

Susanne Lütz, Sven Hilgers, Sebastian Schneider

Troika-Institutionen als Internationale Bürokratien

Der Einfluss inkongruenter Organisationskulturen auf Kreditkonditionalitäten*

Zusammenfassung

Zur Bewältigung der Folgen der europäischen Schuldenkrise schlossen sich erstmals die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und der Internationale Währungsfonds zur „Troika“ zusammen. Krisengeschüttelte Euroländer erhielten Hilfskredite verbunden mit umfangreichen Kreditkonditionalitäten. Obwohl die Troika bestrebt war, nach außen einheitliche Positionen zu demonstrieren, zeigten sich in Fragen der Schuldenrestrukturierung, der fiskalischen und strukturellen Anpassung systematisch inhaltliche Differenzen zwischen den drei Organisationen. Diese rekonstruieren wir mit Hilfe von process tracing für die Programme für Irland und Griechenland. Unter Rückgriff auf das Konzept der Organisationskultur und ein Verständnis internationaler Organisationen als Bürokratien oder „international public administrations“ interpretieren wir konfligierende Ansätze der Kreditvergabe als Ausdruck inkongruenter Organisationskulturen der Troika-Bürokratien. Unsere Befunde widersprechen sowohl staatszentrierten Perspektiven auf die Troika als auch Ansätzen, die internationale Organisationen eher als „multiple Persönlichkeiten“ denn als unitarische Akteure begreifen.

Schlagerworte: Internationaler Währungsfonds, Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Organisationskultur, Bürokratie

Abstract

The impact of incongruent organizational cultures on loan conditionalities

For the first time, the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund joined forces in the ‘Troika’ to deal with the effects of the European debt crisis. Crisis-ridden Euro countries were to receive loans linked to substantial credit conditionalities. While the Troika was eager to present a common position on loan conditionalities, the three organizations frequently were divided over issues such as debt restructuring, fiscal and structural adjustment. Using process tracing we exemplify the contextual differences by analyzing the loan programs for Ireland and Greece. Referring to the concept of organizational culture and to international organizations as bureaucracies or ‘international public administrations’, we interpret conflicting approaches to financial assistance as the result of incongruent organizational cultures of the Troika bureaucracies. Our study challenges state-centered readings of the Troika, but also approaches that consider international organizations as ‘multiple selves’ rather than unitary actors.

Key Words: International Monetary Fund, European Commission, European Central Bank, Organizational Culture, Bureaucracy

1 Einleitung

Die globale Finanz- und europäische Schuldenkrise stellte die Eurozone vor neue Herausforderungen. Zwischen 2009 und 2012 gerieten nacheinander Griechenland, Irland, Portugal und Zypern an die Grenzen ihrer Zahlungsfähigkeit. Höhere Haushaltsdefizite als zunächst erwartet wie im Falle Griechenlands, die Schieflage irischer Banken infolge spekulativer Immobilieninvestitionen, hohe Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite in Portugal, verbunden mit konstant hoher Neuverschuldung und schließlich die drohende Zahlungsunfähigkeit der beiden größten zypriotischen Banken konfrontierten die europäischen Staaten mit neuen Problemen. Die Refinanzierung der Krisenländer am privaten Kapitalmarkt erschien aufgrund stetig steigender Zinsen zunehmend unmöglich. Eine mögliche Zahlungsunfähigkeit global verflochtener Banken sowie steigende Zinsdifferenzen bei den Staatsanleihen europäischer Länder weckten Befürchtungen einer Ausweitung der Krise.

Die Staaten reagierten mit der Einrichtung eines neuen institutionellen Arrangements der Krisenbewältigung. Zur Vergabe von Finanzhilfen an krisengeschüttelte Euroländer sollten sich der Internationale Währungsfonds (IWF), die Europäische Kommission (EK) und die Europäische Zentralbank (EZB) zur „Troika“ zusammenschließen. Länderspezifische „Mission Teams“, besetzt mit Fachpersonal der drei internationalen Organisationen, sollten die Kreditkonditionen mit den Schuldnerländern aushandeln und deren Umsetzung überwachen. Die Mitgliedstaaten des IWF und der Europäischen Union (EU) stimmten über die Programme und die Auszahlung einzelner Kredittranchen jeweils im geschäftsführenden Direktorium des IWF und im europäischen Finanzministerrat ab. Jedoch kam den Troika-Organisationen und speziell den jeweiligen Mission Teams eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des Programmdesigns zu. Obwohl die Troika bestrebt war, einheitliche Positionen bei der Festlegung von Kreditkonditionalitäten nach außen zu demonstrieren, wurden immer wieder inhaltliche Differenzen sichtbar. Diese bezogen sich auf mögliche Forderungsverzichte privater oder öffentlicher Gläubiger im Zuge der Schuldenrestrukturierung, auf die Festlegung fiskalischer Zielvorgaben sowie auf Art und Umfang struktureller Anpassungsmaßnahmen wie Privatisierung, Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, warum sich die Positionen der Troika-Organisationen bei der Festlegung von Konditionen für Kredite an Euroländer unterschieden haben. Wir argumentieren, dass ein Verständnis der Troika-Organisationen als „international public administrations“ (IPAs) (Knill, Eckhard & Bauer, 2017) oder „international bureaucracies“ (Biermann, 2017) zur Beantwortung dieser Fragestellung beiträgt. Mit IPAs bezeichnen Christoph Knill, Steffen Eckhard und Michael Bauer (2017, p. 174) die Sekretariate bzw. Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen, welche eine zentrale Bedeutung für die Erfüllung der Organisationsaufgaben einnehmen. Im Zuge der Zunahme grenzüberschreitender Probleme und politischer Versuche ihrer Problembearbeitung agieren IPAs als Vermittler in politischen Verhandlungsprozessen (Biermann & Siebenhüner, 2009), „orchestrieren“ Staaten oder Versuche, diese zu umgehen (Abbott et al., 2015) und kooperieren bei der Erfüllung überlappender Aufgaben, wie auch im vorliegenden Fall (u. a. Galbreath & Gebhard, 2010; Freytag & Kirton, 2017).

Der IWF, die EU Kommission und die EZB entsprechen in vielerlei Hinsicht den Charakteristika bürokratischer Organisationen oder IPAs. Sie verfügen über ein rechtlich fixiertes Mandat, fachliche Expertise sowie erhebliche Ressourcen zur Aufgabenerfüllung.

erfüllung. Die Fähigkeit, Präferenzen und Ziele eigenständig zu formulieren und diese auch umzusetzen, wird für alle drei Organisationen als relativ hoch eingeschätzt (Bauer, Ege & Wagner, 2017, S. 196-203). Dem IWF und der EU Kommission wird zudem ein „unternehmerischer“ Verwaltungsstil attestiert, der eine aktive Rolle bei der Identifizierung und Definition politischer Probleme und bei der Entwicklung von Problemlösungen einschließt (Knill et al., 2017, p. 50; Knill, Eckhard & Grohs, 2016).

Um die unterschiedlichen inhaltlichen Präferenzen der Troika-IPAs bei der Ausgestaltung von Kreditkonditionalitäten zu erklären, greifen wir auf den Begriff der *Organisationskultur* (in Anlehnung an Barnett & Finnemore, 2004; Weaver, 2008; Moman, 2005; Nelson & Weaver, 2016) zurück. Er unterscheidet sich vom Begriff des Verwaltungsstils dadurch, dass formelle und informelle Determinanten bürokratischen Verhaltens gleichermaßen berücksichtigt werden können. Zudem lassen sich verschiedene Effekte formeller und informeller Regeln auf bürokratisches Verhalten unterscheiden und für unsere empirische Untersuchung nutzbar machen. In diesem Beitrag zeigen wir, dass differierende inhaltliche Präferenzen des IWF, der EU-Kommission und der EZB Ergebnis differierender Organisationskulturen sind, die bei der Kooperation in den Mission Teams aufeinandertreffen. Wir argumentieren, dass es die partielle Inkongruenz der Organisationskulturen des IWF und der beiden europäischen Organisationen ist, welche die entstandenen Konflikte größtenteils verursacht hat.

Unsere Untersuchung konzentriert sich auf die Programme für Griechenland und Irland, obgleich Differenzen über Kreditkonditionalitäten innerhalb der Troika in allen Programmländern der Eurozone nachweisbar sind. Diese beiden Programme waren hochgradig politisiert aufgrund der erheblichen politischen und ökonomischen Kosten sowohl für die Gläubiger als auch die Schuldner. Deshalb erscheinen die beiden Fälle als „most likely“ für einen hohen Grad an staatlicher Intervention und als „least likely“ für erheblichen Einfluss internationaler Organisationen auf die Programmbedingungen.

