damit wurde ein komplexes institutionelles Arrangement intermediärer internationaler Organisationen geschaffen, um Finanzhilfeprogramme zu konzipieren, deren Umsetzung zu überwachen und letztlich zwischen Gläubigern und Schuldnern zu vermitteln. In diesem Beitrag analysieren wir die Interaktion zwischen internationalen Organisationen, Gläubigern und Schuldnern und fragen insbesondere, welchen Beitrag die Troika-Institutionen zum Erfolg der Verhandlungen über Kreditkonditionalitäten leisteten. In der Forschung über die Arbeit der Troika dominieren bislang staatszentrierte Interpretationen, nach denen die großen europäischen Staaten das institutionelle Design und die Ergebnisse der Rettungsprogramme geprägt haben. Demgegenüber argumentieren wir, dass die Rolle internationaler Organisationen im Verhältnis zu Gläubigern und Schuldnern komplexer war als von staatszentrierten Ansätzen angenommen. Anknüpfend an Arbeiten der Policy-Analyse, Spieltheorie und der Literatur zu strategischer Interaktion zeigen wir, dass sich abhängig von zu verhandelnden Policy-Themen unterschiedliche Interessenkonstellationen zwischen Gläubigern und Schuldnern ergeben haben und folglich unterschiedliche Arten von Verhandlungsproblemen gelöst werden mussten. *Verteilungskonflikte* um Fragen der Schuldenrestrukturierung oder der Bankenrettung können durch Paketlösungen geklärt werden, indem Themen kombiniert oder miteinander verknüpft werden. Reine *Koordinations- oder Versicherungsprobleme*, die technische Fragen der fiskalischen Anpassung betrafen, können durch Bereitstellung von Informationen und technischem Know-how gelöst werden. Probleme der *getreuen Implementation* von Strukturanpassungsmaßnahmen können durch Beaufsichtigung und Sanktionierung durch die Troika-Institutionen bearbeitet werden. Anhand von Bei-

spielen der Programmverhandlungen für Griechenland, Portugal, Irland und Zypern zeigen wir, dass die Troika-Organisationen in der Tat auf unterschiedliche Verhandlungsprobleme mit unterschiedlichen Antworten reagierten, wie dem Schnüren von Koppelgeschäften, der Bereitstellung von Wissen oder mit Überwachung und Sanktionierung. Unsere Studie zeigt jedoch auch erhebliche Barrieren „erfolgreicher“ Intervention internationaler Organisationen als Intermediäre zwischen Gläubigern und Schuldnern auf.

1 Einleitung

Als Reaktion auf die Zahlungsbilanzkrisen in Griechenland, Zypern, Portugal und Irland haben die europäischen Mitgliedsstaaten die Troika als eine Ad-hoc-Form der Zusammenarbeit zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Europäischen Kommission (EK) und der Europäischen Zentralbank (EZB) eingerichtet. Damit wurde ein komplexes institutionelles Arrangement intermediärer internationaler Organisationen geschaffen, um Finanzhilfeprogramme zu konzipieren, deren Umsetzung zu überwachen und letztlich zwischen Gläubigern und Schuldnern zu vermitteln. In diesem Beitrag analysieren wir die Interaktion zwischen internationalen Organisationen, Gläubigern und Schuldnern und fragen insbesondere, welchen Beitrag Troika-Institutionen zum Erfolg der Verhandlungen über Kreditkonditionalitäten leisteten.

Damit adressieren wir eine Lücke in jüngeren Forschungsarbeiten zur Troika, welche die vermittelnde Rolle der internationalen Organisationen bei der Aushandlung und Umsetzung von Kreditprogrammen bisher kaum untersucht haben. Vielmehr herrschen staatszentrierte Interpretationen vor, nach denen die großen europäischen Staaten das institutionelle Design und die Ergebnisse der Rettungsprogramme geprägt haben sollen (Schimmelfennig 2015). Einige Autoren lassen die Troika völlig außer Acht und betrachten die griechischen Rettungspakete als Verhandlungen zwischen Griechenland als Kreditnehmer und Deutschland als entscheidendem Gläubigerland (Lim et al. 2019). Aus Sicht von Henning (2017) schufen die Hauptgläubiger mit der Troika bewusst ein komplexes institutionelles Arrangement, welches es den europäischen Staaten gleichzeitig erlaubte, in Situationen institutioneller Blockade zwischen den Troika-Organisationen zu intervenieren.

Demgegenüber argumentieren wir, dass die Rolle internationaler Organisationen im Verhältnis zu Gläubigern und Schuldnern komplexer war als von staatszentrierten Ansätzen angenommen. Anknüpfend an Arbeiten der Policy-Analyse, Spieltheorie und der Literatur zu strategischer Interaktion (Knill/Tosun 2012; Scharpf 1997; Lax/Sebenius 1986) zeigen wir, dass sich abhängig von zu verhandelnden Policy-Themen unterschiedliche Interessenkonstellationen zwischen Gläubigern und Schuldnern ergaben und folglich unterschiedliche Arten von Verhandlungsproblemen gelöst werden mussten. *Verteilungskonflikte* um Fragen der Schuldenrestrukturierung oder der Bankenrettung können durch Paketlösungen geklärt werden, indem Themen kombiniert oder miteinander verknüpft werden. Reine *Koordinations- oder Versicherungsprobleme*, die technische Fragen der fiskalischen Anpassung betrafen, können durch Bereitstellung von Informationen und technischem Know-how gelöst werden. Probleme der *getreuen Implementation* von Strukturanpassungsmaßnahmen können durch Beaufsichtigung und Sanktionierung durch die Troika-Institutionen bearbeitet werden.

Anhand von Beispielen der Programmverhandlungen für Griechenland, Portugal, Irland und Zypern zeigen wir, dass die Troika-Organisationen in der Tat auf unterschiedliche Verhandlungsprobleme mit unterschiedlichen Antworten reagierten, wie dem Schnüren von Koppelgeschäften, der Bereitstellung von Wissen oder mit Überwachung und Sanktionierung. Unsere Studie zeigt jedoch auch erhebliche Barrieren „erfolgreicher“ Intervention internationaler Organisationen als Intermediäre zwischen Gläubigern und Schuldnern auf.

Der Beitrag präsentiert Befunde des abgeschlossenen DFG-Projektes „Kreditvergabe als Zwei-Ebenen-Spiel“ (DFG LU 867/2-2). Unsere Analyse baut auf offiziellen Programmdokumenten und auf mehr als 115 Interviews auf, die zwischen 2010 und 2018 mit Vertretern der Troika, Schuldner- und Gläubigerregierungen, Interessengruppen sowie weiteren Akteuren geführt wurden. Da wir unseren Interviewpartnern Vertraulichkeit zugesichert haben, zitieren wir im Text die Interviews in Form anonymisierter Codes.

