



**Effektiv und Legitim?
Internationale Organisationen in der
europäischen Krisenpolitik**

Prof. Dr. Susanne Lütz

B.A. Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie

Einführungsveranstaltung

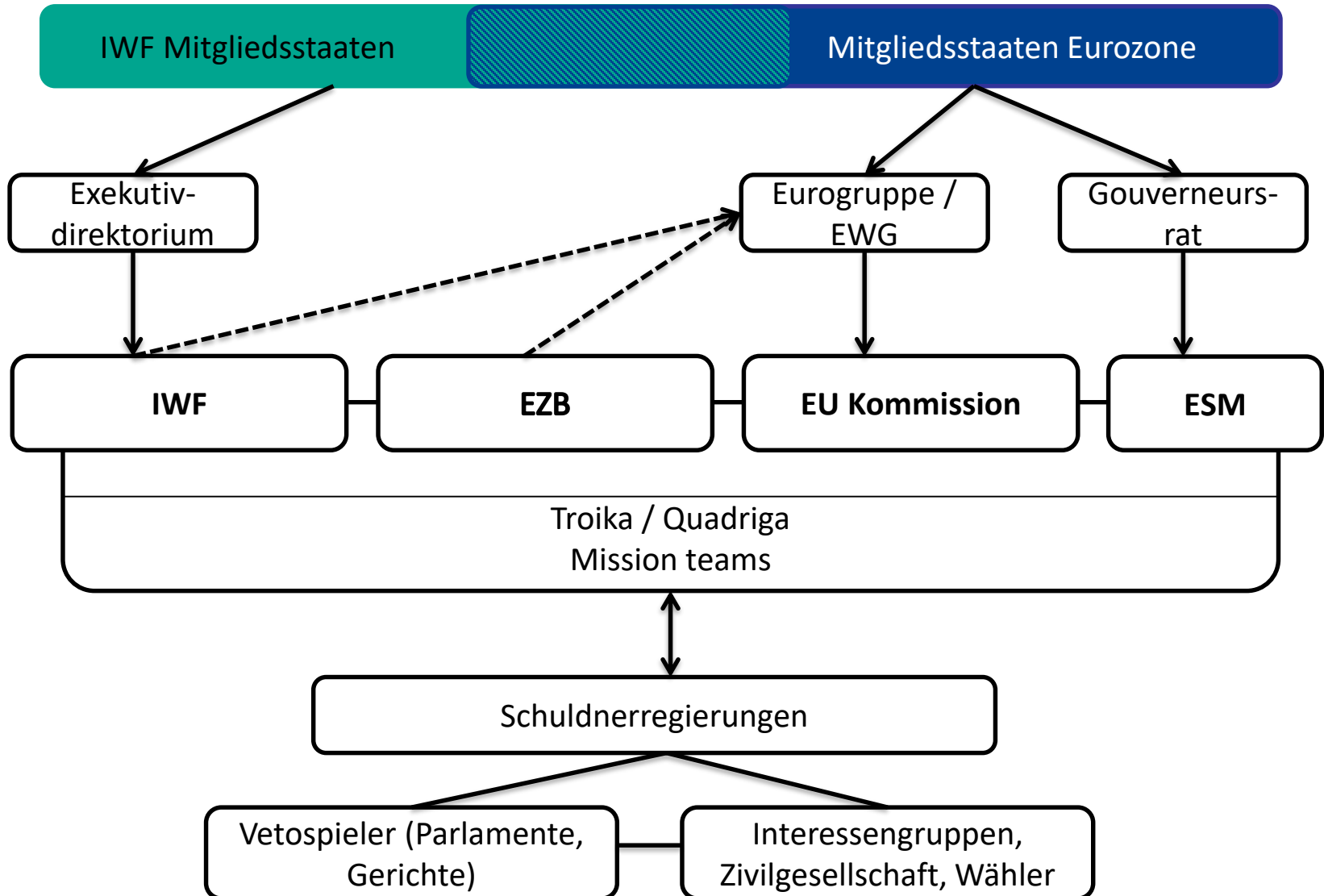
18. Oktober 2018 in Hagen

Kontext

- Internationale Organisationen (z.B. VN, WHO, IWF, EU) bislang Stützpfeiler internationaler Ordnung:
 - generieren Normen für nicht-staatliche Akteure
 - setzen Regeln durch und überwachen sie
 - verhängen Sanktionen
 - stellen Informationen bereit
- Einerseits Krise des Multilateralismus (Rückzug der USA, neue Machtkonstellationen durch aufstrebende Schwellen- und auch Entwicklungsländer)
- Andererseits wachsende Bedeutung „überlappender Institutionen“ in verschiedenen Politikfeldern
- Beispiel: IWF-EU Kooperation bei der Kreditvergabe

Forschungsgegenstand und Forschungsfragen

- Europäische Kreditprogramme für Griechenland, Portugal, Irland und Zypern
- Vergabe von Finanzhilfen gegen Umsetzung von Konditionalitäten (Stabilisierung des Bankensektors, Budgetkonsolidierung und strukturelle Anpassung, z.B. Liberalisierung des Arbeitsmarktes, Privatisierung)
- Welche Probleme stellen sich bei der Kooperation von IWF und der EU?
- Wie lassen sich diese erklären?
- Wie lässt sich die Arbeit der Internationalen Organisationen bewerten unter Aspekten von Effektivität und Legitimität?



(Rollen-) Konflikte zwischen IWF, EU-Kommission und EZB

	IWF	EU-Kommission	EZB
Finanzierung/ Finanz-stabilität	<ul style="list-style-type: none"> • Schuldentragfähigkeit als Norm • Schuldenrestrukturierung und Forderungsverzicht privater Gläubiger 	<ul style="list-style-type: none"> • kein rechtlicher Rahmen für Schuldenrestrukturierung 	<ul style="list-style-type: none"> • skeptisch gegenüber Schuldenrestrukturierung • fürchtet negative Kettenreaktionen in der Eurozone