Studien der Auswirkungen von Organisationskulturen auf public policies haben nicht selten das methodische Problem, unabhängige und abhängige Variablen voneinander zu unterscheiden. Kultur wird oftmals nachträglich als Verhaltensursache angenommen (Nelson & Weaver, 2016, p. 938). Methodisch begegnen wir diesem Problem folgendermaßen: Anknüpfend an Michael Barnett und Martha Finnemore (2004) entwickeln wir deduktiv einen Rahmen zur Analyse verschiedener Dimensionen von Organisationskultur, welcher nachfolgend auf die drei IPAs angewandt wird (Abschnitte 2 und 3). Wir rekonstruieren die jeweiligen Organisationskulturen empirisch über die Selbstwahrnehmung der beteiligten Organisationen und die Fremdwahrnehmung ihrer Kooperationspartner. Neben offiziellen (Programm-) Dokumenten und Presseberichten greifen wir dazu auf 117 Experteninterviews zurück, die wir zwischen 2009 und 2018 zum Verhältnis der Troika zu Schuldner- und Gläubigerländern in der Eurozone geführt haben. Unsere Gesprächspartner umfassen dabei u. a. Mitglieder der Mission Teams, Fachpersonal höherer Organisationsebenen und kooperierender Fachabteilungen sowie Regierungsvertreter aller Schuldnerländer und ausgewählter Gläubigerstaaten. Die Interviews wurden transkribiert, kodiert und mit Hilfe von MAXQDA ausgewertet. Da wir unseren Interviewpartnern Anonymität zugesichert haben, zitieren wir diese im Text kodiert mit Verweis auf die organisationale Zugehörigkeit oder Länderherkunft (z. B. IWF 10, GR5). Im nächsten Schritt (Abschnitt 4) rekonstruieren wir induktiv mit Hilfe von *process tracing* (George & Bennett, 2004) die zu den Themen Finanzstabilität, fiskalische und strukturelle Anpassung differierenden inhaltlichen Posi-

tionen innerhalb der Troika. Geprägt durch inkongruente Organisationskulturen übernehmen diese unterschiedliche Rollen in der Troika, die wir als „EuropäisiererIn“ (EU-Kommission), „WährungshüterIn“ (EZB) und „WirtschaftsprüferIn“ (IWF) bezeichnen. Abschließend (Abschnitt 5) diskutieren wir die Auswirkungen differierender Organisationskulturen auf die inhaltlichen Konflikte bei der Programmgestaltung. Zudem grenzen wir unsere Argumentation ab von alternativen Erklärungen, die differierende inhaltliche Positionen entweder auf den Einfluss von Staaten oder auf innerorganisatorische Faktoren zurückführen würden.

2 Organisationskultur als Analyserahmen

Soziologisch-konstruktivistische Perspektiven oder IPAs begreifen internationale Bürokratien als soziale Form von Autorität mit eigenen internen Logiken und herrschenden Verhaltensmustern. Bürokratien verfügen über Autonomie und die Fähigkeit, ihre Umwelt zu beeinflussen (Barnett & Finnemore, 2004, S. 3). Regeln und Routinen prägen die Abläufe innerhalb von Bürokratien und das Verhalten ihrer Mitarbeiter. Das Konzept der „bürokratischen Kultur“ (Barnett & Finnemore, 2004, p. 18-19) bzw. der „Organisationskultur“ (Nelson & Weaver, 2016; Momani, 2005) bezeichnet die geteilten Regeln, Rituale und Glaubenssysteme, die die Entscheidungsprozesse der Mitglieder einer Organisation prägen. Diese spezifizieren die Art und Weise, wie die Organisationsmitglieder ihre Umwelt wahrnehmen und wie Antworten auf externe Anforderungen entstehen (Barnett & Finnemore, 2004, p. 9).

Stephen C. Nelson und Catherine Weaver (2016) unterscheiden verschiedene Perspektiven auf Organisationskulturen, je nachdem, ob die Kultur als Restriktion oder als strategische Ressource angesehen oder ob die Kultur innerhalb oder außerhalb der Organisation verortet wird. Wir verorten die Organisationskultur maßgeblich innerhalb der jeweiligen Organisationen und nutzen hierzu eine Heuristik, die Effekte formeller und informeller Regeln auf bürokratisches Verhalten unterscheidet, jedoch im Sinne einer „moderat konstruktivistischen“ Theorieperspektive Rituale und Glaubenssysteme (Barnett & Finnemore, 1999, p. 719), Werte (Barnett & Finnemore, 2004, p. 19) oder Ideologien und Sprachelemente (Weaver, 2008, p. 37) von der Betrachtung ausschließt. Wie sich zudem zeigen wird, erweist sich die Organisationskultur eher als Restriktion denn als strategische Ressource für die Kooperation innerhalb der Troika.

In Anlehnung an Barnett & Finnemore (2004, p.18-19) unterscheiden wir fünf Arten von Effekten bürokratischer Regeln und Routinen auf das Verhalten internationaler Bürokraten:

1) *Definition von Handlungsleitlinien*

Regeln definieren Handlungsleitlinien für das Verhalten innerhalb, aber auch außerhalb der Bürokratie. Intern dienen sie als Mittel der Standardisierung und erlauben es dem Fachpersonal, „effizient und vorhersehbar auf Umwelтанforderungen“ (Barnett & Finnemore, 2004, p.18) zu antworten. Relevant ist hier insbesondere das meist rechtlich fixierte Mandat einer Organisation.

2) *Einfluss auf die Problemwahrnehmung*

Regeln prägen die Art und Weise, wie Bürokraten ihre Umwelt und die Probleme wahrnehmen, mit denen sie konfrontiert werden. Auf diese Weise klassifizieren

und kategorisieren sie die Welt und verengen ihren Blick auf ihre Aufgabe (Barnett & Finnemore, 2004, p. 18).

3) *Definition der Zugänglichkeit zur Aufgabe*

Bürokraten entwickeln Annahmen über die Funktionsweise der sozialen Welt und deren Manipulierbarkeit. Die Art und Weise ihrer Intervention wird dabei beeinflusst durch Regeln, bestimmte Leitideen oder auch professionelle Expertise.

4) *Entwicklung von Problemlösungsstandards*

Im Rahmen ihres Arbeitsalltages stehen Bürokraten immer wiederkehrenden Problemen gegenüber, für die sie spezielle, zunehmend standardisierte Lösungen entwickeln. Im Zeitablauf werden diese Lösungen zum Bestandteil des organisationalen Instrumentenkastens. Bürokraten nutzen diese Instrumente im Umgang mit bekannten Problemen, wenden sie aber auch auf neue Aufgaben und Herausforderungen an.

5) *Konstitution von Identität*

Bürokratische Regeln und Routinen konstituieren schließlich auch die Identität einer internationalen Bürokratie. Diese stellt einen Referenzpunkt für bürokratische Aktivitäten dar und schafft einen kohärenten Interpretationsrahmen für deren Aufgaben und die Interaktion mit ihrer Umwelt.

3 Die bürokratischen Kulturen der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds

3.1 Die Europäische Kommission

Handlungsleitlinien

Der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bilden den Rechtsrahmen für das wirtschaftspolitische Handeln der Europäischen Kommission. Sie ist demnach verantwortlich für die Förderung der allgemeinen Interessen der Union, die Anwendung der Verträge und hat die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu beaufsichtigen. Die Verträge enthalten eine Reihe spezifischer Bestimmungen in Fragen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, insbesondere den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und fordern die Mitgliedsstaaten zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken auf. Diese gesetzlichen Prinzipien stellen die primäre Grundlage für die Arbeit, die Legitimation der Kommissionsbürokratie und auch deren transnationale Perspektive dar (Ellinas & Suleiman, 2012, p. 25).

Problemwahrnehmung

Problematisch sind für die Kommission Widersprüche zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und dem europäischen Regelwerk. Mitgliedstaaten werden danach beurteilt, ob sie EU-Recht implementieren und die Bestimmungen der EU-Verträge erfüllen. Aus Sicht der Kommission bedeuten Regelverstöße, dass Mitgliedstaaten kurzfristige politische Vorteile über das langfristige, gemeinsame Ziel einer stabilen (Währungs-)Union stellen (Buti & Pench, 2004, p. 1032). Im Bereich der Wirtschaftspolitik sieht sich die Kommission verpflichtet, insbesondere die effektive Funktionsweise des

SWPs streng zu überwachen (Chang, 2006). Dementsprechend können Verstöße gegen diese Bestimmungen die Glaubwürdigkeit des Regelwerks wie auch der Kommission selbst unterminieren (European Commission, 2002, p. 50).