2 Policy-Dynamiken, Koordinationsprobleme und -lösungen

Schuldenverhandlungen ähneln "mixed motive games", bei denen die Beteiligten sowohl übereinstimmende als auch abweichende Interessen haben und sich daher auf die Verteilung von Kosten und Nutzen einigen müssen (Scharpf 1997: 73). Sie haben ein gemeinsames Interesse an einer Verein-

barung wie einem Rettungspaket, da die Rückfalloption in der Insolvenz, steigenden Zinsen für Staatsanleihen oder Spillover-Effekten auf andere Länder der Eurozone bestehen würde. Mit anderen Worten: Die Alternativen zur Nicht-Einigung sind vermutlich weniger attraktiv als das Abkommen selbst (Lax/Sebenius 1986: 46). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich die Akteure über die Verteilung der damit verbundenen Kosten, wie zum Beispiel die Umschuldung oder die Reduzierung der Sozialausgaben, nicht einig sind.

Die Gläubiger sind in erster Linie daran interessiert, die Verluste inländischer Banken oder Staatsanleihen einzudämmen und versuchen, die Verluste auf den Kreditnehmer zu verlagern, wodurch sich dessen Schuldenlast erhöht. Sobald ein Kreditprogramm eingerichtet wurde, ist es das Anliegen des Gläubigers, sicherzustellen, dass der Schuldner das Programm einhält, um seine Schulden zurückzahlen zu können.

Die Schuldner sind bestrebt, den Zinsanstieg ihrer Staatsanleihen zu stoppen und die inländischen Banken zu stabilisieren, um die eigene Insolvenz zu vermeiden. Gleichzeitig versuchen Schuldnerregierungen, die Kosten der internen Abwertung für ihre inländischen Wähler zu minimieren (Frieden/Walter 2017). Daher streben sie politische Konditionalitäten an, die eine flexible Umsetzung und geringe Anpassungskosten für die heimische Bevölkerung beinhalten.

Vor diesem Hintergrund wird von internationalen Organisationen erwartet, dass sie als Mittler zwischen Gläubigern und Schuldnern die Aushandlung und Umsetzung von Kreditprogrammen koordinieren. Da die internationalen Organisationen mit der Programmverwaltung beauftragt sind, müssen sie die Interessen ihrer staatlichen Auftraggeber im Auge behalten. Gleichzeitig handeln sie im Einklang mit ihrer eigenen Identität und ihren eigenen Organisationszwecken, die durchaus mit den Präferenzen ihrer Auftraggeber kollidieren können.

Problemkonstellationen

Drei Arten von Koordinationsproblemen kennzeichnen mixed motive games: Verteilung, Versicherung und das Problem der getreuen Implementation einer einmal getroffenen Vereinbarung.

Verteilungsprobleme / „Battle of the Sexes“

In unserem Fall prägen Verteilungskämpfe vom Typ des „Battle of the Sexes“ typischerweise die Aushandlung der Programmfinanzierung im Allgemeinen und von Fragen der Finanzstabilität im Besonderen. Während die Beteiligten ein erhebliches Interesse am Abschluss eines Rettungsprogramms haben, sind sie uneinig über die Verteilung der Kosten. Für den Gläubiger könnten diese in einem möglichen Forderungsverzicht bestehen, während der Schuldner mit einem bestimmten Betrag an Schulden konfrontiert ist, der in naher Zukunft zurückgezahlt werden muss.

Versicherungsprobleme / „Assurance Game“

Probleme der reinen Koordination treten dann auf, wenn starke Interessenkonflikte fehlen, die Akteure aber nicht vollständig über das Verhalten der anderen, ihre Präferenzen oder den Zustand der Welt im Allgemeinen informiert sind (Martin 1992). Aufgrund unvollständiger Informationen sind die Akteure unsicher über das gewünschte Ergebnis. Wir betrachten die Aushandlung von fiskalischen Anpassungszielen als ein Koordinationsproblem, da dieses in der Regel voraussetzt, dass die Verteilungsfragen bereits gelöst und der Programmrahmen festgelegt sind. Fragen der fiskalischen Anpassung sind mit einem hohen Grad an Unsicherheit verbunden, weil der fiskalische Anpassungspfad auf der Grundlage makroökonomischer Prognosen festgelegt wird.

Implementationsprobleme / „Prisoner's Dilemma“

Probleme der getreuen Umsetzung können ein internationales Abkommen behindern oder im Nachhinein ernsthafte Compliance-Probleme verursachen. Diese "Gefangenendilemma"-Konstellationen verweisen auf soziale Fallen, auf die Risiken des Trittbrettfahrens und der Ausnutzung der Beiträge anderer. Kürzungen bei Renten, Löhnen oder Lohnersatzleistungen erzeugen längerfristige Belastungen und sind in aller Regel innerhalb der Wählerschaft des Schuldnerstaates unbeliebt. Für den Schuldner ist der Anreiz zur „Defektion“, das heißt der Inanspruchnahme des Kredits ohne vollständige Umsetzung aller Konditionalitäten daher insbesondere bei Maßnahmen der strukturellen Anpassung groß.

Jedes der analysierten Hilfsprogramme enthielt somit unterschiedliche Arten von Koordinationsproblemen, die sich im Zusammenhang mit den policy-bezogenen Bedingungen für die Vergabe und Auszahlung der Kredite stellten. Anknüpfend an die Literatur zur strategischen Interaktion, Spieltheorie und der Compliance Forschung (Martin 1992; Lax/Sebenius 1986; Moravcsik 1999; Tallberg 2002) unterscheiden wir idealtypische Lösungen dieser Probleme, welche durch die Vermittlung internationaler Organisationen bereitgestellt werden könnten:

In Konstellationen mit *distributiven* Implikationen würde kein Akteur davon profitieren, wenn er von einem festgelegten Ergebnis abweicht. Da es nicht notwendig ist, Betrug zu verhindern, sind Institutionen mit starken Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung in der Regel nicht erforderlich. In solchen Situationen zeigt sich der Wert von Institutionen oder von Interventionen Dritter während der Verhandlungsphase, wenn Staaten versuchen, Vereinbarungen zu treffen und Konventionen festzulegen (Martin 1992: 775–777). Verteilungskämpfe um Themen wie Schuldenrestrukturierung oder die Rettung von Banken können mit Paketlösungen gelöst werden. Themen können hinzugefügt, kombiniert oder miteinander verknüpft werden, wenn sie gleichzeitig mit Blick auf eine gemeinsame Lösung diskutiert werden. Um Pakete für die Verteilung von Kosten und Nutzen zu schnüren, müssten internationale Organisationen als „ehrliche Makler“ (Moravcsik 1999: 278–279) betrachtet werden, die in der Lage sind, unparteiische Kompromissvorschläge zu unterbreiten.