Fiskalpolitik	<ul style="list-style-type: none"> • strukturelle Fiskalziele, tendenziell flexibel, je nach Wirtschaftslage 	<ul style="list-style-type: none"> • Ehrgeizige, nominelle Fiskalziele gemäß Maastricht-Vertrag und Stabilitäts- und Wachstumspakt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ehrgeizige, nominelle Fiskalziele gemäß Maastricht-Vertrag und Stabilitäts- und Wachstumspakt
Strukturelle Anpassung	<ul style="list-style-type: none"> • Nur relevant, wenn „makrokritisch“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Detaillierte Reformagenda • Harmonisierung und Steigerung nationaler Wettbewerbsfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine explizite Position
Rolle in der Troika	„Wirtschaftsprüfer“	„EuropäisiererIn“	„Währungshüterin“

Welche theoretischen Erklärungen greifen nicht?

- Vs. Ideenbasierte Ansätze (Blyth 2013):
 - Internationale Organisationen in der Troika teilen zwar eine neoliberale Wirtschaftsideologie, sind jedoch uneinig hinsichtlich konkreter Reformkonzepte und -maßnahmen

- Vs. Staatszentrierte Ansätze (Henning 2017; Stone 2008):
 - Große Mitgliedsstaaten agieren teilweise als Konfliktlöser, haben teilweise aber auch keine inhaltlichen Präferenzen

- Vs. Organisationstheoretische Ansätze (Clift 2018; Best 2012):
 - Internationale Organisationen sind zwar durch bestimmte Abteilungen und Generaldirektionen in der Troika repräsentiert, vertreten nach außen jedoch einheitliche Positionen