Zugänglichkeit

Das übergreifende Ziel der Kommission, die allgemeinen Interessen der Union und deren feste Verankerung im europäischen Vertragswerk zu fördern, ist entscheidend dafür, wie die Kommission ihre Umwelt zugänglich für die eigenen Interventionsbemühungen macht. Einerseits bedeutet die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der Union, dass die Lösung nationaler Probleme zur Lösung gemeinsamer Probleme beiträgt (Borrás, 2009, p. 110). Andererseits soll eine engere Verzahnung europäischer und nationaler Regelungen dafür sorgen, dass diese Lösungen einheitlich ausfallen (European Commission, 2008, p. 138; Pedersen, 2010). Die EU-weite Harmonisierung und die Konvergenz der nationalen Marktwirtschaften sollen ein „level playing field“ frei von Marktverzerrungen herbeiführen (European Commission, 1997; Crespy & Menz, 2015). Liberalisierung der Wirtschaft, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die Reduzierung übermäßiger Regulierung sollen die internationale und europäische Wettbewerbsfähigkeit steigern (European Commission, 2008, p. 78-88).

Problemlösungsstandards

Vor der Krise der Eurozone besaß die Kommission kaum Erfahrungen im Bereich der Kreditvergabe. Zwischen 2008 und 2012 sammelte sie jedoch Erfahrungen mit der Ausgestaltung und Überwachung konditionaler Finanzhilfen für Lettland, Ungarn und Rumänien. Zudem hatte die Kommission bereits in anderen Kontexten eine Reihe relevanter Problemlösungsstandards entwickelt. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der SWP, welcher starre Grenzen für die Neuverschuldung wie auch den Schuldenstand aller Mitgliedstaaten festlegt (Mody, 2018, p. 89-90). Bei der EU-Osterweiterung bezogen sich detaillierte Konditionalitäten darauf, die Wirtschaft dem europäischen Regelwerk entsprechend zu (de-)regulieren, zu liberalisieren, um die Wettbewerbsfähigkeit dem gesamteuropäischen Niveau anzugleichen (Bruszt & Vukov, 2017).

Identität

Die EU Kommission versteht sich selbst als „Hüterin der Verträge“ (Solbes, 2002, p. 2), aber auch als „Engine of Europe“ (Hooghe, 2005, p. 863). Ersteres beinhaltet den Fokus, auf die Einhaltung der gesetzlichen und politischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu achten, um die Glaubwürdigkeit des europäischen Regelwerkes sicherzustellen (European Commission, 2002, p. 2). Letzteres reflektiert das Bekenntnis zur Vertiefung der europäischen Integration.

3.2 Die Europäische Zentralbank

Handlungsleitlinien

Neben dem Statut des Europäischen Systems der Zentralbanken statten die Verträge die EZB mit einem erheblichen Grad an Unabhängigkeit, aber auch einem sehr be-

grenzten Mandat aus (Hodson, 2011, p. 35). Einerseits kann die EZB Entscheidungen ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten treffen. Andererseits beschränkt der Rechtsrahmen das Aufgabenspektrum der EZB auf Geldpolitik. Zudem führt das Verbot monetärer Staatsfinanzierung zu einer Einschränkung der zur Verfügung stehenden Politikinstrumente (Henning, 2016, p. 171). Im Ergebnis hat die EZB-Bürokratie jede Entscheidung mit Blick auf deren Auswirkungen auf die Geldwertstabilität hin zu rechtfertigen.

Problemwahrnehmung

Die EZB ist in ihrem Aufbau der Deutschen Bundesbank nachempfunden, und auch die Problem- und Realitätswahrnehmung der EZB ähnelt der Bundesbank (Kaltenthaler, 2006, p. 58). Durch eine entsprechende „Stabilitätskultur“ wollte man eine Glaubwürdigkeit ähnlich der Bundesbank erlangen (Marshall, 1999, p. 273). So nimmt die EZB in erster Linie Probleme wahr, die sich auf die Preisentwicklung im Euroraum und die Stabilität der gemeinsamen Währung auswirken. Insbesondere werden dabei hohe Defizite als Gefahr für die Kontrollierbarkeit von Inflationserwartungen und Preisstabilität insgesamt angesehen (Kaltenthaler, 2006, p. 98). Folglich fordert die EZB regelmäßig eine strikte Einhaltung der fiskalischen Regeln des SWP (Hodson, 2011, p. 29). Die Stabilitätskultur der EZB dient darüber hinaus als Referenzpunkt, um ökonomischen Problemen in der Eurozone zu begegnen und beeinflusst auf diese Weise auch andere makroökonomische Politiken (Umbach & Wessels, 2008, p. 62).

Zugänglichkeit

Die Bürokraten der EZB entwickelten ein eigenes Verständnis monetärer Transmission als Grundlage für die Geldpolitik in einer Währungsunion (Issing, 2008). Der sogenannte „monetäre Transmissionsmechanismus“ (MTM) basiert auf verschiedenen Annahmen hinsichtlich der Faktoren, die Preisentwicklungen in der Währungszone beeinflussen. Dazu zählen finanzielle Aspekte sowie die Struktur von Zinssätzen und Bedingungen in der Realwirtschaft (Padoa-Schioppa, 2004, p. 87). Da die EZB eine einheitliche Geldpolitik für die gesamte Eurozone betreibt, erfasst der monetäre Transmissionsmechanismus ökonomische Entwicklungen des gesamten Euroraums. Zudem kann die EZB auf Basis von Modellen des MTM mit geldpolitischen Maßnahmen auf Probleme reagieren, die in erster Linie im Finanz- und Bankensektor verortet sind, jedoch Relevanz für die Erfüllung des EZB-Mandates insgesamt besitzen (Dyson, 2008, p. 17).

Problemlösungsstandards

Die EZB kann nicht auf vorhandene Lösungen bei der Durchführung von Hilfsprogrammen zurückgreifen. Als Zentralbank hat sie Erfahrung bei Themen, denen sie eine gewisse Relevanz für die Geldwertstabilität beimisst. Dazu gehören die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und die Stabilität des Finanzsektors (Quaglia, 2008, p. 138). Gegenüber den Mitgliedstaaten spricht die EZB in erster Linie Politikempfehlungen aus mit dem Ziel, die Grenzwerte des SWPs einzuhalten (Howarth, 2004, p. 833). In der globalen Finanzkrise, die der Eurokrise vorausging, entwickelte die EZB spezifische Routinen hinsichtlich der Sicherung europäischer Finanzstabilität, indem sie unter anderem Liquidität für den Bankensektor bereitstellte (Tooze, 2018; Gabor, 2014, p. 201). Zudem legte die EZB regelmäßig Stellungnahmen zur Stabilität des Banken- und

Finanzsektors vor und strebte weitere Aufsichtskompetenzen an (Moran & Macartney, 2008, p. 338).

Identität

Die Identität der EZB als glaubwürdige und kompetente Hüterin der Geldwertstabilität ist Ausdruck ihres Mandats, die Preisstabilität in der Eurozone zu sichern. Diese Identität spiegelt das Bestreben der Zentralbankvertreter, als entschlossene Inflationsbekämpfer Glaubwürdigkeit unabhängig von den Mitgliedstaaten zu erlangen (Collignon, 2011). In diesem Zusammenhang betont die EZB immer wieder, dass die Sicherung der Währungsstabilität der beste Beitrag zur Sicherung der wirtschaftspolitischen Ziele der Europäischen Union insgesamt ist (European Central Bank, 2008, p. 24).

3.3 Der Internationale Währungsfonds

Handlungsleitlinien

Das IWF-Übereinkommen („articles of agreement“) sowie informelle Regeln und Normen prägen das Handeln des IWF (Mountford, 2008). Demnach sind zentrale Ziele der Organisation, die Stabilität des globalen Finanzsystems zu fördern und internationale Zahlungsbilanzungleichgewichte zu vermeiden. Kreditkonditionalitäten in Hilfsprogrammen werden als Garantien für die Mitgliedstaaten verstanden, dass Finanzhilfen im Einklang mit den IWF-Übereinkommen genutzt werden (International Monetary Fund, 2001, p. 3). Obwohl der Fonds Spielraum hat, auf die Besonderheiten einzelner Länder einzugehen, prägt das Prinzip der Gleichbehandlung („uniformity of treatment“) seine Aktivitäten (International Monetary Fund, 2007, p. 9). Der Status des IWF als bevorzugter Gläubiger ist ein ungeschriebenes Gesetz im internationalen Finanzsystem und sorgt dafür, dass die Forderungen des Fonds vor denen aller anderen Gläubiger beglichen werden müssen (Blustein, 2016, p. 24; Interview IWF 16). Dadurch werden der im IWF-Übereinkommen festgelegte, temporäre Charakter von Krediten sowie deren Rückzahlung sichergestellt.