Eine Problemkonstellation der *reinen Koordination oder Versicherung* setzt einen Konsens im Allgemeinen voraus, während die Akteure über die optimale Lösung unsicher sind. Da das bevorzugte Ergebnis Kooperation ist und es keine Anreize gibt, kooperative Lösungen zu unterlaufen, werden sich mögliche Lösungen auf die Bereitstellung von Informationen und Transparenz konzentrieren, um die Unsicherheit zu reduzieren (Martin 1992: 782). Die Unterhändler müssten dann Informationen austauschen, um sich gegenseitig über den richtigen Weg nach vorne zu verständigen. Als "Wissensanbieter" könnten internationale Organisationen ihr technisches Know-how und ihre Erfahrung bei der Berechnung fiskalischer Ziele einbringen, um einen bestimmten Pfad der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen.

Bei Problemen der *getreuen Implementation, die der Konstellation eines Gefangenendilemmas* ähneln, ist es wahrscheinlich, dass Staaten defektieren, wenn der Nutzen der Nicht-Umsetzung von Vereinbarungen größer ist als deren Risiken. Verhandlungstheoretiker argumentieren daher, dass „Mechanismen zur Förderung der Kooperation auf die Aufrechterhaltung von Vereinbarungen ausgerichtet sein müssen“ (Martin 1992: 770). Die Com-

pliance-Forschung betont, dass in diesem Fall Compliance-Probleme durch die Erhöhung der Kosten der Aufdeckung durch Monitoring und Sanktionierung behoben werden können (Tallberg 2002: 611). Internationale Organisationen würden dann als "Polizist" agieren und mit Hilfe von Zwang die Umsetzung des unterzeichneten Kreditvertrages sicherstellen.

Die folgende Tabelle 1 fasst den erwarteten Zusammenhang zwischen der Art des Koordinationsproblems, der jeweiligen Policy und dem möglichen Beitrag der internationalen Organisation zur Problemlösung zusammen.

Tab. 1: Koordinationsprobleme, Policies und mögliche Lösungen

	Verteilung	Versicherung	Implementation
Policy	Finanzielle Anpassung	Fiskalische Anpassung	Strukturelle Anpassung
Optimale Lösung	Koppelgeschäfte	Austausch von Informationen und Expertise	Überwachung und Sanktionierung
Optimale Rolle des internationalen Intermediärs	„ehrlicher Makler“	„Wissensanbieter“	„Polizist“

Quelle: eigene Darstellung.

Im nachfolgenden Abschnitt 3 behandeln wir beispielhaft die Programmverhandlungen für Griechenland, Portugal, Irland und Zypern, wobei der Schwerpunkt auf Finanzstabilität, Haushaltsanpassung und Strukturanpassungsmaßnahmen liegt. Wir verknüpfen die wichtigsten politischen Konditionalitäten mit der Art des zugrundeliegenden Koordinationsproblems, stellen Akteurskonstellationen vor und diskutieren den Beitrag der Troika-Institutionen zu den Verhandlungsergebnissen.

3 Verhandlungen der Kreditkonditionalitäten in den Programmländern

Programmfinanzierung als Verteilungsproblem

Bei der Aushandlung von Finanzhilfen müssen sich Gläubiger und Schuldner über die Gesamtgröße des Kredits, die Art und Weise der finanziellen Unterstützung sowie über mögliche zusätzliche Finanzierungsquellen einigen (Frieden/Walter 2017). Internationale Organisationen haben das Inte-

resse der Gläubiger an einem möglichst niedrigen Kreditvolumen und der Notwendigkeit, die Finanzierungslücke zu schließen, gegeneinander abzuwägen. Daher bewerteten die Troika-Organisationen die Schuldentragfähigkeit des Programmlandes und schlugen einen Policy-Mix vor, der die Rückzahlung der Kredite sichert, was ebenfalls ein wichtiges Anliegen der Gläubiger ist. Wird die öffentliche Verschuldung als nicht tragfähig angesehen, ist zu entscheiden, ob der Schuldenabbau durch Umschuldung oder fiskalische Anpassung erfolgen soll. Alle Programme der Troika waren mit außerordentlichen Finanzhilfen verbunden, die an Bedingungen in Form von fiskalischen und strukturellen Anpassungen geknüpft waren. In fast allen Fällen konnten sich Gläubiger, Schuldner und die drei Troika-Organisationen auf ein Rettungsprogramm einigen. Den internationalen Organisationen gelang es jedoch nicht immer, den Weg für Paketlösungen zu bereiten, die sowohl für Gläubiger als auch Schuldner akzeptabel waren.

Griechenland

Die Verhandlungen im Rahmen des ersten griechischen Hilfsprogramms Anfang 2010 wurden durch die Regel des IWF behindert, Finanzhilfen nur unter der Maßgabe der Schuldentragfähigkeit („debt sustainability“) eines Landes zu vergeben (IWF 08; EK 02). Vergibt der Fonds Finanzhilfen über den üblichen Finanzierungsrahmen hinaus, muss er im Rahmen der „Exceptional Access Clause“ nachweisen, dass die öffentlichen Schulden des Empfängers von Finanzhilfen „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ mittelfristig tragbar sind. Ist dies aus Sicht des Fonds nicht der Fall, werden Finanzhilfen nur unter der Auflage einer Schuldenrestrukturierung vergeben, welche mit einem Forderungsverzicht der Gläubiger einhergehen kann (Lütz et al. 2019a: 9; IMF 2015: 6–11). Die Europäische Kommission und die EZB lehnten jedoch jede Form der Schuldenrestrukturierung vehement ab, weil sie darin Risiken für den griechischen und auch den gesamteuropäischen Bankensektor sowie die Finanzstabilität in der Eurozone insgesamt befürchteten. Zudem verwies die Europäische Kommission auf den bis dahin fehlenden rechtlichen Rahmen für Schuldenrestrukturierungen (Lütz/Hilgers 2019: 303; Dullien et al. 2019; Interview IWF 13). Der IWF gab letztlich seine Forderung auf und änderte sogar die „Exceptional Access Clause“, sodass Finanzhilfen über den regulären Rahmen hinaus auch bei Zweifeln an der Schuldentragfähigkeit möglich wurden, sofern Gefahren für das globale Finanzsystem bestanden (Blustein 2016: 140). Diese Regeländerung ermöglichte nun den Abschluss eines Koppelgeschäftes zur Programmfinanzierung zu

Lasten des Schuldners – der IWF beteiligte sich finanziell am Programm, die Gläubiger mussten nicht auf ihre Forderungen verzichten, und die öffentliche Verschuldung sollte ausschließlich durch ehrgeizige Haushaltskürzungen auf ein tragfähiges Niveau gebracht werden.

