Jan Enkler, Stephan Grohs

An den Grenzen der Lernfähigkeit? Lernkurven internationaler Verwaltungen nach der Finanzmarktkrise

Abstract

Der Beitrag untersucht die Reaktionen internationaler Organisationen im Bereich der Finanzmarktregulierung auf ihre offensichtlichen Fehleinschätzungen der Finanzmarktstabilität vor der Finanzmarktkrise 2007/08. Organisationen wie die OECD, der IWF und die BIZ, aber auch internationale Foren wie das Financial Stability Board, reagierten auf die Krise mit einer Verschiebung ihrer Empfehlungen hin zu makro-prudentieller Regulierung, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher „innerer Überzeugung“. Die „innere Überzeugung“ der untersuchten Organisationen ruht in ihren Stäben, kurz ihrer Verwaltung. Daher rückt der Beitrag die Lernkurven der Verwaltungsstäbe in den Mittelpunkt und untersucht den Einfluss unterschiedlicher „Verwaltungsstile“ auf Wandlungsfähigkeit und Resistenz gegen Veränderung der jeweiligen „cognitive maps“ unter krisenhaften Bedingungen. Der Beitrag beruht auf interviewbasierten Fallstudien in der OECD und dem IWF.

Schlagworte: Verwaltungsstile, Finanzkrise, Finanzmarktregulierung, Internationale Organisationen, Internationale Verwaltungen

International Financial Regulators and the Crisis: The Impact of Administrative Styles

Abstract

The article explores how international organizations in the field of financial regulation reacted to their obvious misjudgments on fiscal stability before the crisis of 2007/8. International organizations such as the IMF, the BIS, and the OECD, and fora such as the Financial Stability Board changed their policy recommendations substantially after the financial crisis; one example is the move towards macro-prudentialism. However, the organizations show striking variance in the extent and direction of policy change, despite quite similar political demands. This paper investigates the specific administrative influence observable in these international organizations. Using the concept of “administrative styles,” we focus on the question, how informal institutions shape organizational learning capabilities. These administrative styles shape the cognitive maps of financial regulators and have an impact on the post-crisis reactions of international bureaucracies. This paper presents comparative case studies conducted in 2015 of the IMF and the OECD, primarily based on expert interviews.

Key Words: Administrative Styles, Financial Crisis, Financial Regulation, International Organization, International Public Administration

“The context and the style of the work of IMF and OECD is very different. When I was working at the IMF, I would always walk in with a tie and a dark suit and with the IMF briefcase. [...] The mindset was also very different from the OECD: It was very efficient and pragmatic, people didn't take long lunch breaks, and so on. Here it's more relaxed, the dress code, the hierarchy.”
(Interview mit ehemaligem IWF-Mitarbeiter, der heute bei der OECD arbeitet)

1. Einführung

Die internationalen Organisationen im Gebiet der Finanzmarktregulierung wurden von der Finanzmarktkrise 2007/08 überrascht. Weder hatten sie die dramatischen Ereignisse vorausgesehen, noch waren sie in der Lage, schnell adäquate Vorschläge zu ihrer Bewältigung bereitzustellen. In den internationalen Organisationen wie dem internationalen Währungsfonds (IWF), der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) waren in den Nachwehen dabei durchaus unterschiedliche Wandlungsprozesse der Verwaltungsorganisation, aber auch der Regulierungsvorschläge und -policies, zu beobachten. Trotz eines Paradigmenwandels vom Mikro- zum Makro-Prudentialismus zeigen die internationalen Organisationen und insbesondere deren Verwaltungen erhebliche Unterschiede im Ausmaß und Ausrichtung ihres Politikwandels – und das trotz großer Ähnlichkeit in den Anforderungen ihrer Mitgliedsstaaten, die sich weitgehend decken.

Die grundlegende Annahme dieses Beitrags ist, dass dies auch an der Gestalt der „inneren Überzeugung“ der Organisationen liegt, die sich in unterschiedlichen Problemlösungsstilen ihrer Experten und Verwaltungsstäbe niederschlägt. Dieser Artikel untersucht daher den spezifischen Beitrag der jeweiligen Verwaltungen und ihrer spezifischen Verwaltungsstile auf den verzögerten Politikwandel der Organisationen. Die Verwaltungen internationaler Organisationen stellen deren entscheidenden personellen und kognitiven Kapazitäten dar und bilden in ihren jeweiligen Konfigurationen und Handlungsstilen einen entscheidenden Faktor für internationale Politikgestaltung (vgl. Barnett/Finnemore 2004; Bauer u.a. 2017; Xu/Weller 2008). In diesem Beitrag werden daher folgende Fragen adressiert:

1. Wie reagierten die Verwaltungen auf offensichtliche Fehler in ihren Prognosen und Politikempfehlungen?
2. Wie können die unterschiedlichen Reaktionsweisen erklärt werden? Spielen hier im Speziellen besondere Verwaltungsstile eine Rolle, die unterschiedliche „Lernkurven“ der internationalen Verwaltungen bedingen?

Unter Bezugnahme auf das Konzept des *Verwaltungsstils* wird ein innovativer konzeptueller Ansatz auf globale Finanzinstitutionen angewandt. Verwaltungsstile werden hier als „*standard operating procedures*“ und Routinen verstanden, die das Verhalten und Handlungsweisen von Verwaltungseinheiten charakterisieren und jeweils spezifische Muster der Policyinitiiierung, der Entscheidungsfindung und der Implementation umfassen (vgl. Knill/Grohs 2015; Knill et al. 2017).

Diese Verwaltungsstile bestimmen zu einem gewissen Grad auch die Form der (versuchten) Einflussnahme der Verwaltungsmitarbeiter auf organisationalen und policy-bezogenen Wandel. Mit anderen Worten: Verwaltungsstile stellen aus dieser Per-

spektive einen entscheidenden Faktor zur Erklärung der unterschiedlichen Fähigkeit dar, aus Fehleinschätzungen zu lernen.

Dieser Beitrag basiert auf vergleichenden Fallstudien, die 2015 und 2016 beim IWF und der OECD durchgeführt wurden – vorwiegend mittels Experteninterviews. Diese beiden Organisationen wurden ausgewählt, da sie über die wichtigsten permanenten internationalen Verwaltungen im Politikfeld verfügen, und zudem ein Mandat und hinreichend Autonomie zur eigenständigen Entwicklung von Policyvorschlägen innehaben. Freilich sind die internationalen Organisationen und ihre internationalen Verwaltungen, die im Mittelpunkt dieses Special Issue stehen, nicht die einzigen und spätestens nach der Finanzmarktkrise auch sicher nicht mehr die wichtigsten Akteure im Feld. Internationale Koordination in der Finanzmarktregulierung findet heute primär in intergouvernementalen Netzwerken wie den G8 und den G20 statt (vgl. *Mayntz* 2015; *Viola* 2015a, 2015b). Diese intergouvernementalen Netzwerke ohne permanentes Sekretariat werden als Schlüssel-„Orchestratoren“ (vgl. *Abbott u.a.* 2015; *Viola* 2015b) nach der Finanzmarktkrise gesehen. In Abwesenheit eines eigenen administrativen Unterbaus sind sie aber weiterhin auf die Expertise der internationalen Verwaltungen angewiesen, die insbesondere über das *Financial Stability Board* (FSB) eng mit den intergouvernementalen Netzwerken verbunden sind (vgl. *Mayntz* 2015, S. 47). Im Mittelpunkt unseres Beitrages soll jedoch nicht die Frage des Einflusses auf diese intergouvernementalen Prozesse stehen, sondern die internen Lernprozesse in den besonders von der Krise überraschten internationalen Organisationen und der Einfluss auf die Policy-Entwicklung der Organisation als solcher.

Der Beitrag führt zunächst in das Feld der internationalen Finanzmarktregulierung ein und betrachtet den Schritt zur makro-prudentiellen Regulierung aus der Perspektive der in diesem Feld aktiven internationalen Organisationen. Wie reagierten sie auf ihre offensichtlichen Fehleinschätzungen der Situation vor 2007? (2). Daran schließt eine Diskussion des theoretisch-konzeptionellen Rahmens an. Wie hängen Verwaltungsstile und organisationale Lernkapazitäten zusammen? (3). In den folgenden Fallstudien werden detailliert die unterschiedlichen Lernkurven beider Organisationen betrachtet (4.) Im Schlussteil werden die Ergebnisse zusammengeführt und vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen reflektiert (5.).