Problemwahrnehmung

Infolgedessen ist die Problemwahrnehmung des IWF geprägt durch das Ziel, Schuldner zur mittelfristigen Rückzahlung ihrer Darlehen zu befähigen. Bei Finanzhilfen betrachtet die IWF-Bürokratie Probleme in erster Linie im Rahmen der Schuldentragfähigkeit („debt sustainability“) eines Landes (Interviews IWF 08; EK 02). Wenn der Fonds Finanzhilfen über den üblichen Finanzierungsrahmen hinaus vergibt, greift die sogenannte „Exceptional Access Clause“. Das Fachpersonal des IWF muss in solchen Fällen nachweisen, dass die öffentlichen Schulden des Empfängers von Finanzhilfen „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ mittelfristig tragfähig sind. Ist dies nicht der Fall, vergibt der IWF Finanzhilfen nur unter der Auflage einer Schuldenrestrukturierung (International Monetary Fund, 2015, p. 6-11). Infolge der Kritik am Mikromanagement des IWF in der Asienkrise betont der Fonds zudem eine stärkere Fokussierung auf „makrorelevante“ Programmbedingungen. Damit werden Reformmaßnahmen bezeichnet, die entscheidend für das Erreichen der Ziele des Programms wie etwa makroökonomische Stabilität oder die Rückzahlung der Kredite sind (International Monetary Fund, 2007, p. 26).

Zugänglichkeit

Die IWF-Bürokratie nutzt makroökonomische Analysen basierend auf ökonometrischen Formeln und vorwiegend quantitativen Daten als Grundlage für ihre Arbeit (Momani, 2005). Das wichtigste Modell zur Intervention im Falle von Zahlungsbilanzungleichgewichten identifiziert übermäßige Inlandsnachfrage und Kreditexpansion als primäre Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte (Broome, 2015, p. 152; Barnett & Finnemore, 2004, p. 54-55). Seit Beginn der 2000er Jahre ist die Einschätzung der Tragfähigkeit öffentlicher und internationaler Schulden Bestandteil der Programmanalysen des IWF. Für Schuldnerländer mit prinzipiellem Zugang zum Kapitalmarkt wie die Euroländer besteht die Schuldentragfähigkeitsanalyse aus Prognosen für die Entwicklung mittel- und langfristiger Indikatoren sowie von Schlüsselvariablen im Hinblick auf die Krisenanfälligkeit eines Landes (International Monetary Fund, 2007, p. 15).

Problemlösungsstandards

Der IWF ist das einzige Troika-Mitglied mit langjähriger Erfahrung bei der Gestaltung makroökonomischer Anpassungsprogramme und damit in allen für die Hilfsprogramme relevanten Politikfeldern. Der Fonds überwacht die ökonomische Entwicklung der Mitgliedstaaten regelmäßig und stellt technische Unterstützung bereit. Interne Dokumente weisen die Felder der makroökonomischen Stabilisierung, Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik sowie die zugehörigen institutionellen Rahmenbedingungen, Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität und der strukturellen Anpassung als Kernkompetenzen des IWF aus (International Monetary Fund, 2007, p. 26).

Identität

Der Fonds sieht sich in einer Doppelrolle als „schonungsloser Aufklärer“ („ruthless truth-teller“) und „vertrauenswürdiger Politikberater“ („trusted policy advisor“) (Strauss-Kahn, 2010). Obgleich Politikberatung nicht im IWF-Übereinkommen kodifiziert ist, gilt sie als integraler Bestandteil des Mandates (Independent Evaluation Office, 2013, p. 3). Die Beratung der Mitgliedstaaten erfolgt im Rahmen der Artikel IV-Konsultationen, der Überwachungsberichte, technischen Assistenz, aber auch der Diskussion mit Schuldner über Hilfsprogramme. Als „vertrauenswürdiger Politikberater“ muss der Fonds das Vertrauen seiner Schuldner genießen (Independent Evaluation Office, 2013, p. 9). Gleichzeitig hat das Fachpersonal auch Verpflichtungen gegenüber dem Kreis aller Mitgliedstaaten, etwa wenn es darum geht, auf ökonomische Risiken aufmerksam zu machen und die Einhaltung des Prinzips der Gleichbehandlung sicherzustellen (Independent Evaluation Office, 2013, p. 46).

3.4 Kongruenz und Inkongruenz bürokratischer Kulturen

Betrachtet man die verschiedenen bürokratischen Kulturen der drei internationalen Bürokratien, so ist vor allem die Inkongruenz zwischen den europäischen Organisationen und dem IWF auffällig. Die Handlungsleitlinien und Problemwahrnehmungen von EZB und Kommission sind auf langfristiges Handeln zum Wohl der EU bzw. der Stabilität der Eurozone ausgelegt. Der IWF dagegen hat insgesamt einen kürzeren Zeithorizont. Im Hinblick auf die Verortung von Krisenursachen in den Ländern sind Problemwahrnehmung

und Zugänglichkeit der drei Organisationen grundsätzlich kongruent. Allerdings geben die Regeln dem IWF vor, Problemursachen jeweils spezifisch in den Ländern anzugehen und nur im Falle einer Bedrohung der globalen Finanzmarktstabilität auf externe Konsequenzen zu achten. Dagegen beurteilen EZB und Kommission Probleme und deren Lösung danach, wie sich diese auf das Funktionieren der EU bzw. die Stabilität der Eurozone auswirken. Bei der Frage der Zugänglichkeit sind insbesondere IWF und EZB durch die Anwendung modellbasierter Ansätze und eine vorrangig ökonomische Betrachtung kongruent. Gleichzeitig ist das Handeln der EZB-Bürokratie ebenfalls durch einen engen, rechtlichen Rahmen geprägt. Der Zugang der Kommission ist hier stärker durch die Durchsetzung von Regeln und den Fokus auf Harmonisierung bestimmt. Wenn es um die Ausgestaltung von Hilfsprogrammen geht, sticht der IWF zweifelsohne durch die weitreichendste Erfahrung und verfestigte Problemlösungen in allen programmrelevanten Politikbereichen hervor. Kommission und EZB verfügen hingegen aus anderen Kontexten über Erfahrungen in den programmrelevanten Politikfeldern.

4 Konflikte in den Programmen für Griechenland und Irland

Auf Grundlage der Troika-Programmdokumente unterscheiden wir Konditionalitäten in drei Themenbereichen: Finanzstabilität, Fiskalpolitik und strukturelle Anpassung. Die drei Troika-Organisationen priorisieren Themen unterschiedlich, schätzen Maßnahmen unterschiedlich ein und verfolgen unterschiedliche Lösungen.

4.1 Stabilisierung des Finanzsektors

Die größten Kontroversen im Bereich der Finanzstabilität betrafen den Umgang mit öffentlichen Schulden und die Beteiligung privater Investoren. Im griechischen Fall thematisierte der IWF wiederholt, dass die öffentlichen Schulden zu hoch seien, um „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ als tragfähig eingestuft zu werden. Während der Verhandlungen über das erste Programm zwischen April und Mai 2010 bestand der IWF auf einem „Plan B“ in Form einer Strategie zur Schuldenrestrukturierung für den Fall, dass weitreichende Austeritätsmaßnahmen („Plan A“) den Schuldenstand nicht wesentlich reduzieren würden (Blustein, 2016, p. 108; Papaconstantinou, 2016, p. 126). Der Fonds betonte auch, dass sein Prinzip der Gleichbehandlung aller Mitglieder ohne Ausnahme anzuwenden sei (Interview GR 1; Blustein, 2016, p. 140). Demgegenüber lehnten sowohl die Europäische Kommission als auch die EZB jede Form der Schuldenrestrukturierung ab (Independent Evaluation Office, 2016, p. 15). Beide Organisationen befürchteten Risiken für den griechischen und den gesamteuropäischen Bankensektor. Wegen dieser möglichen Risiken engagierte sich insbesondere die EZB bei dieser Frage (Interview GR 1). Ihr damaliger Präsident Jean-Claude Trichet warnte, dass zerstörtes Vertrauen in die Kreditwürdigkeit eines einzelnen Mitgliedslandes bald die gesamte Eurozone betreffen würde (Blustein, 2016, p. 11). Die Position der EZB gründete dabei auf der zentralen Rolle der Staatsanleihemärkte für monetäre Transmission und konzentrierte sich insbesondere auf die Auswirkungen der Programmmaßnahmen auf die Eurozone als Ganzes (Bindseil & Modery, 2011, S. 237). Unter Verweis auf eigene ökonometrische Berechnungen argumentierten die Zentralbanker, dass die Schuldenrestrukturierung in einem Mitgliedstaat die Glaubwürdigkeit der Währungsunion

insgesamt unterminieren würde (Bastasin, 2015, p. 135). Die Kommission teilte diese Position und betonte, dass ein rechtlicher Rahmen für Schuldenrestrukturierung fehle. Schließlich gab der IWF seine Forderung nach Schuldenrestrukturierung auf, beteiligte sich aber dennoch am ersten Griechenlandprogramm (Wyplosz & Sgherri, 2016, p. vii). Um das Prinzip der Gleichbehandlung seiner Mitglieder nicht zu verletzen, setzte die IWF-Bürokratie eine Änderung der „Exceptional Access Clause“ durch, welche auch zukünftige Hilfsprogramme betreffen würde (Blustein, 2016, p. 140). Demnach rechtfertigen Gefahren für das globale Finanzsystem Finanzhilfen über den regulären Rahmen hinaus, auch im Falle von Zweifeln an der Schuldentragfähigkeit.