Unterschiedliche Einschätzungen der Troika-Organisationen hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit Griechenlands und auch bezüglich der möglichen Risiken einer Schuldenumstrukturierung prägten auch die Verhandlungen zum zweiten und dritten Rettungsprogramm. Letzteres wurde bereits Mitte 2015 vor dem Hintergrund einer verschlechterten wirtschaftlichen Lage und einer ausbleibenden Ratenzahlung an den IWF diskutiert. Die im Januar 2015 ins Amt gekommene griechische Linksregierung strebte einen Schuldenerlass und eine Lockerung der Kreditbedingungen an. Die EZB und der IWF unterstützten nun eine Umstrukturierung der Schulden, welche sich jetzt fast ausschließlich in den Händen der öffentlichen Gläubiger befanden. Schulden, die von der EZB und vom IWF gehalten wurden, sollten zudem von der Umstrukturierung ausgenommen werden. In diesem Fall scheiterte eine Schuldenrestrukturierung am Widerstand der EU-Kommission, welche auf die nach wie vor fehlende europäische Rechtsgrundlage pochte und nicht zuletzt an der Opposition der Mehrheit der EU-Staaten, allen voran Deutschlands, welches sogar den Ausstieg Griechenlands aus dem Euroraum ins Gespräch brachte (Henning 2017: 214). Die Troika-Organisationen waren nicht in der Lage, ein für alle Beteiligten akzeptables Verhandlungspaket zu schnüren. Der IWF beteiligte sich finanziell aufgrund der fehlenden Umschuldung nicht am dritten Rettungsprogramm und sagte lediglich informell eine Teilnahme an den Überprüfungsmissionen der Troika in Griechenland zu (Lütz/Hilgers 2019: 308; Lütz et al. 2019a: 11).

Zypern

Ähnliche Konflikte um die Frage der Schuldentragfähigkeit kennzeichneten auch die Verhandlungen über das Rettungsprogramm für Zypern. Hierbei ging es um die Beteiligung der privaten Einleger zypriotischer Banken an der Restrukturierung („Bail-in“). Auch in diesem Fall hielt sich der IWF aufgrund von Zweifeln an der Schuldentragfähigkeit des Landes zunächst mit Finanzhilfen zurück (Henning 2017: 195; Blustein 2016: 364). Die Gläubiger, allen voran Deutschland, beschränkten den Höchstbetrag der Kredite auf zehn Milliarden Euro. Diese Summe hätte jedoch nicht ausgereicht, um die beiden größten zypriotischen Banken - *Laiki Bank* und *Bank of Cyprus* – zu rekapitalisieren. Wiederum verlief die Konfliktlinie zwischen dem IWF

auf der einen Seite, welcher die Schuldentragfähigkeit mittels Bail-in sichern wollte und der EK, der EZB und der zyprischen Regierung auf der anderen Seite, welche Risiken für die Finanzstabilität durch einen Forderungsverzicht Privater thematisierten (Henning 2017: 195; Demetriades 2017: 96). In diesem Fall wurde der Konflikt durch die EZB gelöst, die ihre Position zum Thema Bail-in änderte und mehrere Szenarien zur Eindämmung von Ansteckungsrisiken für die Eurozone entwickelte (Lütz et al. 2019b: 11; Interview EZB 02). Nach der Wahl einer neuen zyprischen Regierung drängten die EU-Mitgliedsstaaten sowie IWF und EZB auf eine Beteiligung der Einleger (Blustein 2016: 367). Nach intensiven Verhandlungen, die eine zweiwöchige Schließung der Banken („bank holiday“) beinhalteten, beschlossen die Mitgliedstaaten, die *Laiki-Bank* auf der Grundlage eines von der zyprischen Zentralbank und der EZB ausgearbeiteten Gesetzes zu stabilisieren (Interview CY 01). Damit entsprach der Umfang der Fremdfinanzierung den Präferenzen der Gläubiger.

Fiskalische Anpassung als Versicherungsproblem

Die fiskalische Anpassung übersetzt die abstrakte Konditionalität, die mit der Finanzhilfe verbunden ist, in konkrete Zahlen. Zudem legt sie einen Rahmen für den Strukturanpassungsteil eines Hilfsprogramms fest. Dabei müssen sich die Verhandlungspartner darüber verständigen, ob fiskalische Konsolidierung auf den Beginn eines Programms konzentriert (front loaded), gleichmäßig über die Zeit verteilt oder hauptsächlich am Ende des Programms (back loaded) durchgeführt werden soll. Außerdem wird entschieden, in welchem Umfang fiskalische Anpassung durch Ausgabenkürzungen oder Einnahmesteigerungen, etwa durch Steuererhöhungen erfolgen soll. Die Diskussionen über den finanzpolitischen Teil des Programms sind durch eher technische Fragen bezüglich der Art der finanzpolitischen Ziele, der Bewertung der Wachstumsprognosen und der Durchführbarkeit der Anpassungspläne gekennzeichnet. Allerdings bestanden auch hier zwischen den internationalen Organisationen fallweise widersprüchliche Ansichten hinsichtlich der Wachstumsprognosen, des Tempos der fiskalischen Anpassung und der strukturellen oder nominellen Festlegung von Defizitziele (Interview EK 02; Clift 2018: 127; Lütz et al. 2019a: 13).

Irland

Irland kann insgesamt als positives Beispiel einer relativen Angleichung der Positionen von IWF, EK und EZB hinsichtlich der Art der Defizitvorgaben und des Tempos der Anpassung gelten. Dennoch zeigten sich hier zu Beginn des Programms unterschiedliche Vorstellungen zwischen dem IWF auf der einen und EZB und EK auf der anderen Seite. Während Letztere nominelle Ziele im Sinne der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) befürworteten, favorisierte der IWF strukturelle Vorgaben, die Flexibilität für die Berücksichtigung zyklischer Konjunkturschwankungen bieten sollten (Interview EK02; Clift 2018: 195). Um die nominellen Ziele des SWPs am Ende des Programms zu erreichen, forderte die EZB ehrgeizige Konsolidierung zu Beginn des Programms (Interviews EK 02; IE 07). Demgegenüber trat der IWF für einen eher vorsichtigeren fiskalischen Anpassungspfad ein, welcher makroökonomische Rahmenbedingungen der Mitgliedsstaaten sowie zyklische Faktoren berücksichtigte. Den internationalen Organisationen gelang es jedoch, ihre inhaltlichen Differenzen beizulegen und den Gläubigern einen abgestimmten fiskalischen Anpassungspfad zu präsentieren.