Unsere Erklärung

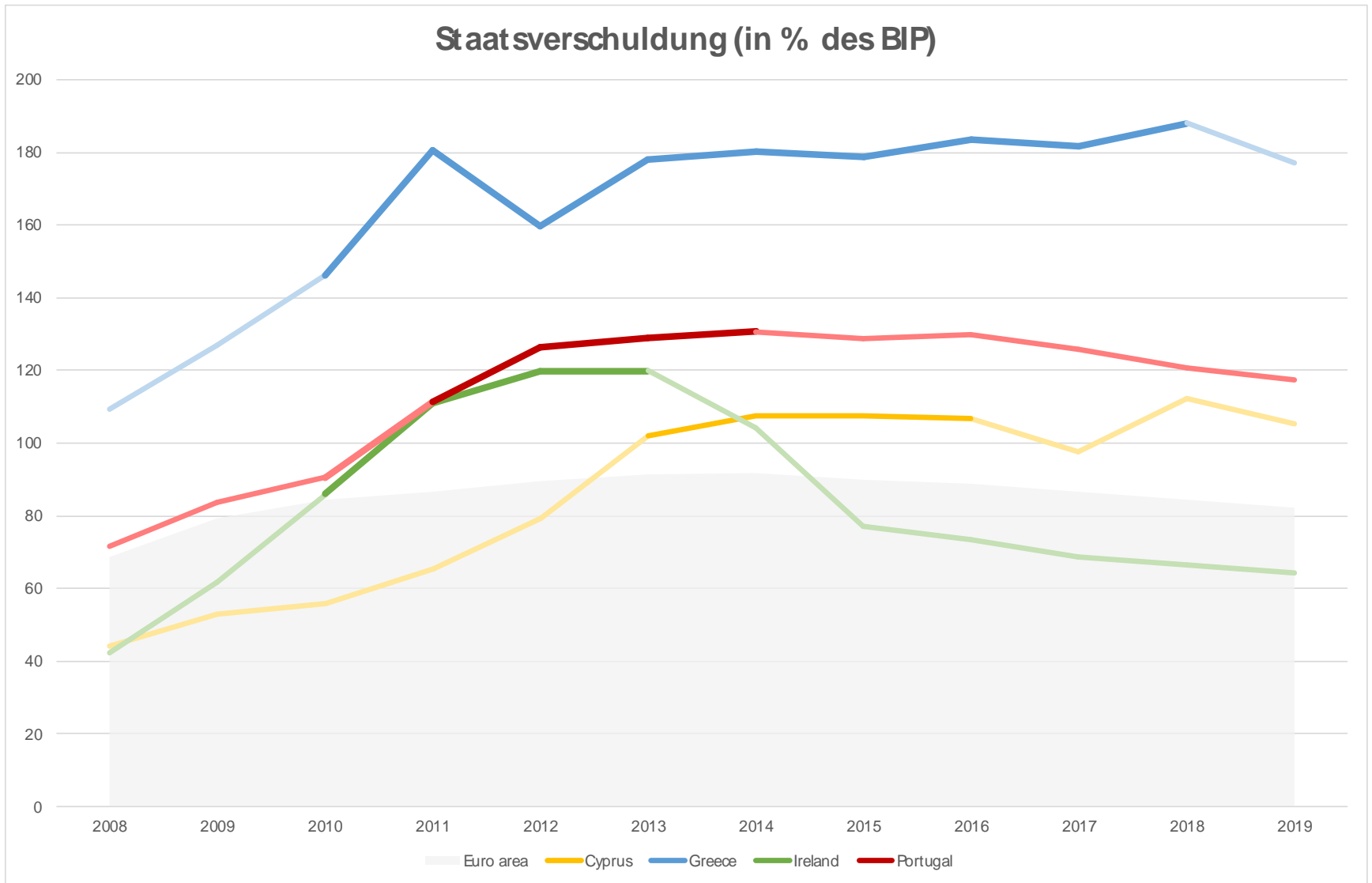
- Verständnis internationaler Organisationen als Bürokratien mit relativer Handlungsautonomie und Bürokratiekultur (Barnett/Finnemore 1999; 2004)
- Bürokratiekulturen als externe und interne Regeln sowie institutionalisierte Routinen (Barnett/Finnemore 1999, 2004; Weaver 2008)
 - 1) Leiten Handeln an (*prescribe action*)
 - 2) Prägen Wahrnehmung (*shape perception*)
 - 3) Machen ein Arbeitsfeld für die Organisation zugänglich (*amenability*)
 - 4) Routinen entwickeln sich politikfeldspezifisch (*policy specific routines*)
 - 5) Schaffen Identität (*identity*)