Zu Beginn des Jahres 2011 flammte der Konflikt über die Frage der Schuldentragfähigkeit wieder auf, als der IWF Zweifel an den Fortschritten des Programms äußerte. Dieses Mal machte der Fonds Schuldenrestrukturierung zur Bedingung für seine Teilnahme an einem möglichen zweiten Hilfsprogramm. Kommission und EZB waren wiederum skeptisch. Die Befürchtungen der EZB bezüglich der Ansteckungsgefahren für die Eurozone hatten sich bereits im Oktober 2010 intensiviert. Hintergrund waren Marktreaktionen auf die sogenannte „Deauville Erklärung“ des damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, in der die beiden Regierungschefs sich darauf einigten, bei zukünftigen Darlehensprogrammen auch private Gläubiger zu beteiligen. Die EZB äußerte Befürchtungen hinsichtlich eines massiven Vertrauensverlustes globaler Investoren in den europäischen Bankensektor und wandte sich strikt gegen solche Maßnahmen (Trichet, 2014). Zudem betonte sie erneut die negativen Auswirkungen einer Schuldenrestrukturierung auf die europäischen Banken, das Vertrauen internationaler Investoren in die gemeinsame Währung und die Fiskaldisziplin ihrer Mitgliedsländer (European Central Bank, 2011). Trotz des Widerstands von EZB und EK einigten sich der IWF, die griechische Regierung und einige der größeren Mitgliedstaaten Mitte 2011 auf eine freiwillige Beteiligung Privater an der Schuldenumstrukturierung. Staatsanleihen in der Hand der EZB und anderer Zentralbanken wurden hiervon ausgenommen; jedoch vereinbarte man, dass die Zinsgewinne von griechischen Staatsanleihen an die griechische Regierung zurückgezahlt werden sollten (Papaconstantinou, 2016, p. 233; Zettelmeyer, Trebesch & Gulati, 2013, p. 524). Auch während des zweiten Rettungsprogramms für Griechenland betrachtete der IWF die griechischen Schulden als nicht tragfähig. Nach dem Wahlsieg der „Koalition der Radikalen Linken“ (Syriza) im Januar 2015 verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage. Infolge eines Referendums und einer ausbleibenden Ratenzahlung an den IWF wurde bereits Mitte 2015 ein drittes Rettungsprogramm diskutiert. Der IWF machte wiederum die Umstrukturierung der Schulden, welche nun nahezu ausschließlich in der Hand öffentlicher Gläubiger waren, zur Bedingung für die eigene Beteiligung am Programm. Dieses Mal opponierte nur die Europäische Kommission mit der Begründung einer weiterhin fehlenden europäischen Rechtsgrundlage. Die EZB unterstützte nun die Schuldenumstrukturierung, da der Finanz- und Bankensektor der Eurozone nicht in Gefahr schien. Schulden, die von der EZB und dem IWF gehalten wurden, sollten zudem von der Umstrukturierung ausgenommen werden. Die Diskussion darüber wurde bis zum Ende des dritten Programms ohne eine Lösung fortgeführt. Der IWF beteiligte sich an der Ausgestaltung des Programms und der Überprüfung seiner Umsetzung, jedoch nicht mehr an der Programmfinanzierung.

Im Vorfeld des irischen Hilfsprogramms äußerte der IWF die Befürchtung, dass der fragile Bankensektor die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden gefährden könn-

te. Da die Gelder für Irland den normalen Finanzierungsrahmen überstiegen, konnte der IWF Finanzhilfen nur aufgrund des Risikos für das globale Finanzsystem rechtfertigen (International Monetary Fund, 2010, p. 29). Der IWF bemühte sich daher auch um die Beteiligung privater Inhaber vorrangiger Schuldtitel (ein sogenannter „bail-in“), nicht nur um den Programmumfang zu reduzieren, sondern auch um die Schuldentragfähigkeit zu erhöhen (Interview IWF 08; Cardiff, 2016, p. 187-188). Die EZB wiederum lehnte einen solchen Schuldenschnitt für den irischen Bankensektor vehement ab (Interviews EZB 02; EK 04; Dáil Éireann Debates, 2010). Aufgrund ihrer engen Interpretation der Rahmenbedingungen zur Vergabe von Notfall-Liquiditätshilfen an Banken war die EZB nicht bereit, Risiken einzugehen, die die Rückzahlung gefährdet hätten (European Central Bank, 2010; Yiangou, O’Keeffe & Glöckler, 2013). Zudem befürchtete man eine Kettenreaktion in der restlichen Eurozone (Henning, 2017, p. 117). Schließlich drohte die EZB sogar mit der Einstellung ihrer Hilfen für den irischen Bankensektor, sollte die irische Regierung die Idee des Schuldenschnitts weiterverfolgen (Banking Inquiry, 2015a, p. 921-923, 2015b, p. 799-802). Ähnlich wie im griechischen Fall teilte die Europäische Kommission die Position der EZB. Sie befürchtete ebenfalls Auswirkungen auf die Währungsunion und bemängelte, dass der entsprechende Rechtsrahmen fehle (Interview EK 02; Banking Inquiry, 2015c, p. 51). Da sich die drei Institutionen nicht einigen konnten, wurde dieser Konflikt letztlich durch die Entscheidung wichtiger Gläubigerstaaten, unter anderem der USA, gegen einen solchen bail-in gelöst (Interviews IE 02; IE 03; Cardiff, 2016, p. 189-190).

4.2 Fiskalpolitik

Die fiskalpolitischen Konflikte bezogen sich auf zwei Themenschwerpunkte. Zum einen ging es um die Frage der Defizitziele. Während Kommission und EZB nominelle Ziele, analog zu den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) befürworteten, favorisierte der IWF strukturelle Vorgaben, welche Spielraum für die Berücksichtigung zyklischer Konjunkturschwankungen bieten sollten (Interview EK 02; Clift, 2018, p. 195). Zudem war das Tempo der fiskalischen Anpassung umstritten.

Zu Beginn des griechischen Programms einigten sich alle Troika-Institutionen auf sehr ambitionierte fiskalische Ziele, um die öffentliche Schuldenquote zu senken. Kommission und EZB betonten die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes als Programmziel und forderten daher ehrgeizige nominelle Defizitziele (Kopits, 2016, p. 25). Die EZB sah ihre geldpolitische Handlungsfähigkeit durch „fiskalische Dominanz“ gefährdet. Letztere liegt dann vor, wenn sich die Geldpolitik der Fiskalpolitik anpasst und sich nicht mehr allein am Ziel der Preisstabilität orientieren kann (Henning, 2016, p. 168). Bereits vor der Krise setzte die EZB ihr geldpolitisches Drohpotential ein, um die Mitgliedstaaten zur Befolgung des SWPs anzuhalten (Howarth, 2004). Da die EZB ihre Geldpolitik im Fall exzessiver öffentlicher Ausgaben eines Mitgliedstaates anpassen muss, bestand sie auf strikter Austerität. Die Kommission hielt sich ebenfalls strikt an die Vorgaben des EU-Regelwerks und insbesondere des SWPs, auch wenn diese Position ökonomisch nicht unumstritten war (Kopits, 2016; Mody, 2018, p. 89). Der IWF wiederum plädierte für einen vorsichtigeren Anpassungspfad, welcher die Schulden nachhaltig bis zum Abschluss des Programms reduzieren sollte. Angesichts der wirtschaftlichen Lage Griechenlands warnte der Fonds seine europäischen

Partner wiederholt vor zu schneller und inflexibler fiskalischer Anpassung und einem Übermaß an Austerität (Interviews IWF 13; IWF 14). Er hob vor allem die Gefahren prozyklischer Anpassung und die Risiken für die Wachstumsprognosen und den eingeschlagenen Konsolidierungspfad hervor (International Monetary Fund, 2013a, p. 26; Kopits, 2016, p. 25). Trotz dieser konservativen Prognosen musste der IWF am Ende den Spagat zwischen Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit und realistischen fiskalischen Zielen bewältigen. Daher akzeptierte der Fonds im ersten griechischen Programm die Position der europäischen Institutionen bei der fiskalischen Anpassung.