Griechenland

Im griechischen Fall einigte sich die Troika zunächst auf die Eckdaten der fiskalischen Anpassung. Jedoch erwiesen sich die Wachstumsprognosen und die daraus resultierenden fiskalischen Ziele im Verlauf der Programme als „zu optimistisch“ (IEO 2016: 49). Die Schrumpfung des BIP überstieg die prognostizierte Höhe, sodass die fiskalischen Ziele stetig angepasst werden mussten. Die Projektionen der Europäischen Kommission und der EZB waren weiterhin recht optimistisch, und die Ziele blieben auf die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ausgerichtet (Lütz et al. 2019a). Der IWF hatte demgegenüber schon früh vor einer „zu schnellen fiskalischen Anpassung“ (Interview IWF 13) und „zu viel Sparen“ (IWF 14) gewarnt, sich aber dennoch mit den europäischen Partnern auf einen ambitionierten Anpassungspfad verständigt. Anders als in Irland gelang es den Troika Organisationen nicht, ihre Differenzen hinsichtlich der fiskalischen Ziele auszuräumen. Vielmehr kam es im Verlauf der verschiedenen griechischen Hilfsprogramme zu einer zunehmenden Politisierung der Wachstumsprognosen und fiskalischen Ziele, welche durch eine öffentliche Debatte über fiskalische Multiplikatoren und „selbstzerstörerische Sparmaßnahmen“, die

von der Forschungsabteilung des IWF initiiert wurde, weiter befördert wurde (Washington Post vom 3. Januar 2013; Kopits 2016). Mit zunehmender Programmdauer wurden die Prognosen des IWF zunehmend konservativer und führten zu Empfehlungen, den Zeitplan für die fiskalische Anpassung entweder zu lockern oder zusätzliche Sparmaßnahmen einzuführen, um die Ziele erreichen zu können (Interview IWF 20). Diese Vorschläge spalteten die Troika nicht nur intern, sondern kollidierten auch mit den Positionen der Schuldner- oder Gläubigerregierungen (Interview GR 20). Im dritten Programm wurde es zur „Gewohnheit für alle Seiten“, sich über fiskalische Projektionen uneins zu sein (Interview GR 20). Während die europäischen Gläubiger den ambitionierten fiskalischen Anpassungspfad der EU-Kommission und EZB unterstützten, teilten die nicht-europäischen Mitgliedsstaaten des IWF den Vorschlag des Fonds, die öffentliche Verschuldung durch Schuldenrestrukturierung zu senken, um den fiskalischen Anpassungspfad lockern zu können. Die Politisierung technischer Fragen der fiskalischen Anpassung erschütterte das Vertrauen der Gläubiger und Schuldner in die technische Expertise der Troika-Organisationen. Insgesamt zeigt das Beispiel, wie widersprüchliche Auffassungen kooperierender internationaler Organisationen ihre Fähigkeit zur Bereitstellung von Expertise und zur Bearbeitung von Versicherungsproblemen behindern können.

Strukturanpassung als Implementationsproblem

Nachdem der Finanzrahmen und die jeweiligen fiskalischen Ziele festgelegt sind, werden konkrete politische Konditionalitäten in Form von Strukturformen geplant. Hierbei geht es um Reformen, die die langfristige Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wiederherstellen, vor allem aber die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch Privatisierung und Liberalisierungsmaßnahmen verbessern sollen (Frieden/Walter 2017: 378). Strukturelle Konditionalitäten sind sehr viel spezifischer und zahlenmäßig umfangreicher als fiskalische Maßnahmen. Der Widerstand von Interessengruppen ist besonders stark, da Reformen oft darauf abzielen, Privilegien gut organisierter Gruppen abzubauen (Frieden/Walter 2017: 384; Ivanova et al. 2001). Aufgrund des breiten Spektrums der Strukturanpassung führt die Nichteinhaltung einzelner Maßnahmen nicht zum Entgleisen des Gesamtprogramms. Schuldnerregierungen, die politisch kostspielige Änderungen vermeiden wollen, haben insofern einen erheblichen Anreiz zur Defektion. Die Konzeption und Umsetzung von Strukturformen erfolgt in Abstimmung der internationalen Organisationen mit der Regierung und nachgeordneten Be-

hörden des Schuldnerlandes, unter Beteiligung inländischer Interessengruppen und nationaler Vetospieler. Der Beitrag der Troika-Organisationen besteht idealerweise darin, die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen im Rahmen von regelmäßigen Besuchen und Prüfungen („review missions“) zu überwachen und die Schuldnerregierung im Fall von Implementationsdefiziten zu sanktionieren. Letzteres kann die Definition von Vorleistungen („prior actions“) beinhalten, die vor der Auszahlung der nächsten Kredittranchen zu erbringen sind.

In fast allen Ländern wurden die Strukturmaßnahmen umgesetzt, wobei Griechenland mit seinen drei Programmen die Ausnahme bildet. In *Portugal* und in *Zypern* wurde die Umsetzung durch die Intervention inländischer Vetospieler behindert. So wurden zum Beispiel mehrere strukturell-fiskalische sowie regulatorische Reformen vom portugiesischen Verfassungsgericht abgelehnt. In jedem Fall musste die portugiesische Regierung „mit einer neuen Maßnahme aufwarten“ (Interview PT 13). Sowohl der IWF als auch die EU-Kommission machten die Substitution blockierter Reformen durch neue Maßnahmen zur Bedingung für die Auszahlung weiterer Kredittranchen (Lütz et al. 2019b).

In *Zypern* hatte das Parlament eine von der Troika geforderte Reform der Zwangsvollstreckung in Fällen nicht zurückgezahlter Hypothekendarlehen abgelehnt. Die Troika hatte diese Reform jedoch zu einer Vorleistung („prior action“) für die Auszahlung weiterer Kredittranchen deklariert. Angesichts weiteren parlamentarischen Widerstands gegen die vollständige Umsetzung der Reform hielten Kommission und IWF ihre überfälligen Kredittranchen zurück. Schließlich gelang es der zypriotischen Regierung, einen Kompromiss mit den Oppositionsparteien zu finden und ein Zwangsvollstreckungsgesetz zu verabschieden, das sowohl die Troika als auch die zypriotischen Gläubiger zufriedenstellte (Lütz et al. 2019b; 1455; Interviews IWF 03; CY 11; EC 12; IMF 2015).