2. Der IMF, die OECD und die Finanzmarktkrise: Begrenzte Lernfähigkeit

Die Finanzmarktkrise, die 2007 auf dem US-Immobilienmarkt begann und sich in der Folge über eine Vielzahl von Staaten und Sektoren ausbreitete, hatte die meisten Beobachter der internationalen Finanzmärkte überrascht. Dies galt insbesondere auch für die internationalen Organisationen in diesem Feld (vgl. z.B. *Broome* 2015; *Chwieroth* 2014; *Gabor* 2015; *Güven* 2012; *Joyce* 2013; *Lastra* 2014). Die wichtigsten unter ihnen (IWF, OECD und BIZ) haben hier durchaus unterschiedliche Bilanzen vorzuweisen. Dies betrifft sowohl die Qualität ihrer Prognosen als auch die anschließende kognitive Verarbeitung der Krise. Während die BIZ schon vor 2007 vor Ungleichgewichten auf den Finanzmärkten warnte und einen makro-prudentiellen (also einen auf systemische Risiken abzielenden) Regulierungsansatz befürwortete, hatten der IWF und die OECD keine der drohenden Risiken erkannt und empfahlen einen herkömmlichen

mikro-prudentiellen (also auf die Stabilität einzelner Finanzmarktakteure abzielenden) Regulierungsansatz. Damit bewegten sich IWF und OECD vor 2007 im orthodoxen Mainstream, der vor der Krise von den meisten Akteuren im Feld geteilt wurde, die BIZ vertrat demgegenüber eine heterodoxe Position (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Vor- und Nachkrisenparadigmen der Finanzmarktregulierung

	Vorkrisenparadigma: Mikro-Prudentialismus	Entstehendes Nachkrisenparadigma: Makro-Prudentialismus
Regulierungsparadigma	Das Finanzmarktsystem ist im Ganzen effizient, aber kurzfristigen Störungen ausgesetzt. Die Finanzmärkte benötigen bessere und vollständigere Informationen.	Das Finanzsystem agiert inhärent prozyklisch und ist von Herdenverhalten bedroht. Finanzinnovationen (z.B. Hebel) und zunehmende Komplexität gefährden das System.
Policy-Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Marktmechanismen • Verstärkte Transparenz • Private Risikomodelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Hebelbegrenzungen • Antizyklische Kapitalpuffer • Modularität/Verbote
Setting der Policy-instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierer sammeln Informationen über Verhalten der Marktakteure • Value-at-risk (VaR) Modelle und mikro-prudentielle Regulierung • Individuelles Risikomanagement stabilisiert die Finanzmärkte 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierer setzen und überwachen Standards • VaR Modelle werden als unzureichend erachtet und Prozyklizität verstärken • Makroperspektive auf systemische Risiken • Eigenkapitalvoraussetzungen (leverage ratio)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Hall* (1993) und *Baker* (2013)

Die Diskrepanz dieser „cognitive maps“ ist insofern überraschend, als der professionelle Hintergrund und die „belief systems“ der Beschäftigten in allen Organisationen vergleichbar sind und zudem ein reger personeller Austausch herrscht (siehe das Eingangszitat). In allen Fällen handelt es sich um Ökonomen, die mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen ausgebildet wurden und mit diesen arbeiten, also in „orthodoxem“ ökonomischem Denken sozialisiert sind (vgl. *Seabrooke/Nilsson* 2015).

Der exogene Schock der Finanzmarktkrise hat IWF und OECD zu einem ähnlichen Grade betroffen und sie dazu gezwungen, auf die Entwicklungen zu reagieren. Sie mussten den Grund ihrer fehlerhaften Prognosen eruieren und neue Vorschläge für Fiskal- und Geldpolitik sowie die Finanzmarktregulierung entwickeln. Nach der Behandlung der unmittelbaren Krisenfolgen richtete sich die Aufmerksamkeit schnell auf die Entwicklung mittel- und langfristiger Antworten für die tieferliegenden Probleme des Finanzsektors, die eine so weitgehende Krise erst ermöglicht hatten

In dieser Phase stellt sich ein weiteres Puzzle: Während die Vorkrisenposition der BIZ sich letztendlich bestätigte, waren der IWF und die OECD gezwungen, sich für ihre offenkundigen Fehleinschätzungen zu rechtfertigen, was sie sehr unterschiedlich angingen. Der IWF nahm eine konsequente Wende zum Makro-Prudentialismus (vgl. *Ban* 2015), innerhalb der OECD finden wir jedoch bis heute Auseinandersetzungen zwischen konkurrierenden Paradigmen (vgl. *Enkler u.a.* 2017). Die zentrale Forschungsfrage dieses Beitrages ist folglich: Wie können diese unterschiedlichen „Lernkurven“ in der OECD und dem IWF erklärt werden? Wir schlagen zur Erklärung ein spezifisches Set an organisationalen Mustern innerhalb der internationalen Verwaltungen vor, nämlich „Verwaltungsstile“.

2. Verwaltungsstile und organisationales Lernen: Theoretischer Rahmen

Wie können die im vorigen Abschnitt skizzierten Phänomene erklärt werden? Die neo-realistische Schule in den internationalen Beziehungen würde die Variation durch den *Einfluss mächtiger Mitgliedsstaaten* in den intergouvernementalen Gremien der IOs zu erklären versuchen. Der Neorealismus sieht IOs entweder als Instrumente mächtiger Staaten oder als Arenen an, in denen sich Staaten koordinieren um ihre nationalen Interessen zu verfolgen. Die Sekretariate und Verwaltungen werden bei aller Autonomie als Diener ihrer Herren betrachtet (vgl. *Reinalda/Verbeek* 2004; *Abbott/Snidal* 1998). Es ist offensichtlich, dass dieses Erklärungsmuster für unsere Frage unzureichend ist: Zwar sind sowohl OECD als auch IWF offiziell mitgliedergesteuert. Die Mitgliedsstaaten kontrollieren also die Organisationen durch ein *board of governors* oder einen *council*. In der Finanzmarktregulierung sind die Interessen der Mitgliedsstaaten und die sich daraus ergebenden Koalitionen sehr ähnlich. In allen betrachteten Organisationen nehmen die kontinentaleuropäischen Staaten wie Deutschland und Frankreich ambitioniertere Positionen zum Regulierungsregime ein, da ihre Volkswirtschaften zu geringerem Teil auf Finanzmarktdienstleistungen beruhen als die der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens. Letztere opponieren daher einer Regulierung, die ihre Finanzsektoren zu stark belasten würden (*OECD* 1).¹ Zwar verfügt der IWF mit derzeit 189 Mitgliedern über eine wesentlich breitere Mitgliedschaftsbasis, da aber Niedrigeinkommensländer im Regelfall über wenig ausgeprägte globalisierte Finanzsektoren verfügen, halten diese sich traditionell mit einer eigenständigen Positionierung zurück (*IWF* 1). So bleibt der Einfluss der Mitgliedsstaaten in beiden Organisationen ähnlich. Dies schließt die Beziehungen zu nationalen Verwaltungen ein. Die Rekrutierung erfolgt in beiden Organisationen zunächst über kompetitive Rekrutierung. Nationale Abordnungen (*secondments*) bleiben hier die Ausnahme.

Neben den Interessen der Mitgliedsstaaten könnte das formale Mandat als Erklärungsfaktor für die beobachtete Varianz in Betracht kommen. Internationale Verwaltungen sollten ein intrinsisches Interesse haben, entsprechend ihren im Mandat fixierten Verantwortlichkeiten zu agieren (*Biermann/Siebenhüner* 2009, S. 52). Diese Mandate sind jedoch vage formuliert und gehen oft auf Formelkompromisse zurück. In unseren Fällen gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Organisationen: Sie teilen in ihren finanzmarktbezogenen Kernmandaten die Funktion als *Think tank* und Forum zur Diskussion, Entwicklung und Förderung makro-ökonomischer Politikansätze (*OECD* 2016; *IMF* 2016).²

Da also konventionelle Erklärungsansätze offensichtlich für unsere Fragestellung nur unzureichende Antworten liefern, schlagen wir vor, den Blick auf das Innenleben der internationalen Verwaltungen zu lenken (vgl. auch *Vetterlein/Moschella* 2014). Dabei sollen neben den klassischen strukturellen Merkmalen von Verwaltungen (wie deren Mandate, Autonomie, Größe, Ressourcen und Personalkörper), auch deren informelle Normen und Routinen, kurz deren „Verwaltungsstile“ (vgl. *Knill* 2001; *Grohs/Knill* 2015) in den Fokus genommen werden.