Der Konflikt über den fiskalischen Anpassungspfad intensivierte sich mit ausbleibendem Programmserfolg. In seinem fünften Programmbericht erklärte der IWF, seine Prognosen seien zu optimistisch gewesen und die vereinbarten fiskalischen Ziele zu ehrgeizig (Independent Evaluation Office, 2016). Trotz beträchtlicher Reduzierung des Schuldenstandes erreichte der eingeschlagene Anpassungspfad nicht das wichtigste Ziel des IWF, die Schuldentragfähigkeit (International Monetary Fund, 2013a). Infolgedessen wurden die Vorhersagen des IWF konservativer, und er forderte zusätzliche Programmmaßnahmen (Interview IWF 20). Ein Teil der Schuldenreduzierung, die zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erforderlich war, wäre so erst nach dem Ende des Programmes erfolgt (International Monetary Fund, 2013b). Die Europäer blieben zunächst bei ihren nominalen Zielvorgaben und forderten weitere Programmmaßnahmen angesichts fortschreitender Rezession. Obwohl Kommission und EZB am Ende mehr Flexibilität bei der fiskalischen Anpassung zugestanden, tauchte der Konflikt am Ende des zweiten und während des dritten Griechenlandprogramms wieder auf. Mit anhaltender Dauer der „Rettung“ Griechenlands wurde die Glaubwürdigkeit der IWF-Ökonomen zunehmend in Zweifel gezogen. Externe und interne Berichte kritisierten zu optimistische Vorhersagen und ineffektive Austeritätsmaßnahmen (Blanchard & Leigh, 2014; Independent Evaluation Office, 2016). Statt die öffentliche Verschuldung zu reduzieren, stellte sich der Anpassungspfad als „kontraproduktiv“ heraus und vergrößerte das nominale Defizit (Kopits, 2016, p. 25). Die Identität des IWF als vertrauenswürdiger Ratgeber wurde durch diese Kritik in Frage gestellt. Während Kommission und EZB entsprechend einer verbesserten Wirtschaftslage optimistische Vorhersagen präsentierten, blieb der IWF bei seinen konservativen Prognosen und forderte mehr Maßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Fiskalziele (Interviews GR 20; IWF 20). Im Laufe des dritten Griechenlandprogramms verhärtete sich die kritische Position des IWF. Vor dem Hintergrund pessimistischer Prognosen und der Zweifel am Erfolg des fiskalischen Anpassungspfades forderte der Fonds erneut einen Schuldenschnitt, um den öffentlichen Schuldenstand auf ein nachhaltiges Niveau zu senken. Damit erreichte der Konflikt erneut die finanziellen Fragen der Schuldenrestrukturierung.

Auch im Falle Irlands lag die Priorität von Kommission und EZB darin, die nominalen Ziele des SWPs am Ende des Programms zu erreichen (European Commission, 2015, p. 64). Insbesondere die EZB forderte ehrgeizige Konsolidierung zu Beginn des Programms (Interviews EK 02; IE 07). Der IWF plädierte wiederum für einen eher vorsichtigen fiskalischen Anpassungspfad (Banking Inquiry, 2015d, p. 16). Auf der Basis konservativer Wachstumsprognosen forderte der IWF, die Frist für das Erreichen der SWP-Schwellenwerte zu verlängern. Die Bewertungen des Fonds berücksichtigten auch makroökonomische Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten einschließlich zyklischer Faktoren. Die Kommission betrachtete nominelle Fiskalziele als essentiell für die Glaubwürdigkeit der irischen Konsolidierungsbemühungen (Interview EK 02). Zudem priorisierte

sie nominelle Defizitziele als wichtigste Kennzahl des SWP (European Commission, 2015, p. 65; Interview IE 07). Die EZB wiederum sah nominelle Fiskalziele als effektives Mittel zur Überwachung staatlicher Haushaltsdefizite an, zur Bewertung der Angemessenheit der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und auch als Signal für die Notwendigkeit staatlicher Ausgabenkürzungen (European Central Bank, 2014, p. 82).

4.3 Strukturelle Anpassung

Fragen der strukturellen Anpassung waren weniger umstritten als die der Finanz- und Fiskalpolitik. Obwohl die EZB die Bedeutung struktureller Reformen betonte, hielten sich die EZB-Vertreter bei Reformdetails eher zurück (Interview GR 04). Demgegenüber verfolgte die Europäische Kommission einen breiteren Ansatz struktureller Anpassungsmaßnahmen, der ihrem grundsätzlichen Problemlösungsansatz der Liberalisierung und Harmonisierung folgte. Vor dem Hintergrund von EU-Gesetzgebung und eigenen Vorstellungen einer wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft vergrößerte die EK über die Programme hinweg die Zahl der Strukturanpassungsmaßnahmen (Interviews IE 10; IWF 14). Der IWF verfolgte hingegen einen engeren Ansatz mit einer geringeren Anzahl „makrorelevanter“ Konditionalitäten (International Monetary Fund, 2013a). Die Priorität des Fonds lag auf Themen, die er als zentral für wirtschaftliches Wachstum und die Rückkehr an private Kapitalmärkte betrachtete.

Beispielsweise bewerteten Kommission und IWF die Ziele der Rentenreformen in Griechenland und Irland unterschiedlich. Der IWF trat für direkte Ausgabenkürzungen ein, um unmittelbare Einsparungen zu erzielen (Interview EK 04; International Monetary Fund, 2012, p. 25, 29). Die Kommission strebte hingegen umfassendere Reformen des Rentensystems an, um dieses langfristig zu sichern (Interview EK 04). Neben den fiskalischen Effekten wurden auch die Implikationen der Rentenreformen für den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Diesen Ansatz hatte die Kommission bereits im Rahmen der Lissabon-Strategie für die gesamte EU entwickelt (European Commission, 2006, p. 28).

In ähnlicher Weise forderte die Kommission auch eine umfassende Reform der Steuerverwaltung in Griechenland. Zudem wurde eine Strategie zur Einführung des elektronischen Zahlungsverkehrs in Griechenland gefordert (Interview EK 03). Der IWF betonte die fiskalischen Implikationen möglicher Konditionalitäten. Bei Verwaltungsreformen, wie etwa der Steuerverwaltung, war der Fonds skeptisch, wenn diese mit hohen Kosten verbunden waren und nicht direkt der Reduzierung der öffentlichen Verschuldung dienten (Interview IWF 13).

Obwohl die irische Regierung bereits eine ganze Reihe an Strukturmaßnahmen vor Beginn des Rettungsprogramms implementiert hatte, führte das eher nachgeordnete Thema der Wassergebühren zu höchst kontroversen Diskussionen in der irischen Öffentlichkeit. Der IWF hielt derart detaillierte Vorgaben für irrelevant und berücksichtigte sie nicht in seinen Programmbedingungen (Interview IWF 08). Die Kommission forderte in ihren Programmdokumenten nachdrücklich die Einführung von Preisen für die Wassernutzung. Diese Liberalisierungsmaßnahme war bereits Teil der Harmonisierungspolitik Anfang der 2000er Jahre (European Commission, 2000).

4.4 Die Rollen der Troika-Organisationen

Über die Programme hinweg zeigen sich konsistente Ansätze der drei Troika-Organisationen bei der Ausgestaltung von Kreditkonditionalitäten, welche jeweils zu unterschiedlichen Rollenverständnissen führen.

Die Rolle der Europäischen Kommission ist dabei die einer *Europäisiererin*. Die Mission Teams der Kommission nutzen das Programm, um Volkswirtschaften der Eurozone weiter zu harmonisieren und deren Integration zu vertiefen. Die Repräsentanten der Europäischen Zentralbank übernehmen in der Troika die Rolle der *Währungshüter*. Ihre Positionen sind geprägt durch ihr Verständnis monetärer Transmission in der gesamten Eurozone und dabei insbesondere den Implikationen der Programmmaßnahmen für die Finanz- und Preisstabilität der Eurozone geschuldet. Die EZB will negative Effekte auf die Banken- und Anleihemärkte anderer Euroländer vermeiden und das Vertrauen der Investoren sichern. Die Mission Teams des IWF übernehmen in den EU-IWF Programmen die Funktion eines *Wirtschaftsprüfers*, der die Tragfähigkeit öffentlicher Verschuldung analysiert und einen engen Fokus bei Reformmaßnahmen vorgibt. Sichergestellt werden muss, dass „die Zahlen stimmen“ (Interview IWF 13).