Wenn sich die internationalen Organisationen jedoch nicht koordinieren und zu viele Maßnahmen vorschlagen, ohne diese zu priorisieren, überfordern sie den Kreditnehmer. Dies war insbesondere in *Portugal* und *Griechenland* der Fall (Interview PT 13; Lütz et al. 2019a), wo „overloading supply side reform“ (Park 2017: 450) die Troika selbst daran hinderte, den Umsetzungsprozess effektiv zu überwachen. Indem Implementationsdefizite gewissermaßen induziert wurden, versäumten es die internationalen Organisationen, Signale für die Gläubigerstaaten und die Kapitalmärkte zu setzen, die das Vertrauen in die Programmländer wiederherstellen würden und deren Rückkehr an den Kapitalmarkt erleichterten.

In anderen Fällen behinderte die mangelnde Abstimmung zwischen EU-Kommission und IWF auch deren Fähigkeit, säumige Schuldnerregierungen wirksam zu sanktionieren. In *Zypern* maßen IWF und Kommission dem Privatisierungsprozess unterschiedliche Bedeutung bei. Gegen Ende des Programms machte die EU-Kommission die Privatisierung des staatlichen Telekommunikationsbetreibers zu einer Vorleistung für die Auszahlung weiterer Kredittranchen, während der IWF dieses nicht tat (Interviews CY 04; CY 06). Folglich schloss die EU-Kommission im Gegensatz zum IWF die abschließende Prüfung der umzusetzenden Maßnahmen nicht ab. Angesichts inkonsistenter Vorgaben der Troika zog die zypriotische Regierung ihren Umsetzungsvorschlag im Parlament zurück, und das Programm endete ohne die vorgeschlagene Privatisierungsmaßnahme (Lütz et al. 2019b: 1455).

Beim dritten *griechischen Hilfsprogramm* schließlich war der IWF offiziell nicht beteiligt und stellte keine Finanzhilfen bereit. Damit fiel die Sanktionierung von Implementationsdefiziten allein der EK zu. Diese stellte jedoch die Frist für die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen bis zum letzten Review des Programms zurück und verzichtete so auf Sanktionsmaßnahmen (Interview IWF 18).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die internationalen Organisationen in den meisten Fällen in der Lage waren, durch Überwachung und Sanktionierung der Nicht-Umsetzung Defektionsproblemen zu begegnen. Jedoch setzte dies die vorherige Abstimmung und Priorisierung von Strukturanpassungsmaßnahmen innerhalb der Troika voraus.

4 Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag haben wir die Rolle internationaler Organisationen als Vermittler zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten bei der Verhandlung und Umsetzung europäischer Kreditprogramme untersucht. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Troika-Organisationen in der Lage waren, einen Beitrag zum Erfolg der Abstimmung über Kreditkonditionalitäten zu leisten.

Unsere empirischen Hinweise deuten darauf hin, dass internationale Organisationen die Verhandlungen über die Kreditvergabebedingungen in einer problembezogenen Weise beeinflusst haben. *Verteilungskämpfe* um die Höhe der Finanzierung oder die Umschuldung wurden in einigen Ländern durch Koppelgeschäfte gelöst, die es Gläubigern und Schuldnern erlaubten, dem Kreditprogramm zuzustimmen. Im ersten griechischen Programm machte es eine interne Regeländerung dem IWF möglich, sich mit Finanz-

hilfen an einem Rettungsprogramm zu beteiligen, das die hohe öffentliche Verschuldung durch erhebliche Sparmaßnahmen zurückführen sollte. Dadurch wurde eine Lösung des Verteilungsproblems geschaffen, die die Gläubiger nicht belastete und die Anpassungskosten ausschließlich auf den Schuldner verlagerte. Im Falle Zyperns wurden vergleichbare Troika-interne Konflikte um die Schuldentragfähigkeit des Landes durch einen Wechsel der Position der EZB beigelegt, welche letztlich zusammen mit dem IWF und den EU-Mitgliedsstaaten für eine Beteiligung der privaten Einleger an der Restrukturierung eintrat und damit den Weg für das Rettungsprogramm ebnete.

Bei *Fragen der fiskalischen Anpassung* ging es in erster Linie um technische Details. Da die Hauptziele des Programms und der allgemeine Finanzierungsrahmen bereits vorher festgelegt wurden, konzentrierten sich die fiskalischen Debatten auf die Frage, wie die Programmziele in konkrete Zahlen wie Einsparziele übersetzt werden können. Die internationalen Organisationen stellten hierbei vor allem Wissen bereit, in Form von Wachstumsprognosen oder Kalkulationen der möglichen Effekte von Sparmaßnahmen. Das Beispiel Irland zeigt, dass sich die am Anfang durchaus unterschiedlichen Positionen von IWF, EK und EZB hinsichtlich der Defizitvorgaben letztlich angeglichen haben.

Im Bereich der *Strukturanpassung* wurde das Problem der getreuen Implementation durch Überwachung und Sanktionierung angegangen. Als Sanktionsinstrumente wurden die Konfrontation mit Umsetzungsdefiziten, verbindliche Vorleistungen („prior actions“) oder die Einbehaltung von Kredittranchen eingesetzt. Die Fälle Portugal und Zypern zeigen beispielhaft, dass die Sanktionen der Troika die Schuldnerregierung darin unterstützten, Reformmaßnahmen gegen den Widerstand inländischer Vetospieler durchzusetzen.

Voraussetzung für die erfolgreiche Koordination durch die Troika-Organisationen war die Abstimmung und hinreichende Angleichung ihrer materiellen Positionen zu den finanziellen, fiskalischen und strukturellen Kreditkonditionalitäten. War dies nicht der Fall, belasteten die internationalen Organisationen die Verhandlungen und auch die Implementation der Kreditprogramme mit neuen Problemen, die dann teilweise durch die Gläubigerstaaten gelöst werden mussten: die immer wiederkehrenden Streitigkeiten zwischen dem IWF und den europäischen Institutionen über die Notwendigkeit und die Form der Umschuldung (Bail-in vs. Bail-out) wurden schließlich gelöst, als große Gläubigerstaaten eine Umschuldung endgültig ausschlossen (Irland, Griechenland I+II) oder darauf drängten (Zypern, Griechenland II). Widersprüchliche Ansichten der internationalen Organi-

sationen zu eher technischen Fragen führten zu einer Politisierung dieser Themen, die dann die Aufmerksamkeit der Mitgliedsstaaten auf sich zog und das Vertrauen in die technische Expertise der internationalen Organisationen erschütterte (Griechenland). Die Nichtübereinstimmung und unterschiedliche Priorisierung von Strukturanpassungsmaßnahmen führte zu einer Überlastung der Kreditnehmerregierungen und/oder zu Umsetzungsdefiziten (Portugal, Griechenland und Zypern).