Verwaltungsstile können dem breiteren Konzept der Verwaltungskultur zugerechnet werden. Dieser übergreifende Begriff der Verwaltungskultur bleibt jedoch schillernd und wird in der Literatur unterschiedlich gehandhabt. Hilfreich ist die von Werner Jann vorgenommene Unterscheidung von Mikrokonzeptionen von Verwaltungskul-

tur auf der einen Seite, die auf die Einstellungsmuster zur Verwaltung in der Bevölkerung („Verwaltungskultur I“) sowie die Einstellungsmuster von Verwaltungsmitarbeitern („Verwaltungskultur II“) fokussieren und Makrokonzeptionen auf der anderen Seite, die auf abstrakte Verwaltungstraditionen wie die kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public-Interest-Kultur („Verwaltungskultur IV“) Bezug nehmen. Eine vierte Perspektive, die hier weiter verfolgt werden soll, betrachtet demgegenüber spezifische Ausgestaltungen von Institutionen und Prozessen („Verwaltungskultur III“). Ein solches Mesokonzept wird von uns im Weiteren als „Verwaltungsstil“ bezeichnet. Dieses stellt auf die formellen und informellen Routinen ab, mit den Verwaltungen typischerweise Aufgaben bearbeiten.

Unter den Grundbedingungen von Unsicherheit und Komplexität entwickeln in der Verwaltung Tätige Routinen und informelle Praktiken, um mit der Knappheit an Wissen, Zeit und Informationsverarbeitungskapazitäten umzugehen (vgl. *Simon* 1997). Auf Ebene der Organisation können sich solche Routinen zu stabilen Mustern des Problemlösungsverhaltens verstetigen. Modi der Problemidentifikation, der Entwicklung von Lösungsstrategien und materielle Politiken, die in der Vergangenheit zufriedenstellende Lösungen mit sich gebracht haben werden in Organisationen wiederholt und den Mitarbeitern mehr oder weniger kodifiziert („Das hat man schon immer so gemacht“). Diese Problemlösungsstile werden so Teil der organisationalen Identität und gerinnen im Laufe der Zeit zu informellen Institutionen (vgl. *Wilson* 1989). Diese informellen Institutionen beschränken sich nicht nur auf Routinen, sondern auf generellen Orientierungen mit denen Organisationen ihrer Umwelt begegnen.

In der Literatur finden sich verschiedene Ansätze, solche administrativen oder Policy-Stile zu konzeptionell zu fassen und zu operationalisieren (z.B. *Richardson* 1993; *Howlett* 2003; *Vogel* 1986). In diesem Beitrag wird auf eine Konzeptualisierung administrativer Stile zurückgegriffen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes zu den administrativen Stilen internationaler Organisationen entwickelt wurde.³ Es besitzt den Vorteil, dass es auf Grund seines Abstraktionsgrades auf eine große Bandbreite administrativer Organisationseinheiten angepasst werden kann. In Anlehnung an die Heuristik des „Policy-Zyklus“ differenziert das Konzept analytisch zwischen drei Dimensionen – „Policy-Initiierung“, „Policy-Drafting“ und „Policy-Implementation“ – die unterschiedlichen Stufen im administrativen Prozess widerspiegeln.⁴

Die erste Dimension – „Policy-Initiierung“ – bezieht sich auf die Rolle von Verwaltungen während der Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings. Von zentraler Bedeutung ist die Frage, inwiefern sich die Verwaltung durch ein aktives oder reaktives Verhaltensmuster auszeichnet. Aktive Muster greifen dabei pro-aktiv eigene Themen auf und versuchen Unterstützung für die Vorhaben (z.B. bei Interessengruppen) zu mobilisieren. Sie beobachten dabei früh den politischen Raum und identifizieren Gelegenheiten, ihre Themen zu platzieren.

In der zweiten Phase, dem „Policy-Drafting“ geht es um den Einfluss bei der Vorbereitung und Formulierung von konkreten Gesetzesvorschlägen. Hierbei lassen sich im Anschluss an Herbert Simon zwischen einem „optimierenden“ (*optimizing*) und einem „zufriedenstellenden“ (*satisficing*) Problemlösungsstil unterscheiden (vgl. *Simon* 1997). Bei ersterem werden gezielt Alternativen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen, bei letzterem auf „übliche“ Lösungsansätze zurückgegriffen. Ersterer versucht, offensive Koordination mit anderen Ressorts herzustellen, während dies im zweiten Fall vermieden wird. Schließlich findet sich in ersterem Stil eine Antizipation

der politischen Positionen, also eine „funktionale Politisierung“ (Mayntz/Derlien 1989).

In den beiden hier betrachteten Dimensionen können zwei idealtypische Muster identifiziert werden, die eher einem unternehmerischen (*Entrepreneur*) oder einem passiv dienenden (*Servant*) Stil entsprechen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Idealtypische Verwaltungsstile von politikvorbereitenden Verwaltungen

Phase der Politikgestaltung	„Aktiver Stil“ (entrepreneur)	„Passiver Stil“ (servant)
1. Policy-Initiierung		
1.1 Themenstellung und -entstehung	Innerhalb der Bürokratie	Außerhalb der Bürokratie
1.2 Mobilisierung von Unterstützung	Hoch	Niedrig
1.3 Beobachtung des politischen Raumes	Aktiv	Abwesend
2. Policy-Drafting		
2.1 Lösungssuche	Optimizing	Satisficing
2.2 Interne Koordination	Positive Koordination	Negative Koordination
2.3 Politische Antizipation	Hoch	Niedrig
3. Policy Implementation (nicht im Fokus dieses Beitrags)		
3.1 Nutzung formaler Instrumente	Strategisch	Formal
3.2 Policy-Unterstützung	Hoch	Niedrig
3.3 Evaluationsbemühung	Hoch	Niedrig

Quelle: In Anlehnung an Knill u.a. 2017, S. 61.

Wie hängen diese Verwaltungsstile nun mit dem unterschiedlichen Lernverhalten der Organisationen in Reaktion auf die Finanzkrise zusammen?

Die Literatur über Lernen in internationalen Organisationen ist vor allem durch eine Reihe disparater Einzelfallstudien gekennzeichnet, beispielsweise zur ILO (Senghaas-Knobloch u.a., 2003) oder zur EU Kommission (Böhling 2007). Des Weiteren gab es bisher erste Versuche, Lernprozesse in internationalen Organisationen im Bereich Umweltpolitik (Siebenhüner 2008) und UN-Friedenseinsätze empirisch zu untersuchen (Benner u.a., 2011). All diesen Studien fehlt allerdings ein auf die Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen fokussierter, vergleichender Ansatz. Dies gilt auch für Arbeiten wie die von Brown u.a. (2006), die zwölf verschiedene Fallstudien zum Thema Lernen ohne einen kohärenten analytischen Rahmen auf so unterschiedlichen Ebenen wie dem russischen Energiesektor, der EU-Kommission oder Entwicklungshilfeorganisationen präsentierten.

Bei der Frage nach der Lernfähigkeit von Organisationen ist es naheliegend, die umfangreiche (aber recht disparate) Literatur zum Policy- (vgl. Haas/Haas 1995; Hall

1993) und Organisationslernen (z.B. *Argyris/Schön* 1996; *Benner* u.a. 2009; *Levitt/March* 1988) zu Rate zu ziehen. Hier finden sich eine Reihe von Argumenten, die unsere Grundannahme bestätigen, dass der Problemdruck durch externe Ereignisse (die Finanzkrise) und externer politischer Druck durch die Mitgliedsstaaten als Prinzipale nicht direkt wirken, sondern durch organisationale Filter und speziell etablierte Routinen vermittelt und neu geframet werden: „organizations are seen as learning by encoding inferences from history into routines that guide behavior“ (*Levitt/March* 1988, S. 320). Verwaltungsstile stellen solche Routinen zur Verfügung, die bestimmte prozedurale Aspekte des Problemlösungsverhaltens betonen (und andere vernachlässigen).

Wie wir gesehen haben, drehen sich Kernaspekte von Verwaltungsstilen in beiden hier betrachteten Phasen des Policy-Zyklus um Informationssammlung und Verarbeitung sowie die politische Antizipation der politischen Durchsetzbarkeit. Wir können daher annehmen, dass Organisationen, die eher entrepreneurialen Stilen folgen und die es gewohnt sind, Alternativen systematisch abzuwägen sowie sensitiv für den Wandel der politischen Umwelt sind, sich als lernfähiger erweisen. Solche Organisationen können auch auf ein breiteres Set an alternativen Herangehensweisen zurückgreifen, die in ihrem „organisationalen Gedächtnis“ verfügbar sind: „organizations have difficulty retrieving relatively old, unused knowledge“ (*Levitt/March* 1988, S. 328). Zudem erleichtert ein Denken in Alternativen, die sich einem „Optimizing“ annähern, die Öffnung für neue Denkansätze. Daher nehmen wir an, dass Verwaltungen mit einem „unternehmerischen Stil“ wahrscheinlicher aus Erfahrungen wie der Finanzkrise lernen.

Unter „Lernfähigkeit“ wird im Folgenden ein Policylernen mit Bezug auf substantielle (Politikempfehlungen u.a.) wie institutionelle (Organisation und Arbeitsläufe etc.) Wandel verstanden, der auf Erfahrungen der Vergangenheit beruht. Die Ausprägung der „Lernfähigkeit“ bzw. der „Lernkurve“ bezieht sich also auf das Ausmaß des Wandels der zu Grunde gelegten kognitiven Grundannahmen, die sich in der Literatur verschiedene Unterscheidungen wiederfinden. Haas (1990) unterscheidet Anpassung (*adaption*) von tatsächlichem Lernen (*learning*), *Argyris* und *Schön* (1996) *single-loop* von *double-loop learning*. Beide Unterscheidungen bestimmen den Grad des Wandels in der Frage, inwieweit die bisherigen impliziten Grundannahmen und Organisationsziele in Frage gestellt werden (oder nicht). Wir beziehen uns im Weiteren auf *Halls* (1993) darauf aufbauenden Unterscheidungen der einen bloßen Wandel der eingesetzten Instrumente als *first-order-change*, einen Wandel über Einsatz und Ziele der Instrumente als *second-order-change* und einen Wandel in den zu Grunde gelegten „Paradigmen“ als *third-order-change* klassifiziert. Wie sich im Weiteren zeigen lässt, entspricht der Wandel in der OECD eher einem *first-order-change*, während im IMF zumindest von einem *second-order-change* die ausgegangen werden kann.

4. Verwaltungsstile im IWF und der OECD: Fallstudien

Die im vorigen Abschnitt entwickelten Annahmen werden im Folgenden anhand zweier Fallstudien untersucht. Grundlage sind Experteninterviews, die von den Autoren in den Jahren 2015 und 2016 mit Mitarbeitern beider Organisationen in den Hauptsitzen der OECD und des IWF vor Ort und in Ausnahmefällen telefonisch geführt wurden. Dabei wurden alle beteiligten Ebenen der Organisationen vom wissenschaftlichen Mitarbeiter, über das mittlere Management bis hin zur Führungsebene interviewt (15 beim

IWF und 22 bei der OECD). Dabei wurde auf einen halbstandardisierten Fragebogen zurückgegriffen und jeweils am Beispiel eines konkreten Regulierungsvorschlags, an dem die Befragten beteiligt waren, diskutiert, wie dieser über alle Phasen der Politikentwicklung hinweg zustande kam. Der Fragebogen versuchte auch zu erfassen, ob die Arbeitsstile der jeweiligen Verwaltungseinheiten eher einem entrepreneurialen, aktiven, oder eher einem passiven („servant“) Stil entsprechend Tabelle 2 entsprachen. Zunächst werden die Organisationen, ihre organisationalen Charakteristiken vorgestellt und anhand der Interviews ihre jeweiligen administrativen Stile dargestellt. Dabei liegt der Fokus aus Platzgründen auf den einzelnen Dimensionen des jeweiligen „Verwaltungsstils“. Danach werden ihre „Lernkurven“ analysiert und vor dem Hintergrund unserer Erwartungen der Zusammenhang zwischen Stilen und Lernen diskutiert.

Der IWF: Unternehmerischer Stil in herausfordernder Umwelt

Der IWF umfasst heute 189 Mitgliedsstaaten und hat den Auftrag die Stabilität des internationalen Geld- und Finanzsystems zu überwachen und sicherzustellen (IMF 2016). Dies beinhaltet die Überwachung des Wechselkurssystems und internationaler Zahlungsströme, die Beobachtung der Volkswirtschaften der Mitgliedsstaaten in Form der „Article IV Surveillance Reports“ sowie die Behandlung von makro-ökonomischen Problemen sowie Fragen der Finanzmärkte, die die globale Stabilität beeinflussen (IMF 2016). Darüber hinaus ist er insbesondere als Kreditgeber in einer zweiten der Idee nach stabilisierenden Rolle tätig. Der Wandel in diesen Bereichen (vgl. Lütz 2016) steht nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags.

In der *Phase der Policy-Initiierung* weist der IWF ein sehr entrepreneurialles Verhalten auf, das aus der Bürokratie heraus Policy-Initiativen ergreift (Indikator 1.1). Hier herrschen zwei Ansätze vor: Erstens werden innerhalb der Bürokratie neue eigenständige Policy-Vorschläge entwickelt. Zweitens werden alternativ in Reaktion auf externe Ereignisse zum frühestmöglichen Zeitpunkt Vorschläge erarbeitet, um in der Lage zu sein, möglichst zu Beginn der Politikentwicklung sprechfähig zu sein und die Diskussion mitzugestalten (IWF 1). Letztere Herangehensweise dominiert in global relevanten Situationen und setzt eine aufmerksame Beobachtung der Weltökonomie voraus. Die Mitarbeiter des IWF beobachten daher konstant Ereignisse wie Leitzinsänderungen, Wachstumsraten etc. um frühzeitig reagieren zu können. Die Regionalabteilungen decken alle Regionen und Staaten ab, während funktionale Abteilungen die jeweiligen relevanten Politikbereiche abdecken (Indikator 1.2). Wenn hier stabilitätsgefährdende Entwicklungen beobachtet werden, können zusätzliche interne Ressourcen mobilisiert werden und spezifische Arbeitsgruppen eingerichtet werden (IWF 2). Zusätzlich wird durch engen Kontakt zu den Mitgliedsstaaten, aber auch zu durchaus kritischen NGOs die Information durch zahlreiche Stakeholder sichergestellt (IWF 2) (Indikator 1.3).

Während des Erstellens von Politikempfehlungen, dem *Policy Drafting*, verfolgt der IWF ebenfalls eine entrepreneurialle, kohärente und rigide Arbeitsweise. Obwohl der IWF keine akademische Institution darstellt, werden Kernpublikationen wie der World Economic Outlook und der Global Financial Stability Report an rigiden wissenschaftlichen Standards gemessen (IMF 3):

“When you produce a draft, it gets corrected by your immediate supervisor, and then above, and another above – at least four or five steps, often all the way to the top and back down. [...] You spend a lot of time adjusting the text and the feedback of others until finally it goes to the Board, and then it basically rubber-stamps it most of the time. [...] At the IMF, the staff is supposed to produce the perfect product.” (IMF 1)

Der optimierende Prozess zur Entwicklung der bestmöglichen Politikempfehlung enthält einen internen horizontalen Koordinationsprozess um die Kohärenz der IWF-Empfehlungen sicherzustellen. Dafür wurde ein ausgeklügeltes internes System aufgebaut, dieses System greift auf eine zentrale Koordinationsinstanz zurück, das *Strategy, Policy & Review Department (SPR)*, das interne Differenzen zu vermitteln sucht, bevor diese die Führungsebene oder das *Executive Board* erreichen (IWF 4).

Trotz dieser sehr entrepreneurialen Herangehensweise kann die Administration des IWF keine bindenden Entscheidungen verabschieden, das *Executive Board* hat weiterhin das Letztentscheidungsrecht. Dennoch werden der Verwaltung hier Spielräume eingeräumt, die die de-facto Kontrolle der Mitgliedsstaaten einschränkt. Die IWF-Verwaltung weiß oft die politischen Beschränkungen zu antizipieren (Indikator 2.3). Diese funktionale Politisierung richtet sich sowohl intern am Executive Board, als auch extern (gegenüber den einzelnen Mitgliedsstaaten) aus.

Die OECD: Fragmentierte Auftragsarbeit als Kern

Die 1961 gegründete OECD hat gegenwärtig 34 Mitgliedsstaaten. Die OECD engagiert sich neben vielfältigen anderen Feldern hinsichtlich der Finanzmarktregulierung im gleichen Aufgabenportfolio wie der IWF. Dazu gehört die Überwachung der Volkswirtschaften ihrer Mitgliedsstaaten, der globalen Wirtschaftsentwicklung sowie der Stabilität der Finanzmärkte. Die Länderberichte ähneln den „Article IV Surveillance Reports“ des IWF. Auch sie haben die Aufgabe, den Status der Volkswirtschaften zu untersuchen und Empfehlungen auszusprechen.

Dennoch unterscheiden sich die Herangehensweisen. Die OECD weist viel stärker als der IWF ein Auftragnehmerverständnis auf, das weniger Eigeninitiative in der Politikinitiierung aufweist. Diese ist vielmehr extern, durch Nachfrage aus den Mitgliedsstaaten getrieben (Indikator 1.1). Die mit Finanzmarkt- und Geldpolitik betrauten Einheiten – das *Economics Department (Eco)* und das *Directorate for Financial and Enterprise Affairs (DAF)* erstellen drei verschiedene Arten von Ergebnissen: Zum einen sind dies die sog. „required outputs“. Dies sind standardisierte Länderberichte oder Serien wie „Trends in financial markets“, die unter einem strikten Review-Prozess von Komitees der Mitgliedstaaten stehen (OECD 1); im Bereich der Finanzmärkte ist dies das *Committee on Financial Markets (CMF)*. Eine zweite Form von Ergebnissen sind solche, die außerhalb des normalen Budgets erstellt werden und durch „voluntary contributions“ finanziert werden. Nur dem dritten Typ von Outputs kommt der Charakter der Eigeninitiierung zu (OECD 1): Die Mitarbeiter haben hier deutlichen Spielraum in der Wahl der behandelten Themen. Diese „Policy Studies“ und „Working Paper“ unterliegen einem weniger strikten Kontrollmechanismus, auch wenn laufende Reformen darauf abzielen, auch die hier laufenden Initiativen stärker an die OECD-Generallinie anzubinden.

“When we choose the topics, we can come up with almost any idea we want, subject to some constraints such as being acceptable for a member country and being live topics, something that the organization in general is interested in.” (OECD 2)

Der Großteil der OECD-Arbeit bleibt aber extern gesetzt. Ein pro-aktives Mapping des politischen Raumes jenseits der Auftragnehmerposition (Indikator 1.2) entfällt daher in der Regel. Dies führt oft zur nachträglichen Entfernung von einzelnen Empfehlungen aus den Berichten, wenn sie den Absichten der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen (OECD 13). Eine Zusammenarbeit mit externen Akteuren wie NGOs ist auch aus diesem Grund geringer ausgeprägt (Indikator 1.3). Das Framing der Policies wird wesentlich durch die Mitgliedsstaaten bestimmt, insb. deren Prioritätensetzungen in der Themenwahl (OECD 11). Bevor die OECD-Mitarbeiter einen ersten Entwurf präsentieren, sorgen sie für ein „Informal Agreement“ genanntes Übereinkommen mit dem jeweiligen Mitgliedsstaat (OECD 1).

Hinsichtlich des *policy drafting-Stils* ist die Evidenz gemischt. Es gibt einige Routinen in der OECD, die auf eine Logik der Optimierung ausgelegt sind. So werden z. B. vom Anspruch her rigide wissenschaftliche Standards bei der Abwägung von alternativen Policies verfolgt (Indikator 2.1). Die meisten Beschäftigten der OECD zielen auf „evidence-based research“ ab, ein vielfach in den Interviews erwähntes Narrativ (OECD 1, 2, 4, 7, 10, 14, 18, 20). In den konkreten Arbeitssituationen überwiegt jedoch die Tendenz, einer Logik der Angemessenheit zu folgen. Die quasi-akademischen Standards werden jedoch von Zeit zu Zeit abgesenkt um politische, finanzielle, oder andere Hindernisse zu bewältigen. Ein gewichtiger Grund sind die intensiven Verhandlungsprozesse mit Vertretern der Mitgliedsstaaten in den Komitees, die der OECD-Verwaltung ein Stück weit die Autorschaft der Publikationen entziehen:

“[Drafting] is a very intense period because it’s as much drafting as it is negotiating.” (OECD 16)

Diese Politisierung ist bis in die Gliederung der Berichte nachverfolgbar. Länderberichte sind z.B. nicht in einer für die Leserschaft intuitiv nachvollziehbaren Weise strukturiert, sondern nach Prioritäten der Verhandlungbarkeit.

Zudem ist das *drafting* in der OECD hochgradig fragmentiert (Indikator 2.2): Verschiedene Einheiten innerhalb einer Abteilung sowie verschiedene Abteilungen innerhalb der OECD stimmen sich nur insoweit ab, als Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können. Dies wird intern durchaus als Problem gesehen, da dadurch die Position der Verwaltung gegenüber den Mitgliedsstaaten und anderen externen Stakeholdern geschwächt wird. Zur Koordination werden Entwürfe an andere Ressorts verschickt, Kommentare aber ignoriert oder nicht angemessen behandelt (OECD 1). Ein Grund liegt in großer – ressourcengetriebener – Konkurrenz zwischen den Abteilungen und daraus resultierenden „*turf wars*“ (OECD 20). Diese Probleme sind der Führungsebene bekannt, werden aber als schwer veränderbar eingestuft (OECD 5).

“There are turf wars between directorates on certain topics. There is also competition between flagship products, and everyone wants as much visibility as possible for their publications, which is bad for coherence, but good for innovation.” (OECD 2)

Den Beschäftigten der OECD ist der politische Charakter ihrer Arbeit bewusst (Indikator 2.3). Dennoch ziehen sie sich auf die formalen Prozesse zurück, statt antizipativ auf informellem Wege vorab Abstimmung mit wichtigen Komitee-Mitgliedern zu suchen. Dies führt zu extensiven ex-post Überarbeitungen:

“We sit together looking at the same screen and work with the track-changes function. If a delegate does not like something, we need to negotiate. But the pencil, or better, the keyboard remains in my hand.” (OECD 1)

Zusammenfassend können wir eine deutliche Varianz in den Verwaltungsstilen in den Phasen der Policy-Initiierung und der Drafting-Phase beobachten. Der IWF zeigt einen ausgeprägt unternehmerischen Stil in allen sechs betrachteten Dimensionen. Er entwickelt die meisten Initiativen aus eigenem Antrieb und sucht die Unterstützung für seine Vorschläge innerhalb wie außerhalb der Organisation. Die eigentliche Drafting-Phase weist eher einem synoptisch-optimierenden und koordinierenden Charakter auf. Demgegenüber ist die OECD stärker außengesteuert in Themenwahl und eher passiv in der Erarbeitung von Policy-Initiativen. Die Organisation ist geprägt durch interne Fragmentierung und fehlende Ex Ante-Abstimmung, was zu Verzögerungen und fachlich sub-optimalen Ergebnissen führen kann (vgl. für einen Überblick Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausprägung der Indikatoren für Verwaltungsstile

Indikator		IWF	OECD
Policy initiation			
1.1	Themenstellung und	Innerhalb der Bürokratie	Außerhalb der Bürokratie
1.2	-entstehung		
1.3	Mobilisierung von Unterstützung	Hoch	Gemischt
	Beobachtung des politischen Raumes	Ausgeprägt	Kaum vorhanden
Policy drafting			
2.1	Lösungssuche	Optimierend	Gemischt
2.2	Interne Koordination	Positive Koordination	Negative Koordination
2.3	Politische Antizipation	Funktionale Politisierung	Relativ abwesend

Quelle: Eigene Darstellung.

5. Verschiedene Lernkurven: Krisenreaktionen im IWF und der OECD

Wie wirken sich die deutlichen Unterschiede in den bisher untersuchten Verwaltungsstilen auf die Lernfähigkeit der Organisationen und insbesondere ihrer Verwaltungen aus? Die Erfahrung der Fehleinschätzung der Gefahr einer Finanzkrise führten innerhalb wie außerhalb der Organisationen zu deutlichen Forderungen nach Reformen. Entgegen der Annahmen etwa des soziologischen Institutionalismus (vgl. *Di Maggio/Powell* 1983) führte dies jedoch nicht zu einer Konvergenz, sondern die vor der Krise recht kongruenten Politikansätze wichen nach 2008 deutlich voneinander ab.

Der IWF – Lernen im Stil

Im IWF wurde eine unabhängige Evaluation der bisherigen Arbeitsweisen durchgeführt. Der *Independent Evaluation Report* identifizierte offen die Schwächen der IWF-Analysen, berichtete von Phänomenen des „groupthink“, intellektueller Vereinnah-

mung durch Interessengruppen und einem fehlenden Anreiz, über Arbeitsgruppengrenzen zusammenzuarbeiten (vgl. *IMF* 2011). Dabei half der Bericht, die ohnehin stattfindende interne Reformdebatte innerhalb der Verwaltung des IWF explizit zu machen.

“The crisis surely led to reflections here at the Fund – that these problems are more and more complex, and that you thus need people to talk more with one another across different departments. I am not saying we have solved the issue, but there is a lot of reflection going on, and we fully understand that we need to connect people in the building and to people outside as well.” (IWF 11)

Der Bericht erleichterte der Verwaltung die internen Problemlagen anzuerkennen, die implizit vielen bekannt waren. Die direkte Kritik stieß allerdings auch auf Ablehnung und führte auch zu Abwehrreaktionen gegen das methodische Vorgehen und die Schlussfolgerungen.

So erforderte die Durchsetzung einen offiziellen Umsetzungsplan durch das *Executive Board* und war hoch umstritten. Die beiden ersten Umsetzungspläne, die noch von der Führungsebene der Verwaltung eingebracht wurden, wurden vom *Executive Board* zurückgewiesen. Schließlich wurden zum einen inhaltliche Anpassungen, zum zweiten Änderungen der administrativen Steuerung, insbesondere der internen Koordinierung festgeschrieben (*IWF* 6). Organisationale Änderungen waren allerdings schwierig, da der IWF gleichzeitig die unmittelbaren Krisenfolgen verarbeiten musste.

“First, there was a pure fire-fighting exercise by the Fund, and it had to be done very quickly. Then, as the crisis unfolded, many people here thought about what had gone wrong, what we’d missed, what is it that we needed to learn and also to un-learn. That happened at all levels and is still continuing. We saw that there are things we thought we knew but were not quite right. First, we had the research people look into that, but bit by bit it feeds into operations as well.” (IWF 11)

Ein erster Schritt war die Einrichtung einer personell gut ausgestatteten „*Macroprudential policy division*“ (MCM), die die Etablierung neuer Konzepte und Denkweisen institutionell verkörpern sollte (*IWF* 14). Diese Reaktion entspricht damit dem Stilelement der Einrichtung eigener Informationskapazitäten. Darüber hinaus wurde die Personalpolitik umgestellt um zwei Defizite zu beheben: Die Mitgliedsstaaten hatten sich in der Vergangenheit darüber beschwert, dass die Mitarbeiter in der Länderaufsicht nach Article IV zu häufig wechselten, um tatsächliche länderspezifische Kompetenz aufbauen zu können. In einer umstrittenen Entscheidung wurde der Rotationszeitraum daher von einem auf drei Jahre verlängert. Damit wurden die Mitarbeiter gezwungen, auch auf unbeliebten Außenposten längere Zeit zu verweilen (*IWF* 6). Gegenläufig dazu wurden die internen Rotationsregeln zwischen Abteilungen verschärft, so dass die Mitarbeiter gezwungen waren häufiger zwischen den Aufgabengebieten zu wechseln, um die Probleme des *Groupthink* zu vermeiden und gegenseitige Lernprozesse anzustoßen (*IWF* 11).

Ein eher langfristig angelegter Prozess setzte ebenfalls am Silodenken an und soll den Entscheidungsprozess öffnen. Externe Berater werden nun verstärkt herangezogen, um heterodoxe Vorstellungen und Konzepte in der Politikentwicklung zu berücksichtigen. Damit wird am existierenden Stil angeschlossen, der sich somit quasi selbst verstärkt. Es geht nun nicht mehr nur um die Heranziehung zusätzlicher Informationen, sondern um die bewusste Irritation und Herausforderung der etablierten Denkmuster in der Organisation.

“The IMF now pays more attention to dissenting views within the Fund, not necessarily to change its own view but to force oneself to defend the own view and see how far that takes you.” (IWF 11)

Ebenfalls verstärkt und stärker institutionalisiert wurde die Kartierung des politischen Raumes durch die verbindliche Einführung der „Red Team“-Technik, bei der die Beteiligten alle erdenklichen Gegenargumente gegen die eigene Position mobilisieren sollen und sich damit der Auseinandersetzung im politischen Raum wappnen sollen (IWF 7).

Diese Initiativen wurden von der Hausspitze vorangetrieben. Auch wenn sie von vielen Mitarbeitern mitgetragen wurden, gab es hausinterne Widerstände, insbesondere auf der Leitungsebene und im mittleren Management; für viele stimmte zwar die Richtung der Entwicklung, aber die Geschwindigkeit des Wandels überforderte viele Akteure.

“I think there is a lot of change in the institution. Silo mentality and groupthink have been fundamentally and permanently changed. But there are also some things that persist, as you can see in the evaluation of recurring issues which are just part of the nature of a larger organization like this. So you have to keep working on this, and the managing director affirmed this view.” (IWF 3)

Als letztes Element wurde auch die Kommunikationsstrategie des IWF umgestellt. Die Kommunikation mit Dritten wurde intensiviert und pro-aktiver, selbstkritischer, und nach außen gerichteter. Dabei wurden zunehmend auch Argumente von außen wohlwollend aufgegriffen.

“One big difference in this crisis was that we are much more engaged with the external world now than we used to be. A lot of work now has to do with external communications with stakeholders – that has changed quite a bit.” (IWF 2)

Die Reaktionsdynamik und Lernfähigkeit des IWF wurde durch zwei verkoppelte Prozesse angetrieben. Der eine – und hier sind sich IWF und OECD ähnlich – war die Aufforderung aus dem *Board of Gouverneurs*, nach der Krise die eigenen Prozesse zu überdenken. Dies wurde auch durch die Bereitstellung von Ressourcen zum Aufbau neuer Einheiten unterstützt. So wurde intern neue Kompetenzen in den Bereichen makroökonomischer Dauerbeobachtung und der Überwachung der Finanzmärkte aufgebaut. Insgesamt wurde der Bereich der Bankenregulierung ausgedehnt und die Datenbasis verbessert (IWF 7).

Die andere war eine interne Lerndynamik, die stark an den Arbeitsroutinen des IWF orientiert war. Der Verwaltungsstil erlaubte so, sich selbst aus der selbstgeschaffenen Bredouille mit eigenen Mitteln, der Verstärkung der antizipativen Kapazitäten, der koordinierten Entscheidungsfindung und einer stärkeren Öffnung für externe Information (und Irritation) herauszuarbeiten. Es handelte sich also um keinen reinen Top-Down-Prozess, sondern kam aus der Organisation heraus und wurde namentlich von jüngeren Mitarbeitern mitgetragen und mitentwickelt.

Die OECD: Inkrementelle Anpassung bei bleibender Fragmentierung

Die Bedeutung dieser unternehmerischen Veränderungskultur wird im direkten Vergleich mit der OECD deutlich. Die Krisenreaktionen der OECD wurden demgegenüber

stärker durch die Hausspitze vorangetrieben. Dadurch wurde es versäumt, die Akzeptanz für die Lernprozesse organisationsweit sicherzustellen. Über die Implementierung der Initiative zum Aufbrechen der ökonomischen Orthodoxie, die sog. „*New Approaches to Economic Challenges*“ (NAEC) wird im direkten Vergleich mit dem IWF berichtet:

“At the OECD, the Secretary-General had to personally decide that the NAEC strategy was the way to go, and this is what they did then. But if he hadn’t done that, I think nothing would have changed at the OECD. So I think at least it was a great idea to do NAEC. It took discretion by the Secretary-General. Here at the Fund, there are embedded processes to deliver change, plus staff here are also more flexible, and it is really in the mindset of Fund staff to think about how to improve processes, how to improve analyses of risks, and so on, definitely more than at the OECD.” (IWF 7)

Diese Aussage eines von der OECD zum IWF gewechselten Mitarbeiters zeigt die fundamentalen Unterschiede zwischen beiden Organisationen zugespitzt auf. Im Gegensatz zum IWF unternahm die OECD weniger – und das, wie viele Beobachter urteilen, auch zu spät. Wie beim IWF waren in der OECD sowohl Bottom up-Lernprozesse mit koordinierten top-down Ansätzen wie der NAEC zu beobachten. Die Beschäftigten in den mit Finanzmarktregulierung betrauten Abteilungen waren sich ihrer Fehleinschätzungen im Vorfeld der Krise durchaus bewusst.

“The OECD didn’t see anything coming, so there obviously was enormous pressure for change from the outside world. And it really isn’t completely implausible to change course if you are as wrong as we were, to be honest.” (OECD 1)

Das „*Directorate for Financial and Enterprise Affairs*“ (DAF) nahm die Führungsrolle ein, um innerhalb der OECD einen Wandel der Analyseinstrumente und Änderungen am Vorkrisenparadigma voranzutreiben, traf aber auf Widerstand aus dem größeren und einflussreicheren *Economics Department* (ECO) (OECD 20). Die Vorschläge aus dem DAF zielten darauf ab, den Einfluss der Finanzmärkte auf die Realwirtschaft stärker in die Betrachtungsweisen zu integrieren, die öffentlichen Kosten impliziter Garantien für Großbanken zu berücksichtigen und den Basel-Prozess enger zu begleiten (OECD 14). Die Dominanz von ECO führte auch in internationalen Abstimmungsprozessen zu einer abweichenden Haltung der OECD, die hier die „alte“ Linie mit den Eckpunkten freier Märkte, niedriger Regulierungsstandards und Freihandel weiterverfolgte. Auf Grund der sich im passiven Stil niederschlagenden unterentwickelten internen Koordination konnte dieser Konflikt zwischen ECO und DAF nicht zufriedenstellend gelöst werden. Der IWF schlug demgegenüber beispielsweise zeitweilige Kapitalverkehrskontrollen für Emerging Markets vor – eine Position der sich die OECD stark widersetzte:

“At the IMF, there was a major change in thinking about capital controls. We strongly opposed this because of our Codes of Liberalizations of Capital Movements [a legal framework committing countries to freedom of capital movement]. We surely did never go that far and rather clutched to the idea that free trade and capital movement were always beneficial. We thought that if this is the kind of policy change, then we don’t want to be a part of it; we’d rather fight it.” (OECD 10)

Zusammenfassend war der Wandel in der OECD sowohl auf der Ebene des konkreten Policy-Wandels als auch der Öffnung der Verwaltung für heterodoxe Ansätze deutlich zurückhaltender. Der fragmentierte und wenig unternehmerische Verwaltungsstil führte

vielmehr zur gegenseitigen internen Blockade, die auch den Versuch „von oben“ die Verwaltung zu kohärenteren Verfahren und Ergebnissen zu kommen, konterkarieren. Den Stand fasst ein Vertreter der Führungsebene der OECD folgendermaßen zusammen:

“There is a tension about whether incremental or fundamental change is needed [after the crisis]. On the incremental side of things, there have been some improvements. We think more about financial instability indicators. We also have slightly revised assumptions about risk. Also, our forecasting has been overhauled to some extent. It’s all pretty minor. It’s not a fundamental shift at all. Some lessons have been learned; we changed a little bit. On the fundamental side, there is the ambition for it in some parts of the organization; certainly, it is hard to know whether the Economics Department buys into it at all. But it has affected the analytical products. Whether it’s enough is the question.” (OECD 18)

Der sichtbarste Lernprozess wurde von außen angestoßen. Der Europarat bat 2010 im Rahmen seines jährlichen Briefings durch die OECD darum, einen Überblick darüber zu geben welche Empfehlungen die OECD vor der Finanzkrise gegeben habe und welche Fehler dabei unterlaufen seien (OECD 19). Aus dieser Anfrage heraus entwickelte sich in der Folge die NAEC-Initiative „New Approaches to Economic Challenges“ (NAEC); dies dauerte weitere zwei Jahre, so dass erst fünf Jahre nach der Krise eine größere Reflexion des eigenen Ansatzes erfolgte. Das Economics Department lehnt diesen Prozess weiterhin ab und verweigert sich dem Wandel (OECD 1).

“NAEC is an attempt to support, trigger, and push organizational change and policy change. It took long to react to the crisis with NAEC: It was launched in 2012, five years after the GFC [Great Financial Crisis]. We should have reacted earlier. When we started to take stock, we realized we were not looking so good. There was a paper here and there, mostly from DAF, warning about imbalances, but it was mainly window-dressing.” (OECD 19)

Die NAEC-Initiative wurde als Top-Down-Entscheidung lanciert und vom OECD-Generalsekretär Angel Gurría aktiv gefördert. Auch die Mitgliedsstaaten unterstützten im Ganzen den Prozess (OECD 19). Jedoch gab es trotz des hohen Reformdrucks weiterhin einzelne Mitgliedsstaaten und zahlreiche Mitarbeiter, die weiterhin dem Vorkrisenparadigma anhängen und der Berücksichtigung nicht-traditioneller ökonomischer Gegenstände wie Ungleichheit und Umweltschutz in die Betrachtungen der OECD widersprachen.

“There was a lot of resistance to change. The resistance of people to change is amazing. There is an amazing arrogance of economists. After the crisis, we should have been a little bit more humble. Most economists don’t question their frameworks; they change them only incrementally. [...] We tried to change the entire management structure of ECO. I’ve heard that the new directors deal with a lot of resistance to change. It’s painful to change the vision of the world. It makes change very slow because you need a critical mass of people who are willing to change.” (OECD 19)

Durch die einflussreiche Stellung des Economics Department, hat sich trotz der heterodoxen Sichtweisen im DAF das Vorkrisenparadigma in der OECD noch weitgehend halten können. Auch der im Rahmen der NAEC-Initiative angestrebte Organisationswandel unterblieb mit geringen Ausnahmen. Die Bilanz bleibt daher ernüchternd:

“NAEC helped to highlight some key messages, focusing on well-being and inclusive growth. But we have not really invented anything new. We don’t have the critical mass yet for the economic surveys to be changed and to really implement all changes. So that was the NAEC story: It was long, it was too late, and if I was a journalist or academic, I would ask, “All this for this?”” (OECD 19)

Zusammenfassend zeigen sich grundsätzliche Unterschiede im Herangehen beider Organisationen an die durch die Finanzkrise herausgeforderten kognitiven Grundlagen ihrer Arbeit. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen zeigte der IWF eine deutlich „steilere“ und umfassendere Lernkurve. Der IWF änderte sowohl seine grundlegende Poliy-Orientierung, wie seine organisatorische Aufbau- und Ablauforganisation. Der OECD blieb hinter dem deutlich zurück. Der fragmentierte und wenig unternehmerische Verwaltungsstil trifft auf interne Machtkämpfe, die weder von außen (durch die Mitgliedsstaaten oder NGOs) noch „von oben“ aus der Spitze der Organisation heraus überwindbar scheint.

6. Schluss

Der Vergleich von IWF und OECD machte deutlich, dass internationale Verwaltungen weder durch ihre Mitgliedsstaaten direkt gesteuert werden noch andere naheliegende Faktoren die sehr unterschiedliche Performanz in der Verarbeitung der Finanzkrise hinreichend erklären können. Mit dem Konzept des „Verwaltungsstils“ machten wir den Versuch, anhand regelmäßig wiederkehrenden Problemverarbeitungsstrategien tiefer ins „Innere“ der Verwaltungen der beiden Organisationen einzutauchen. Die empirische Untersuchung beider Organisationen machte deutlich, dass der IWF einen wesentlich „unternehmerischen“ Verwaltungsstil aufweist als die OECD. Daraus leiteten wir die Annahme ab, dass dieser Stil mit dafür verantwortlich ist, dass die Lernkurve des IWF steiler und umfassender ist, der IWF sich also schneller, weitreichender und in mehr Bereichen gewandelt hat.

Der Einfluss unterschiedlicher Verwaltungsstile zeigte sich insbesondere darin, inwieweit die Lernimpulse aus der eigenen Organisation heraus entwickelt werden. Der schon in der Vergangenheit angelegte unternehmerische Verwaltungsstil brachte eine größere Sensibilität für ein Denken in alternativen Politikansätzen mit sich, was den Leitbildwandel unterstützte und erleichterte.

Der IWF war in der Lage, sowohl Politikinhalte wie die organisationalen Prozeduren zu ändern, erwies sich also sowohl als institutioneller wie Policy-Unternehmer (vgl. Knill u.a. 2017). Er war in der Lage, innerhalb des Verwaltungsstabes eine eigenständige Reformagenda zu entwickeln und diese mit den politischen Zielvorgaben abzustimmen, wodurch eine „Ownership“ der Organisation entstand. Außerdem war er auf Grund seiner hohen politischen Sensibilität in der Lage, die politische Machbarkeit eigener Reformimpulse realistisch abzuschätzen. Im Gegensatz dazu waren in der OECD widerstrebende Kräfte in der Lage, Silodenken aufrecht zu erhalten und damit einen kohärenten Politikwandel sowie auf effektivere Entscheidungsprozesse ausgerichteten organisationalen Wandel zu verhindern. Auf Grund des passiven Stiles der OECD fehlte der Organisation die Möglichkeit, alternative Reformen eigenständig zu entwickeln und aktiv zu verbreiten. Dadurch war die OECD darauf angewiesen, die von den Mitgliedsstaaten und der Hausspitze vorgegebene Reformlinie durchzusetzen, die aus inhaltlichen Gründen auf Widerstand stieß.

Das Eingangszitat mit der fast ethnographischen Beobachtung der unterschiedlichen Kulturen von IWF und OECD hätte uns dazu verleiten können, anzunehmen, dass sich die OECD als flexibler und offener erweisen würde. Die gegenteiligen Befunde sind ein schönes Lehrstück dafür, dass eine gewisse Verbindlichkeit auch informeller

Regeln Wandel unterstützen kann. Informelle Regeln helfen Prozesse zu strukturieren und Kooperation nicht dem Zufall zu überlassen. Vielleicht ist es also die wahrgenommene Verbindlichkeit des IWF, die ihn lernfähiger macht als die OECD.

Anmerkungen

- 1 Hier und im Weiteren verweisen wir mit den entsprechenden Siglen auf einzelne Interviews, die aus Anonymitätsgründen nur den Organisationen, nicht entsprechenden Positionen zugeordnet werden.
- 2 Trotz der politikfeldbezogenen Ähnlichkeit unterscheiden sich die Organisationen hinsichtlich ihres Gesamtauftrags. Der IWF ist hier mit seinen Kreditprogrammen selbst auch operativ tätig, während sich die OECD mit Ausnahme einiger Soft Law-Programme auf die Formulierung von Politikvorschlägen und -beratung konzentriert. Gleichzeitig bearbeitet die OECD neben der Finanz- und Geldpolitik eine Vielzahl anderer Politikbereiche, die das Portfolio des IWF weit übersteigt.
- 3 Der Beitrag entstand im Rahmen des von der DFG geförderten und von Stephan Grohs und Christoph Knill geleiteten Forschungsprojektes „Verwaltungsstile Internationaler Organisationen“. Das Projekt ist Teil der DFG-Forschergruppe „International Public Administration“.
- 4 Da die Implementierung für die Fragestellung dieser Arbeit nur untergeordnete Relevanz hat, verzichten wir aus Raumgründen im Weiteren auf die Explikation dieser Dimension.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan*, 1998: Why States Act through Formal International Organizations, *The Journal of Conflict Resolution*, 42 (1), S. 3-32.
- Abbott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard* (Hrsg.), 2015: *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A.*, 1996: *Organizational learning II: Theory, method and practice*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Baker, Andrew*, 2013: The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift, *New Political Economy*, 18 (1), S. 112-139. doi: 10.1080/13563467.2012.662952
- Ban, Cornel*, 2015: Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund since the Great Recession, in: *Governance*, 28 (2), S. 167-83.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha*, 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Benner, T./Mergenthaler, S./Rotmann, P.*, 2011: *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford: Oxford University Press.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd*, 2009: *Managers of global change. The influence of international environmental bureaucracies*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Böhling, Kathrin*, 2007: *Opening up the Black Box. Organizational Learning in the European Commission*, Frankfurt: Peter Lang.
- Broome, André*, 2015: Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice, *Governance*, 28 (2), S. 147-65.
- Brown, Lean/Kenney, Michael/Zarkin, Michael, J.*, 2006: *Organizational Learning in the Global Context* (Ashgate).
- Chwieroth, Jeffrey M.*, 2010: *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalisation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chwieroth, Jeffrey M.*, 2014: Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations, in: *New Political Economy*, 19 (3), S. 445-469.
- Enkler, Jan/Schmidt, Sylvia/Eckhard, Steffen/Knill, Christoph/Grohs, Stephan*, 2017: Administrative Styles in the OECD: Bureaucratic Policy-Making beyond Formal Rules, in: *International Journal of Public Administration* 40 (8), S. 637-648.

- Gabor, Daniela*, 2015: The IMF's Rethink of Global Banks: Critical in Theory, Orthodox in Practice, in: *Governance*, 28 (2), S. 199-218.
- Güven, Ali B.*, 2012: The IMF, the World Bank, and the Global Economic Crisis: Exploring Paradigm Continuity, in: *Development and Change*, 43 (4), S. 869-898.
- Haas, Ernst B.*, 1990: *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, 25 (3), S. 275-296.
- Howlett, Michael*, 2003: Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture, in: *Canadian Public Administration*, 46 (4), S. 471-494.
- Independent Evaluation Office (IMF)*, 2011: IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-2007.
- Independent Evaluation Office (IMF)*, 2014: IMF Response to the Financial Crisis. Evaluation Report.
- International Monetary Fund*, 2016: About the IMF, online available at <https://www.imf.org/external/about.htm>.
- Jann, Werner*, 2002: Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: *König, Klaus* (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, S. 425-448.
- Joyce, Joseph P.*, 2013: *The IMF and Global Financial Crises: Phoenix Rising?*, New York: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Grohs, Stephan*, 2015: Administrative styles of EU Institutions. In *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.): *Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave, S. 93-107.
- Knill, Christoph/Eckhard, Steffel/Enkler, Jan/Schmidt, Sylvia/Grohs, Stephan*, 2017: Administrative Styles of International Organizations: Can we find the, do they matter? In: *Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.): *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*. Basingstoke: Palgrave, S. 43-71.
- Lastra, Rosa M.*, 2014: Do We Need a World Financial Organization?, in: *Journal of International Economic Law*, 17 (4), S. 787-805.
- Levitt, Barbara/March, James G.*, 1988: Organizational Learning, in: *Annual Review of Sociology*, 14, S. 319-338.
- Lütz, Susanne*, 2016: From Washington Consensus to Flexible Keynesianism? The International Monetary Fund after the Financial Crisis, in: *JIOS* 6 (2), S. 85-98.
- Mayntz, Renate*, 2015: *Negotiated reform: The multilevel governance of financial regulation*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Moschella, Manuela*, 2011: Lagged Learning and the Response to Equilibrium Shock: The Global Financial Crisis and IMF Surveillance, in: *Journal of Public Policy*, 31 (2), S. 121-41.
- OECD*, 2016: About the OECD. <http://www.oecd.org/about>.
- Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan*, 2004: *Decision Making Within International Organizations*, London: Routledge.
- Richardson, Jeremy*, 1982: *Policy Styles in Western Europe*, London: Allen & Unwin.
- Seabrooke, Leonard/Nilsson, Emelie R.*, 2015: Professional Skills in International Financial Surveillance: Assessing Change in IMF Policy Teams, in: *Governance*, 28 (2), S. 237-54.
- Senghaas-Knobloch, E./Dirks, J./Liese, A.*, 2003: *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster: Lit-Verlag.
- Siebenhüner, Bernd*, 2008: 'Learning in International Organizations in Global Environmental Governance', *Global Environmental Politics*, 8, 4, 92-116.
- Simon, Herbert A.*, 1997: *Administrative Behaviour*, 4th edn, New York: The Free Press.
- Vetterlein, Antje/Moschella, Manuela*, 2014: International organizations and organizational fields: explaining policy change in the IMF, in: *European Political Science Review*, 6 (1), S. 143-65.

- Viola, Lora A.*, 2015a: The Governance Shift: From Multilateral IGOs to Orchestrated Networks, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Negotiated reform: The multilevel governance of financial regulation*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Viola, Lora A.*, 2015b: Orchestration by Design: The G-20 in International Financial Regulation, in: *Abott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard* (Hrsg.), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, David*, 1986: *National styles of regulation: Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca: Cornell University Press.
- Wilson, James Q.*, 1989: *Bureaucracy*, New York: Basic Books.
- Xu, Yi -Chong./Weller, Patrick*, 2008: To Be but not to Be Seen: Exploring the Impact of International Civil Servants, in: *Public Administration*, 86 (1), S. 35-51.

Anschriften der Autoren:

Jan Enkler, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Empirische Theorien der Politik, Oettingenstr. 67, D-80538 München
E-mail: jan.enkler@gsi.uni-muenchen.de

Prof. Dr. Stephan Grohs (Korrespondierender Autor), Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67346 Speyer
E-mail: grohs@uni-speyer.de
Web: <http://www.uni-speyer.de/grohs>