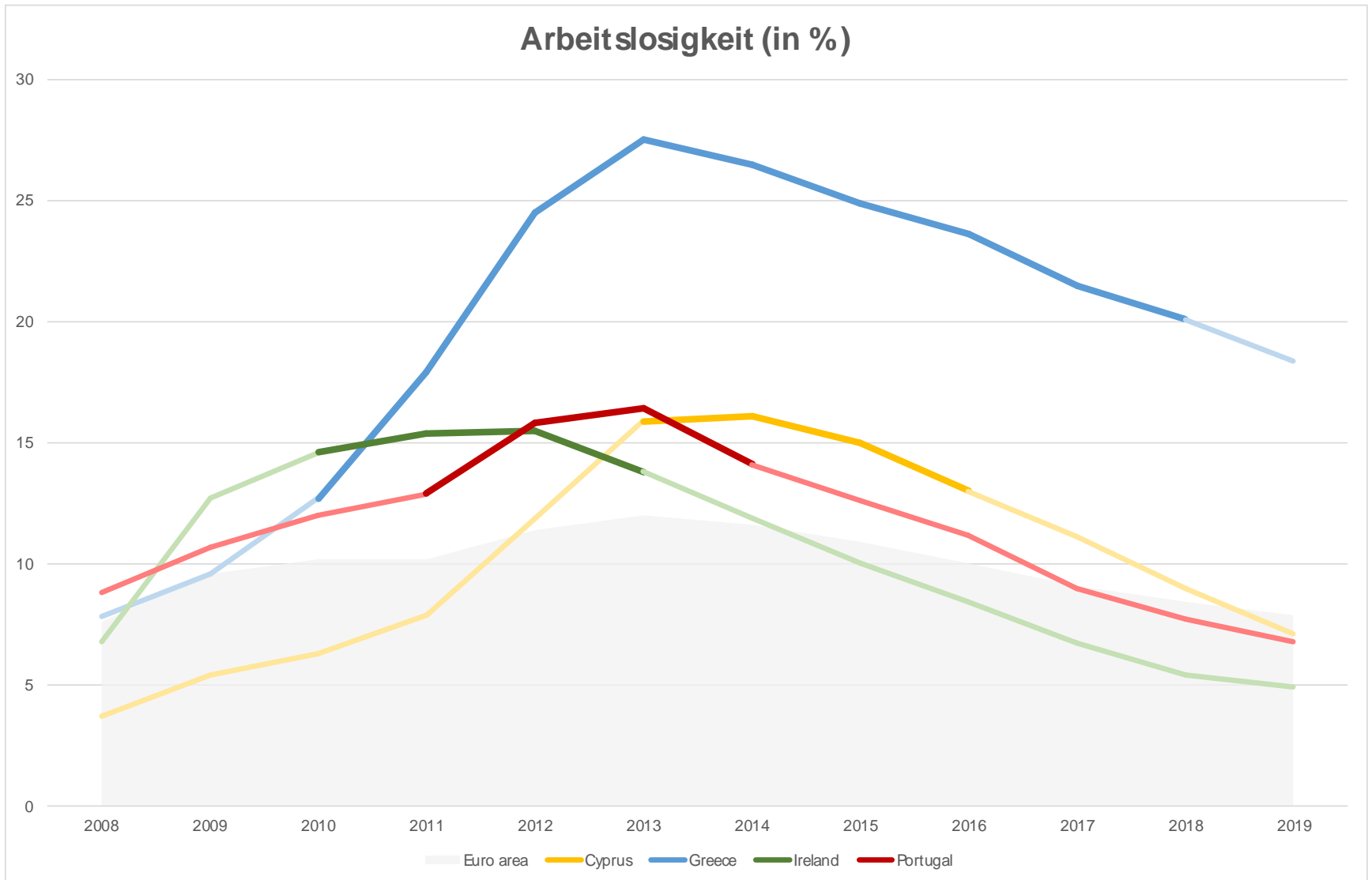
Bürokratiekulturen von IWF, Kommission und EZB