Tab. 2: Koordination der internationalen Organisationen und Problemlösung

	Verteilung	Versicherung	Implementation
Policy	Finanzielle Anpassung	Fiskalische Anpassung	Strukturelle Anpassung
Lösung bei Koordination der Troika-Organisationen	Koppelgeschäfte	Austausch von Informationen und Expertise	Überwachung und Sanktionierung
Problem bei Nicht-Koordination der Troika-Organisationen	Offene politische Konflikte	Politisierung technischer Expertise	Überforderung des Kreditnehmers / Defektion

Quelle: eigene Darstellung.

Unsere Studie bestätigt insofern die These von Henning (2017), nach der die Gläubigerstaaten in Fällen einer wechselseitigen Blockade der durch sie beauftragten internationalen „Agenten“ die Kontrolle über die Politikergebnisse besaßen. Allerdings galt dies vor allem für Konflikte in Fragen der Finanzstabilität, weniger bei solchen der fiskalischen Anpassung und eher gar nicht bei solchen der Implementation und möglichen Defektion des Schuldners.

Eine Untersuchung der Gründe für die bei allen Verhandlungsthemen aufgetretenen Konflikte zwischen internationalen Organisationen würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. In anderen Artikeln haben wir gezeigt, wie unterschiedliche organisatorische Ziele, Mandate, Prioritäten und bürokratische Kulturen eine effektive Koordination internationaler Organisationen behindern können (Lütz/Kranke 2014; Lütz et al. 2019a). Unsere Studie impliziert auch, dass unterschiedliche Sichtweisen des IWF als globale Organisation einerseits und der EK und EZB als regionale Akteure andererseits Teil des Problems waren. Der IWF beschäftigte sich eher mit Aspekten

der globalen Finanzstabilität und der Situation des einzelnen Programmlandes. Die europäischen Organisationen näherten sich dem Thema der Kreditvergabe an europäische Mitgliedsstaaten vor allem aus regionaler Sicht und betonten dabei die Einhaltung der EU-Regeln, Ansteckungsgefahren innerhalb des Euroraums und die Zukunft des europäischen Integrationsprojektes.

Unsere funktionale, problemorientierte Betrachtung der Verhandlungen um Kreditkonditionalitäten erlaubt es, Dilemmasituationen strategischer Interaktion zu identifizieren und die Beiträge internationaler Intermediäre problemspezifisch zu differenzieren. Gleichwohl erfasst diese Analyseperspektive ein zentrales Merkmal internationaler Schuldenverhandlungen nicht – die strukturelle Asymmetrie zwischen der Gruppe der Gläubiger und dem Schuldnerland. „Problemlösungen“ mit Blick auf Verteilungs-, Versicherungs- oder Implementationsfragen sind Ausdruck dieses Machtungleichgewichts und verlagern in aller Regel die Kosten auf den Schuldner.

Literatur

- Blustein, Paul 2016: Laid low: Inside the crisis that overwhelmed Europe and the IMF, Waterloo.
- Clift, Ben 2018: The IMF and the politics of austerity in the wake of the global financial crisis, Oxford.
- Demetriades, Panicos 2017: A Diary of the Euro Crisis in Cyprus: Lessons for Bank Recovery and Resolution, Basingstoke.
- Dullien, Sebastian/Fritz, Barbara/Mühlich, Laurissa 2019: The IMF to the rescue: did Greece benefit from the fund's experience in dealing with highly indebted countries?, in: Journal of Economic Policy Reform 22 (4), S. 369–383. DOI: 10.1080/17487870.2018.1457960.
- Frieden, Jeffrey/Walter, Stefanie 2017: Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis, in: Annual Review of Political Science, 20, S. 371–390.
- Henning, C. Randall 2017: Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika and the Euro Crisis, Oxford.
- IEO 2016: The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal, Washington, DC: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- IMF 2015: Cyprus: Fifth, Sixth, and Seventh Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 15/155, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ivanova, Anna/Mayer, Wolfgang/Mourmouras, Alex/Anayiotos, George 2001: What Determines the Success or Failure of Fund-Supported Programs?, IMF Working Paper, November, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale 2012: Public Policy. A New Introduction, Basingstoke.
- Kopits, George 2016: The IMF and the Euro area crisis: The fiscal dimension. IEO Background Paper BP/16-02/07.

- Lax, David A./Sebenius, James K. 1986: *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York.
- Lim, Darren J./Moutselos, Michalis/McKenna, Michael 2019: Puzzled out? The unsurprising outcomes of the Greek bailout negotiations, in: *Journal of European Public Policy* 26(3), S. 325–343.
- Lütz, Susanne/Kranke, Matthias 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), S. 310–38.
- Lütz, Susanne/Hilgers, Sven 2019: When Overlapping Organisations Play Two-Level Games: IMF–EU Interaction in Credit Lending to Latvia and Greece, in: *New Political Economy*, 24(3), S. 299–312.
- Lütz, Susanne/Hilgers, Sven/Schneider, Sebastian 2019a: Accountants, Europeanists and Monetary Guardians: bureaucratic cultures and conflicts in IMF-EU lending programs, in: *Review of International Political Economy* 26 (6), S. 1187–1210.
- 2019b: Games borrower governments play: the implementation of economic adjustment programmes in Cyprus and Portugal, in: *West European Politics* 42 (7), S. 1443–1463.
- Martin, Lisa L. 1992: Interests, power and multilateralism, in: *International Organization* 46 (4), S. 765–792.
- Moravcsik, Andrew 1999: A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in: *International Organization* 53 (2), S. 267–306.
- Park, Yung Chul 2017: The Role of the IMF in Managing the Euro Area Sovereign Debt and Banking Crises: Perspectives from East Asia, in: *Global Policy*, 8(4), S. 443–454.
- Scharpf, Fritz W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Co.
- Schimmelfennig, Frank 2015: Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis, in: *Journal of European Public Policy* 22(2), S. 177–195.
- Tallberg, Jonas 2002: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, in: *International Organization* 56 (3), S. 609–643.
- Washington Post* 2013: An amazing mea culpa from the IMF's chief economist on austerity, 3. Januar 2013.

Die Dynamik der Finanzialisierung vor und nach der Finanzkrise – und heute?