5 Schlussfolgerungen

Die bürokratischen Kulturen der Troika-Institutionen führten zu Konflikten über zentrale Programmkonditionalitäten. Die Inkongruenz der Handlungsleitlinien und Problemwahrnehmung zwischen dem IWF und den europäischen Organisationen zeigte sich insbesondere in unterschiedlichen Positionen zu Fragen der Finanzstabilität und Schuldenrestrukturierung. Der auf das einzelne Land und die Rückzahlbarkeit von Darlehen gerichtete Fokus des IWF spiegelte sich in der Forderung nach Reduzierung des Schuldenumfangs durch Schuldenschnitt und einen Forderungsverzicht privater Gläubiger (bail-in) wider. Die teils ablehnende, teils vorsichtige Haltung von Europäischer Kommission und EZB zu diesem Thema reflektiert deren Referenz auf die Eurozone und die EU insgesamt und die Furcht um die Finanzstabilität auch in anderen Euroländern. Während der IWF den Zugang zur Konzeption von Hilfsprogrammen auf der Grundlage erfahrungsbasierter ökonomischer Modelle vornimmt, ist der rechtliche Rahmen europäischer Verträge insbesondere für die EU-Kommission, aber auch die EZB handlungsprägend. Diese Unterschiede zeigten sich insbesondere in Fragen der fiskalischen Anpassung. Divergierende Problemlösungsstandards wurden im Bereich der strukturellen Anpassungsmaßnahmen offenbar. Während der IWF auf eine begrenzte Zahl makrokritischer, für den Programm-erfolg insgesamt zentraler Maßnahmen setzte, übertrug die Europäische Kommission ihre Erfahrungen mit der Gestaltung von Konditionalitäten aus anderen Kontexten und arbeitete auf eine möglichst umfassende Umsetzung des europäischen Regelwerkes in den Schuldnerländern hin. Die EZB hielt sich nicht zuletzt aufgrund fehlender Erfahrungen bei diesen Fragen eher zurück. Unterschiedliche Identitätskonzepte definieren letztlich auch die jeweiligen Kriterien für den Programm-erfolg. Die Identität des IWF als glaubwürdiger Ratgeber und Aufklärer erscheint dann gefährdet, wenn Programme aufgrund der zu erwartenden Schuldenlast oder eines zu ehrgeizigen fiskalischen Anpassungspfad- des mittelfristig keinen Erfolg versprechen. Für die Europäische Kommission stellt die Nicht-Einhaltung von Regeln ihre Identität als Hüterin der Verträge und Integrationsmo-

tor in Frage. Der EZB als Währungshüterin signalisiert die Sicherung von Preis- und Finanzstabilität in der Eurozone Programmterfolg.

Unsere Befunde widersprechen Erklärungen, die die unterschiedlichen inhaltlichen Positionen der Troika-Organisationen entweder auf Differenzen ihrer staatlichen Prinzipale (Stone, 2008) oder auf innerorganisatorische Faktoren zurückführen. Staatszentrierte Perspektiven auf die Troika (Henning, 2017) würden vergleichsweise „weiche“ IWF-Positionen auf die mächtiger IWF-Mitgliedstaaten und die strikteren Positionen der europäischen Organisationen auf die großer europäischer Mitgliedstaaten zurückführen. Da die Programme jedoch sowohl innerhalb des IWF und der EU konsensuell abgestimmt wurden und wir davon ausgehen können, dass die europäischen Mitgliedstaaten dieselben Präferenzen in europäischen Entscheidungsgremien und im Geschäftsführenden Direktorium des IWF vertraten, hätte das Fachpersonal der Troika jedoch relativ ähnliche Präferenzen hinsichtlich finanzieller, fiskalischer und struktureller Anpassungsmaßnahmen äußern müssen. Konflikte um den bail-in oder um die Schuldenrestrukturierung wurden jedoch durch die internationalen Organisationen erst ausgelöst und erst danach zum zwischenstaatlichen Thema. Staaten wie Deutschland und die USA engagierten sich allenfalls in Fragen der Finanzstabilität als Konfliktlöser, hielten sich jedoch bei der fiskalischen und strukturellen Anpassung zurück.

Theorieperspektiven, die internationale Organisationen als „multiple selves“ (Wiesenthal, 1990) ansehen, heben die relative Autonomie einzelner Abteilungen oder des professionellen Fachpersonals bei der Interpretation und Anwendung von Normen und policies hervor (Clift, 2018; Chwieroth, 2013; Hartlapp, Metz & Rauh, 2014). Da es sich bei den Mitarbeitern der Mission Teams überwiegend um Ökonomen handelte, lassen sich inhaltliche Differenzen nicht ohne weiteres auf professionelle Konflikte zurückführen. Zwar gibt es Belege dafür, dass das Fachpersonal der Troika die institutionelle Überlappung zur Manipulation seiner staatlichen Prinzipale nutzen kann (Lütz & Hilgers, 2018). Jedoch traten die jeweiligen Organisationen nach außen relativ geschlossen auf, weil die inhaltlichen Positionen intern eng hierarchisch abgestimmt wurden. Innerhalb der EU-Kommission lag die Federführung bei der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN), die die fallweise Einbindung anderer Generaldirektionen aus den Feldern Wettbewerb (DG COMP), Arbeit (DG EMPL), Unternehmen und Binnenmarkt (DG GROW) sowie Finanzstabilität und Kapitalmärkte (DG FISMA) koordinierte, nicht zuletzt, um die Übereinstimmung der Arbeit mit den europäischen Verträgen sicherzustellen (Interview EC 04). Innerhalb der EZB mussten sich die Vertreter der Mission Teams während der Programmverhandlungen teilweise mehrfach täglich mit dem für europäische und internationale Beziehungen zuständigen Mitglied des EZB-Direktoriums abstimmen. Beim IWF liegt die Federführung für europäische Programmländer bei der Europaabteilung, deren Programmterwurf koordiniert wird mit der Rechtsabteilung sowie dem *Strategy Policy and Review Department* (SPR) und schließlich der Geschäftsführenden Direktorin (*Managing Director*).

Insgesamt erwiesen sich Organisationskulturen weniger als Chance, sondern als Restriktion für die Kooperation internationaler Bürokratien. Vor diesem Hintergrund erscheinen die europäischen Pläne zur Einführung eines Europäischen Währungsfonds nur konsequent. Die Kongruenz oder Inkongruenz von Kulturen internationaler Organisationen wird jedoch nicht nur im Krisenfall zu einer zentralen Frage, sondern immer dann, wenn neue Problemstellungen die Kooperation internationaler Bürokratien erfordern.

Anmerkung

- * Der Beitrag basiert auf dem DFG-geförderten Forschungsprojekt „Kreditvergabe als Zwei-Ebenen-Spiel“ (DFG LU 867/2-2). Natan Azabal Pereira gilt unser Dank für kompetente Forschungsassistenz. Den *dms*-Gutachtern und -Gutachterinnen danken wir für wertvolle Überarbeitungshinweise.

Literatur

- Abbott, Kenneth W., Genschel, Philipp, Snidal, Duncan & Zangl, Bernhard (Ed.) (2015). *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banking Inquiry (2015a). *Hearing Transcript of Kevin Cardiff, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (24 June). Dublin: Houses of the Oireachtas.
- Banking Inquiry (2015b). *Hearing Transcript of Michael Noonan, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (10 June). Dublin: Houses of the Oireachtas.
- Banking Inquiry (2015c). *Hearing Transcript of Marco Buti, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (10 September). Dublin: Houses of the Oireachtas.
- Banking Inquiry (2015d). *Witness Statement of Ajai Chopra, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (Session 63(a), 10 September). Dublin: Houses of the Oireachtas.
- Barnett, Michael & Finnemore, Martha (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53 (4), 699-732.
- Barnett, Michael & Finnemore, Martha (2004). *Rules of the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bastasin, Carlo (2015). *Saving Europe: Anatomy of a dream*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bauer, Michael W., Ege, Jörn & Wagner, Nora (2017). Konzeptualisierung und Vergleich der Autonomie internationaler Verwaltungen. In *dms – der moderne Staat*, 10 (2), 191-210.
- Biermann, Frank & Siebenhüner, Bernd (Ed.) (2009). *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Biermann, Rafael (2017). The Role of International Bureaucracies. In Rafael Biermann & Joachim A. Koops (Ed.). *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London: Palgrave Macmillan, 243-270. doi:10.1057/978-1-137-36039-7_11.
- Bindseil, Ulrich & Modery, Wolfgang (2011). Ansteckungsgefahren im Eurogebiet und die Rettungsmaßnahmen des Frühling 2010. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12 (3), 215-241.
- Blanchard, Olivier J. & Leigh, Daniel (2014). Learning about Fiscal Multipliers from Growth Forecast Errors. *IMF Economic Review*, (62) 2, 189-212.
- Blustein, Paul (2016). *Laid Low: Inside the Crisis That Overwhelmed Europe and the IMF*. Waterloo: CIGI Press.
- Borrás, Susana (2009). The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission. *West European Politics*, 32 (1), 97-118.
- Broome, Andre (2015). Back to Basics: the Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice. *Governance*, 28 (2), 147-165.
- Bruszt, Laszlo & Vukov, Visnja (2017). Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe. *West European Politics*, 40 (4), 663-687.
- Buti, Marco & Pench, Lucio R. (2004). Why Do Large Countries Flout the Stability Pact? And What Can Be Done About It? *Journal of Common Market Studies*, 42 (5), 1025-1032.
- Cardiff, Kevin (2016). *Recap: Inside Ireland's Financial Crisis*. Dublin: The Liffey Press.
- Chang, Michele (2006). Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking. *Journal of European Integration*, 28 (1), 107-120.
- Chwieroth, Jeffrey M. (2013). "The silent revolution: How the staff exercises informal governance over IMF lending". *Review of International Organizations*, 8, 265-290.

- Clift, Ben (2018). *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Collignon, Stefan (2011). *European Monetary Policy under Jean-Claude Trichet*. Briefing note IP/A/ECON/NT/2011-03. European Parliament.
- Crespy, Amandine & Menz, Georg (2015). Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis. *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 753-768.
- Dáil Éireann Debates (2010). *EU-IMF Programme for Ireland and National Recovery Plan 2011-14: Statements (Resumed)*, 723 (4), December 1.
- Dyson, Kenneth (2008). The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional 'Fuzziness'. In Dyson, Kenneth (Ed.). *The Euro at 10* (1-34). Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (1997). *AGENDA 2000: For a stronger and wider Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000). *Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*. COM (2000) 477 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- European Commission (2002). Public Finances in EMU. *European Economy No. 3*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2006). Labour market and wage developments in 2006. *European Economy No. 4*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2008). EMU@10: Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union. *European Economy 2*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2015). Ex-post Evaluation of the Economic Adjustment Programme. *Institutional Paper 004*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Central Bank (2008). *Monthly Bulletin 10th Anniversary of the ECB*. Frankfurt: European Central Bank.
- European Central Bank (2010). *Letter from Jean-Claude Trichet to Brian Lenihan*. Frankfurt: European Central Bank. November 19.
- European Central Bank (2011). Private sector involvement and its financial stability implications. *Monthly Bulletin October 2011*. Frankfurt: European Central Bank, 43-44.
- European Central Bank (2014). *Monthly Bulletin October 2014*. Frankfurt: European Central Bank.
- Ellinas, Antonis A. & Suleiman, Ezra (2012). *The European Commission and Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freytag, Andreas & Kirton, John J. (2017). Pushed Toward Partnership: Increasing Cooperation Between the Bretton Woods Bodies. In Rafael Biermann & Joachim A. Koops (Ed.). *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics* (569-589). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-36039-7_11.
- Gabor, Daniela (2014). Learning from Japan: The European Central Bank and the European Sovereign Debt Crisis. *Review of Political Economy*, 26 (2), 190-209.
- Galbreath, David J. & Gebhard, Carmen (Ed.) (2010). *Cooperation or Conflict? Problematising Organizational Overlap in Europe*. Farnham: Ashgate.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA.: Belfer Center for Science and International Affairs. John F. Kennedy School of Government. Harvard University.
- Hartlapp, Miriam, Metz, Julia & Rauh, Christian (2014). *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Henning, C. Randall (2016). The ECB as a Strategic Actor – Central Banking in a Politically Fragmented Monetary Union. In James A. Caporaso & Martin Rhodes (Ed.). *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis* (167-199). Oxford: Oxford University Press.
- Henning, C. Randall (2017). *Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodson, Dermot (2011). *Governing the euro area in good times and bad*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbeth (2005). Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission. *International Organization*, 59 (4), 861-898.

- Howarth, David (2004). The ECB and the Stability Pact: policeman and judge? *Journal of European Public Policy*, 11 (5), 832-853.
- Independent Evaluation Office (2013). *The Role of the IMF as Trusted Advisor*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- Independent Evaluation Office (2016). *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, And Portugal*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund. July 8.
- International Monetary Fund (2001). *Conditionality in Fund-Supported Programs - Policy Issues*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. February 16.
- International Monetary Fund (2007). *International Monetary Fund Handbook: Its Functions, Policies and Operations*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2010). Ireland: Request for an Extended Arrangement. *IMF Country Report No. 10/366*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2012). Ireland: 2012 Article IV and Seventh Review Under the Extended Arrangement. *IMF Country Report No. 12/264*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2013a). Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement. *IMF Country Report No. 13.156*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2013b). Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement. *IMF Country Report No. 13/20*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2015). *The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt – Further Considerations*. Washington D.C.: International Monetary Fund. April 9.
- Issing, Ottmar (2008). *The Birth of the Euro*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaltenthaler, Karl (2006). *Policy-Making in the European Central Bank: The Masters of Europe's Money*. Lanham/Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Knill, Christoph, Eckhard, Steffen & Grohs, Stephan (2016). Administrative styles in the European Commission and the OSCE Secretariat: striking similarities despite different organizational settings. *Journal of European Public Policy*, 23 (7), 1057-1076.
- Knill, Christoph, Eckhard, Steffen & Bauer, Michael (2017). International Public Administration: Ein neuer Bürokratietyt. *dms – der moderne Staat*, 10 (2), 174-189.
- Knill, Christoph, Enkler, Jan, Schmidt, Sylvia, Eckhard, Steffen & Grohs, Stephan (2017). Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter? In Michael W. Bauer et al. (Ed.). *International Bureaucracy, Challenges and Lessons for Public Administration Research* (43-71). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-349-94977-9_3.
- Kopits, George (2016). The IMF and the euro area crisis: The fiscal dimension. *IEO Background Paper, BP/16-02/07*.
- Lütz, Susanne & Hilgers, Sven (2018). When Overlapping Organisations Play Two-Level Games: IMF–EU Interaction in Credit Lending to Latvia and Greece. *New Political Economy*. Advance Online Publication: doi:10.1080/13563467.2018.1443063.
- Marshall, Matt (1999). *The Bank: The Birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power*. London: Random House Business Books.
- Mody, Ashoka (2018). *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*. Oxford: Oxford University Press.
- Momani, Bessma (2005). Limits on streamlining Fund conditionality: the International Monetary Fund's organizational culture. *Journal of International Relations and Development*, 8 (2), 142-163.
- Moran, Michael & Macartney, Huw (2008). Banking and Financial Market Regulation and Supervision. In Kenneth Dyson (Ed.). *The Euro at 10* (325-340). Oxford: Oxford University Press.
- Mountford, Alexander (2008). The Historical Development of IMF Governance. *IEO Background Paper, BP 08/02*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the IMF.
- Nelson, Stephen C. & Weaver, Catherine (2016). Organizational Culture. In Jacob Katz Cogan, Ian Hurd & Ian Johnstone (Ed.). *The Oxford Handbook of International Organizations* (920-939). Oxford: Oxford University Press.
- Papaconstantinou, Giorgos (2016). *Game Over. The Inside Story of the Greek Crisis*. Athens: Papadopoulos Publishing.

- Pedersen, Ove K. (2010). Institutional Competitiveness: How Nations Came to Compete. In Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Ove K. Pedersen & Richard Whitley (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (625-657). Oxford: Oxford University Press.
- Padoa-Schioppa, Tommaso (2004). *The Euro and Its Central Bank Getting United after the Union*. Cambridge & London: MIT Press.
- Quaglia, Lucia (2008). *Central Banking Governance in the European Union*. London & New York: Routledge.
- Solbes, Pedro (2002). *The Stability and Growth Pact: its performance and prospects*. Speech delivered at the “Euro 50 Group” meeting. Brussels, 9 July.
- Stone, Randall W. (2008). The Scope of IMF Conditionality. *International Organization*, 62 (4), 589-620.
- Strauss-Kahn, Dominique (2010). *Crisis and Beyond-the Next Phase of IMF Reform*. Speech delivered at the Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C., 29 June.
- Tooze, Adam (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Viking.
- Trichet, Jean-Claude (2014). September 25: Jean-Claude Trichet (24): Letters to two prime ministers. *Nikkei Asian Review*. Verfügbar unter: <https://asia.nikkei.com/NAR/Articles/Jean-Claude-Trichet-24-Letters-to-two-prime-ministers> [04. September 2018].
- Umbach, Gaby & Wessels, Wolfgang (2008). The Changing European Context of Economic and Monetary Union: ‘Deepening’, ‘Widening’, and Stability. In Kenneth Dyson (Ed.). *The Euro at 10* (54-68). Oxford: Oxford University Press.
- Weaver, Catherine (2008). *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiesenthal, Helmut (1990). *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Wyplosz, Charles & Sgherri, Silvia (2016). The IMF’s Role in Greece in the Context of the 2010 Stand-By Arrangement. *IEO Background Paper*, BP/16-02/11. Washington D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- Yiangou, Jonathan, O’Keeffe, Micheál & Glöckler, Gabriel (2013). ‘Tough Love’: How the ECB’s Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration. *Journal of European Integration*, 35 (3), 223-237.
- Zettelmeyer, Jeromin, Trebesch, Christoph & Gulati, Mitu (2013). The Greek debt restructuring: an autopsy. *Economic Policy*, 28 (75), 513-63.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Susanne Lütz, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet für Internationale Politik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: susanne.luetz@fernuni-hagen.de

Sven Hilgers, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet für Internationale Politik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: sven.hilgers@fernuni-hagen.de

Sebastian Schneider, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet für Internationale Politik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: sebastian.schneider1@fernuni-hagen.de