	IWF	Kommission	EZB
Handungsleitlinien	IWF-Abkommen; Informelle Regeln (z.B. Gleichbehandlung, Konditionalität als Sicherheit für Gläubiger)	EU Verträge; Richtlinien	EU Verträge; EZB Statuten; Fokus auf Geldpolitik
Wahrnehmung prägend	Schulden müssen rückzahlbar sein	EU-Verträge, Richtlinien, Compliance der Mitgliedsstaaten oder nicht?	Stabile Geldpolitik & Solide Haushalte; Design der Eurozone
Zugänglichkeit	Quantifizierbarkeit und ökonomische Modelle	Wettbewerbsfähigkeit durch Liberalisierung, Harmonisierung von Regeln und „level playing field“	Geldpolitischer Transmissionsmechanismus (Ökonomische Modelle)
Politikfeld-spezifische Routinen	Umfassend vorhanden (makroökonomische Überwachung; technische Unterstützung; Kreditvergabe)	Erfahrungen durch Konvergenzprogramme, Lissabon Agenda, EU-Erweiterung und Hilfsprogramme für nicht-Euroländer	Erfahrungen in den Bereichen Geldpolitik; Finanzstabilität: Finanzmärkte und Zahlungssysteme; Haushaltsstabilität
Identität	Vertrauensvoller Ratgeber („trusted advisor“) und „schonungsloser Aufklärer“ („ruthless truth teller“)	„Hüterin der Verträge“ und „Engine of Europe“	„glaubwürdige Hüterin der Geldwertstabilität“

Effektivität

- + alle Programmländer sind an den privaten Kapitalmarkt zurückgekehrt
- + wirtschaftliche Erholung (Ausnahme Griechenland)
- - interorganisatorische Konflikte schaffen Pathologien:
 - Überforderung der Programmländer durch überfrachtete Programme (z.B. große Zahl struktureller Anpassungsmaßnahmen ohne Priorisierung)
 - Verzögerte Maßnahmen erhöhen teilweise den Schuldenstand (z.B. verspäteter Schuldenschnitt in Griechenland erhöht den Schuldenstand)
 - fehlender Forderungsverzicht privater Gläubiger belastet heimische Anleger und Steuerzahler und führt zu neuen innenpolitischen Widerständen (Irland und Zypern)





Legitimität

- +: internationale Organisationen handeln im Auftrag ihrer mitgliedsstaatlichen Auftraggeber
- +: reformorientierte Schuldnerregierungen werden durch Troika gestärkt
- -: bürokratische Logiken führen zu Ergebnissen, die nicht zwangsläufig Präferenzen der Mitgliedsstaaten widerspiegeln
- -: Entscheidungsstrukturen begünstigen die Exekutivlastigkeit der Entscheidungsprozesse; nationale Parlamente der Schuldnerländer lediglich „Ratifikationsorgane“
- -: insgesamt: erhebliche Souveränitätsverluste in den Schuldnerländern

Fazit

- Internationale Bürokratien und ihre Organisationskultur beeinflussen Programmgestaltung & strukturieren Konflikte vor
- Differierende Organisationskulturen behindern klaren Fokus der Hilfsprogramme und auch „Leadership“ innerhalb der Troika
- Relevanz für andere Formen der Kooperation internationaler Organisationen bei überlappenden Aufgaben