Reinhard Bahn Müller, Christoph Deutschmann und Werner Schmidt

Zusammenfassung

Mit dem gängigen Begriff „Finanzialisierung“ werden spezifische Strukturveränderungen des globalen Kapitalismus in den letzten Jahrzehnten umschrieben: Ein stark überproportionales Wachstum der privaten Finanzvermögen, sowie eine fortschreitende, durch spekulative wie redistributive Mechanismen vermittelte Dominanz des Finanzsektors über die Gesellschaft. Der Beitrag entwickelt dazu drei Thesen:

- Es wird gezeigt, dass sich in der redistributiven Dynamik der Finanzialisierung wiederum zwei zentrale Wirkungszusammenhänge unterscheiden lassen: Zum einen die Redistribution über auf Privatisierung und Kostensenkung gerichtete Reformen des öffentlichen Dienstes, zum anderen die Umverteilung auf der Ebene der Unternehmen mittels einer der Doktrinen des „Shareholder Value“ verpflichteten Politik des Managements.
- Nach der Finanzkrise 2007–2009 hat die von der Finanzindustrie ausgehende redistributive Dynamik nicht ungebrochen angehalten. In Deutschland und den meisten Ländern der Europäischen Union konnte der frühere Abwärtstrend der Lohnquote umgekehrt oder zumindest gestoppt werden. Abgesehen von den südeuropäischen Ländern, wurde auch der rigide Spar- und Privatisierungskurs im öffentlichen Sektor teilweise gelockert. Daraus lässt sich schließen, dass die staatlichen Rettungsmaßnahmen nach 2008, vor allem aber die umfangreichen Anleihekäufe der EZB und anderer Notenbanken, nicht nur der stark angeschlagenen Finanzindustrie ein Moratorium verschafft haben, sondern auch positive Auswirkungen auf die verteilungspolitische Position der abhängig Beschäftigten hatten.
- Wichtig erscheint dieser Befund im Hinblick auf eine Einschätzung der möglichen Folgen der in der aktuellen Corona-Krise beschlossenen umfangreichen Hilfsprogramme der Staaten und der Europäischen Union. Obwohl diese Hilfsprogramme der vielfach ohnehin schon ho-

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Ulrich von Alemann ist Geschäftsführer des „Vereins zur Förderung der Wissensregion e.V.“ und emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Dr. Reinhard Bahn Müller ist Mitbegründer des Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur F.A.T.K. an der Universität Tübingen und war bis 2011 dessen Geschäftsführer.

Prof. Dr. Nils C. Bandelow ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter des 2020 eingerichteten Institute of Comparative Politics and Public Policy (CoPPP) am Department für Sozialwissenschaften der Carl-Friedrich-Gauß-Fakultät der TU Braunschweig.

Rasmus C. Beck ist Geschäftsführer der Duisburger Wirtschaftsförderung GFW und war zuvor Vorsitzender der Geschäftsführung der Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH, Mülheim an der Ruhr.

Dr. Susanne Blancke ist Referatsleiterin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Mathias Bucksteeg ist Geschäftsführer von Scout Plane.

Prof. Dr. Daniel Buhr ist Leiter des Steinbeis Transferzentrum Soziale und Technische Innovation und außerplanmäßiger Professor an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Prof. Dr. Roland Czada ist Professor i. R. für Staat und Innenpolitik am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

Prof. Dr. Christoph Deutschmann ist Professor i. R. für Soziologie am Institut für Soziologie der Eberhard Karls Universität Tübingen und Vorstandsmitglied des Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur F.A.T.K.

Dr. Charlotte Fechter ist akademische Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Wirtschaftswissenschaft an der Universität Koblenz-Landau.

Dr. Rolf Frankenberger ist Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Stewart Gold, M.A. ist Projektmitarbeiter an der Eberhard Karls Universität Tübingen sowie am Steinbeis Transferzentrum Soziale und Technische Innovation.

Prof. Dr. Anke Hassel ist Professor of Public Policy an der Hertie School und war bis 2019 wissenschaftliche Direktorin des WSI bei der Hans-Böckler-Stiftung.

Prof. Dr. Rolf Heinze ist Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft sowie geschäftsführender wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) an der Ruhr-Universität Bochum.

Sven Hilgers, M.A. ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Kreditvergabe als Zwei-Ebenen-Spiel: Troika-Schuldner-Verhandlungen in der Eurozone“ an der FernUniversität Hagen.

Dr. Steffen Jenner ist Referent im Bundesministerium für Finanzen.

Markus Jox leitet die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums für Soziales und Integration Baden-Württemberg.

Ricard Bellera Kirchoff ist Referent für Internationale Angelegenheiten, Migration und Kooperation der CCOO de Catalunya (Barcelona, ESP).

Prof. Dr. Ralf Kleinfeld ist Professor i.R. für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Osnabrück.

Dr. Harald Kohler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Prof. Dr. Wilhelm Kohler hat den Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Eberhard Karls Universität Tübingen inne und ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW).

Norbert Kreuzkamp ist Geschäftsführender Vorsitzender des Selbsthilfeworks für interkulturelle Arbeit der Italienischen Christlichen Arbeiterbewegung (acli) in Deutschland.

Chris Kühn ist Mitglied des Deutschen Bundestags (MdB).

Prof. Dr. Susanne Lütz ist Professorin für Internationale Politik an der FernUniversität Hagen.

Dr. Erika Mezger arbeitet als Senior Adviser beim European Policy Center (EPC) in Brüssel. Zuvor war sie als Vizedirektorin in der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) tätig und unter anderem Abteilungsleiterin bei der Hans-Böckler-Stiftung.

Philipp Rehm, Ph.D. ist Associate Professor of Political Science an der Ohio State University, Columbus, OH.

Prof. Dr. Dr. hc. Manfred G. Schmidt ist Professor im Ruhestand für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls Universität Heidelberg.

Dr. Werner Schmidt ist Geschäftsführer des Forschungsinstitut Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Sebastian Schneider, M.A. ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Kreditvergabe als Zwei-Ebenen-Spiel: Troika-Schuldner-Verhandlungen in der Eurozone“ an der FernUniversität Hagen.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder ist Professor für das Politische System der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Kassel. Von 2009 bis 2014 war er Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg.

Prof. Dr. Werner Sesselmeier ist Professor für Wirtschaftswissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Koblenz-Landau.

Christian Steffen, M.A. ist Politischer Sekretär der IG Metall und derzeit Sozialattaché an der Deutschen Botschaft in Peking.

Prof. Dr. Roland Sturm hat den Lehrstuhl für Deutsche und Vergleichende Politikwissenschaft, Europaforschung und Politische Ökonomie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg inne.

Ulrike Single, M.A. ist Referentin für Diakoniewpolitik und Europa beim diakonischen Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen.

Dr. Volquart Stoy ist Referent bei der AOK Rheinland/Hamburg und dort zuständig für Versorgungsanalysen.

Prof. Dr. Ansgar Thiel ist Direktor des Instituts für Sportwissenschaft an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Heinrich Tiemann, Staatssekretär a. D. war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien.