

Einleitung

„In politics as in financial markets
perception is substance.“

Agustín Carstens, *Deputy Managing Director*
des Internationalen Währungsfonds

Dies ist ein Buch über den Internationalen Währungsfonds, den *Washington Consensus* und das Phänomen von Kontinuität in der Politik. Der Währungsfonds oder *International Monetary Fund* (IMF), wie sein englischer Name lautet, wurde zusammen mit der Weltbank im Juli 1944 auf der „Internationalen Währungs- und Finanzkonferenz“ der Vereinten Nationen in Bretton Woods, New Hampshire, gegründet. Seitdem ist er die zentrale internationale Organisation des globalen monetären Regimes. Doch in diesen sechs Dekaden seit der Gründung ist nicht nur das System von Bretton Woods zusammengebrochen, das die Existenzgrundlage des IMF bildete. Der Währungsfonds war zudem immer wieder starker Kritik im Kontext einer Reihe nationaler und regionaler Krisen ausgesetzt. Ein existenzielles Niveau nahm diese Kritik in Folge der Asienkrise gegen Ende der 1990er Jahre an, denn an der Vorgehensweise des IMF entzündete sich ein globaler Reformdiskurs um die Zukunft des Währungsfonds als Ganzes. Allerdings ist es bereits wenige Jahre nach der Asienkrise erheblich ruhiger um den IMF geworden, und die Organisation konnte ihrer Arbeit in gewohnter Weise nachgehen. Im vorliegenden Buch wird deshalb gefragt, inwieweit die Existenz des IMF durch den jüngsten Reformdiskurs tatsächlich gefährdet war und wie sich die Kontinuität seiner Politik erklären lässt. Diese Frage berührt alle Dimensionen der politologischen Forschung nach Machtverhältnissen in den Internationalen Beziehungen.

Die Tragweite des Reformdiskurses erschließt sich aus dem Zusammenhang der Krise des IMF mit dem sogenannten *Washington Consensus*. Dieser Terminus wurde Ende der 1980er Jahre vom US-Ökonom John Williamson geprägt und umfasst diejenigen Politiken, die vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, dem US-Finanzministerium und einer Reihe von Washingtoner Wirtschaftsforschungsinstituten zur Überwindung der Krise in Lateinamerika propagiert wurden. Die Schlagworte dieses Konsenses waren wirtschaftspolitische Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung und markieren damit die Umrisse dessen, was heute als Neoliberalismus beschrieben wird (vgl. Williamson 1990; 1999). Während noch der Konsens von Bretton Woods vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Großen Depression auf der keynesianisch motivierten politischen Einbettung von Marktprozessen beruhte, um Marktversagen zu verhindern, wurde in den 1980er Jahren mit dem Aufstieg der „Neuen Rechten“ in den USA und Großbritannien politisch der *Washington Consensus* umgesetzt. Der IMF wurde zur zentralen Organisation dieser Programmatik, weshalb die jüngste Krise des IMF somit als Ausdruck einer Krise des *Washington Consensus* zu kennzeichnen ist.

Die Asienkrise war der ausschlaggebende Grund für diese Krise. Denn im Zuge des Debakels der asiatischen Finanzmärkte wurden unzählige Vorschläge zur Neugestaltung des IMF und der internationalen Finanzmärkte gemacht, die in erster Linie durch die Kritik an neoliberalen Lösungsansätzen des IMF zur Asienkrise motiviert waren. Der Krisenansatz der Organisation entsprang der Vorstellung, dass Eigenheiten des „asiatischen Modells“ als spezifisches Entwicklungsmodell der zuerst betroffenen Länder die Krisen heraufbeschworen. Allerdings galten die sog. Tigerstaaten (Süd-)Ostasiens vor der Krise noch als vorbildliche Entwicklungsmodelle – ihr Entwicklungserfolg wurde als regelrechtes „Wunder“ bezeichnet (Weltbank 1993). Nach der Krise war dieses Wunder aus Sicht orthodoxer Ökonomen jedoch nur noch eine Seifenblase, die geplatzt war (vgl. Krugman 1998a). Diese Widersprüchlichkeit traf in Anbetracht der großen sozialen Kosten der Krisen jedoch auf globalen Widerstand. Es kam zu einer Reihe öffentlichkeitswirksamer Demonstrationen vor dem Hauptquartier des IMF in Washington und im Vorfeld der IMF-Frühjahrs- und Jahreskonferenzen in anderen Metropolen der Welt. Unterstützt wurden die Demonstranten durch die Kritik einer Reihe prominenter Ökonomen und Politiker an der Vorgehensweise des IMF. Diese warfen dem Währungsfonds zwar primär wirtschaftspolitisches Versagen in der Asienkrise vor, allerdings explizierte ihre Kritik oftmals auch den Vorwurf, der IMF stünde den Interessen der großen Banken und Finanzinstitute in den USA zu nahe. Besondere

Sprengkraft hatte in diesem Kontext das Buch „Die Schatten der Globalisierung“ des Wirtschaftsnobelpreisträgers und ehemaligen Chefvolkswirts der Weltbank, Joseph Stiglitz. Darin klagte er den Währungsfonds an, ein „Erfüllungsgehilfe des kollektiven Willens der G-7“, also der Regierungen der sieben führenden Industrienationen, zu sein und von den „Sonderinteressen der Handels- und Finanzwelt in diesen Ländern“ angeleitet zu werden (Stiglitz 2002: 29 u. 33). Die Kritik erreichte ein für den Fortbestand des Fonds gefährliches Niveau.

Die Organisation reagierte deshalb mit einem Reformprozess, in dessen Zuge ihre zentralen Arbeitsbereiche überprüft und überarbeitet wurden. Diese Bereiche umfassten die Überwachungs- und Finanzierungstätigkeit in den Mitgliedsländern, ebenso wie Fragen der Transparenz des Fonds selbst. Gerade im Finanzierungsbereich wurden die jeweiligen Kreditprogramme (sog. Fazilitäten) und die daran geknüpften Auflagen (sog. Konditionalitäten) korrigiert. Die Reformprozesse waren jedoch von einer grundsätzlichen Kontinuität der Ausrichtung des IMF geprägt, und alle weitergehenden oder von der Grundausrichtung des Fonds abweichenden Reformvorstellungen, wie beispielsweise die Etablierung eines Insolvenzrechts für überschuldete Staaten, wurden nicht umgesetzt. Meine These ist deshalb, dass die Mechanismen des *Washington Consensus* der Grund für diese Kontinuität in der Handlungsorientierung des IMF waren, die trotz variierender politischer Konstellationen relativ konstant blieb.

Die Kontinuität zeigte sich insbesondere darin, dass der IMF in seiner spezifischen Rolle als sog. internationaler Kreditgeber letzter Instanz (*Lender of Last Resort*) fortgeschrieben wurde. Denn dieser Aspekt war Dreh- und Angelpunkt des gesamten Reformdiskurses: In dieser Funktion wurde dem IMF während der Asienkrise vorgeworfen, dass der Fonds durch seine Kreditpakete, die eigentlich den Krisenländern zugute kommen sollten, in erster Linie Liquidität geschaffen habe, die den privaten ausländischen Investoren zugute gekommen sei. Sie seien durch den IMF „ausgekauft“ worden (*Bail-out*), was wiederum wie eine Versicherung für private Investoren gewirkt hätte. Da für diese Versicherung aber keine Prämie zu zahlen war (der IMF finanziert sich aus den Beiträgen seiner staatlichen Mitglieder), haben die privaten Kapitalanleger den Kritikern zufolge Investitionen getätigt, die sie ansonsten gescheut hätten – sie unternahmen „moralische Wagnisse“ (*Moral Hazard*). Dadurch sei ein Teufelskreis entstanden, der die Krisendynamik der internationalen Finanzmärkte zusätzlich angeheizt hätte. Die Durchbrechung eines solchen Nexus aus *Moral-Hazard* und *Bail-out* für die Zukunft war das Ziel der meisten Akteure des Reformdiskurses, konnte aber

letztlich nicht umgesetzt werden, obwohl die Übereinkunft auf einem breiten ökonomischen Konsens beruhte.

Eine zweite große Kontinuitätslinie konnte bei der sog. Strukturanpassungspolitik (SAP) des IMF beobachtet werden. Sie entsprach der detaillierten Umsetzung des *Washington Consensus* in Entwicklungs- und Schwellenländern und war höchst umstritten. Bis zum Jahr 2000 wurden sowohl diese wirtschaftspolitische Funktion des IMF als auch die als *Lender of Last Resort* (trotz Asienkrise und Reformdiskurs) weiter ausgebaut. Erst nach der Ablösung des amerikanischen Präsident Bill Clintons durch George W. Bush und dem (zufälligerweise) beinahe parallel dazu stattfindenden Wechsel an der Spitze des IMF (Horst Köhler löste Michel Camdessus ab), unterlag der Ausbau beider Funktionen leichten Veränderungen, ohne dass dabei jedoch weitergehende Reformen stattgefunden hätten. Zwar griff der IMF Reformansätze zur Reduzierung dieser Funktionen selbst auf, adaptierte sie allerdings letztlich in der Weise, dass seine alte Rolle fortgeschrieben werden konnte. So wurde beispielsweise die alte Strukturanpassungsfazilität unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung weitergeführt.

Der Grund für diese Kontinuität lag in besonderen Machtkonstellationen zwischen den Akteuren im internationalen Finanzbereich, woraus sich auch die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ableitet: Welche Kräfte standen hinter der *Washington Consensus*-Politik des IMF und wie erklärt sich der organisationelle Selbsterhalt in Anbetracht des globalen Reformdrucks? Meine These ist, dass die Fortschreibung des IMF und seiner Funktionen nicht aus sich selbst heraus erkläbar ist, sondern das Resultat hegemonialer Machtverhältnisse war. Zur Beantwortung der Frage und Überprüfung der These sind mehrere Schritte notwendig.

Zuerst wird der theoretisch-methodische Zugang durch eine Diskussion des Theoriefeldes der politologischen Subdisziplin der Internationalen Beziehungen erschlossen (Kapitel I). In der vorliegenden Arbeit wird eine Analyse des IMF vorgenommen, die sich auf die Hegemonietheorie von Antonio Gramsci und die Diskurstheorie von Michel Foucault stützt. Die Verknüpfung der beiden Ansätze verspricht einen wichtigen Erkenntnisgewinn, weil durch die Analyse der Diskurs-, Struktur- und Akteursebene in einem postpositivistischen Theorienverständnis solche Vorannahmen vermieden werden können, die sich als zentrale Schwächen des politologischen *Mainstream* entpuppten. Durch die Berücksichtigung poststrukturalistischer Multidimensionalität und Dezentralität der Machtverhältnisse kann die spezifisch hegemoniale Reproduktion des *Washington Consensus* und insofern die Kontinuität des IMF *en detail* nachvollzogen und analysiert werden. Auf der Suche nach Erkenntnissen, die für den eigenen kritisch-theoretischen Zugang fruchtbar ge-

macht werden können, werden zunächst zentrale Theorien der Internationalen Beziehungen, wie der (Neo-)Realismus, ideentheoretische, institutionalistische und regimetheoretische Ansätze im Hinblick auf ihre Aussagen zu Aspekten der Macht diskutiert. Die darauf aufbauende Integration institutionalistischer Überlegungen in einen akteurs- und diskursbasierten Ansatz versucht, der voluntaristischen Kritik an der neogramscianischen Allmacht einer weltmarktorientierten Kapitalfraktion zu begegnen.

Im zweiten Schritt werden die Veränderungen des historischen Kontexts des IMF sowie dessen entsprechende Reaktionen analysiert (Kapitel II). Bereits bei der Gründung des Fonds wurden Widersprüche zwischen den Hauptprotagonisten deutlich, wie sie im aktuellen Reformdiskurs wieder auftauchten. Mit Hinblick auf die institutionelle Dimension des Reformdiskurses wird des weiteren auf die Festschreibung der Machtasymmetrie zwischen Mitgliedsländern in der IMF-Governance-Struktur und die Hierarchie und Technokratie der Organisation eingegangen. Die Analyse der Krisenjahrzehnte der 1980er und 1990er Jahre dient der Herausarbeitung zunehmender Spannungen zwischen den Hauptakteuren des *Washington Consensus* (in erster Linie Finanzinstitute in den USA) und den Führungsgremien des IMF. Unter der Überfrachtung seines Mandats durch die Interessen der internationalen Kreditgeber und Investoren litt schließlich die Legitimität des Währungsfonds. Zudem zeitigten die Programme des IMF nicht die gewünschten Effekte in den jeweiligen Krisenländern, weshalb sie immer stärker als eine partikular motivierte Strukturpolitik ans Licht traten. Insbesondere die Regierungen Europas und der Entwicklungs- und Schwellenländer wandten sich gegen diese Politik, wodurch die Spannungen innerhalb des Fonds noch anstiegen. Mit der Asienkrise eskalierte dieses Spannungsverhältnis und manifestierte sich im besagten Reformdiskurs. Im Kontext dieser Entwicklungen werden nun die konkurrierenden Reformansätze aus ökonomieparadigmatischer Sicht gegenübergestellt und anhand des währungstheoretischen Konzepts der *Impossible Trinity* (historisch) systematisiert.

Die paradigmorientierte Systematisierung der Reformansätze bildet die Basis für die Akteursanalyse, in der fünf Diskurskoalitionen definiert werden (Kapitel III). Ihnen lag jeweils ein spezifisches Verständnis von Ökonomie und insofern eine bestimmte Vorstellung vom IMF zugrunde, die sie in den Diskurs einbrachten. Es handelte sich um Koalitionen im weiteren Sinne, die auf verschiedenen Ebenen Einfluss auf den Diskurs zu nehmen vermochten. Durch die explizite Diskursdimension der Analyse wurde versucht, auf die Privilegierung einer bestimmten Akteursgruppe zu verzichten. Stattdessen werden zunächst ihre Posi-

tionen und strukturelle wie institutionelle Möglichkeiten der Einflussnahme identifiziert.

Erst mit der Analyse der tatsächlichen Umsetzung von Reformmaßnahmen werden in der Abgleichung der Reformansätze Schlüsse auf die Machtverhältnisse gezogen (Kapitel IV). Es gab eine große Übereinstimmung der Lernprozesse des IMF mit den Protagonisten des *Washington Consensus*. Sie gelten in Folge als hegemoniale Akteure in diesem *Policy*-Feld, wenngleich ihre Einflussmöglichkeiten mit den politischen Verhältnissen in den USA und anderen wichtigen Mitgliedsländern des IMF zeitweise variierten. Bei der Reformanalyse wird insofern auch der strategische Charakter einer multidimensionalen Einflussnahme der hegemonialen Kräfte sichtbar, deren Ziel die Fortschreibung des Status quo der 1990er Jahre war. Der IMF fungierte in diesem Kontext als ein Forum, das spezifische Reformvorschläge aufgriff und soweit umwandelte, bis sie mit den Vorgaben des *Washington Consensus* übereinstimmten. Insofern war der IMF eine Art Absorptionsplattform – selbst wenn er das nicht angestrebt hatte.

Das wurde besonders deutlich im Fall des internationalen Insolvenzrechts, das von Seiten der neuen Führung im IMF unter Horst Köhler als ein Reformansatz zur Überwindung des *Moral-Hazard-Bail-out-Nexus* lanciert wurde (Kapitel V). Es ging dem neuen Management dabei um die Reduzierung der Rolle des IMF als Kreditgeber letzter Instanz, indem der Privatsektor in die Krisenlösungen miteingebunden werden sollte. Dieser weitreichende Reformansatz wurde von den meisten Akteuren unterstützt, anfangs sogar vom US-Finanzminister, vor allem aber von den europäischen Regierungen und einem Großteil von Ökonomen unterschiedlicher Couleur. Der Reformansatz scheiterte jedoch am Widerstand der Netzwerke des *Washington Consensus*. Sie vermochten es, die zentralen Merkmale des Ansatzes so zu transformieren, dass der Status quo letzten Endes erfolgreich verteidigt werden konnte. Ihre besondere Machtposition ergab sich aus dem strategischen Ausnutzen institutioneller, struktureller und diskursiver Spielräume. Der spezifisch hegemoniale Charakter dieser Reproduktionsstrategien wird in Abgrenzung zu Erklärungsansätzen von *Mainstream*-Theorien der Internationalen Beziehungen im Fazit aufgegriffen und abschließend analysiert.

Der jüngste Reformdiskurs um die Zukunft des IMF wurde bislang noch nicht systematisch und aus einer kritischen Machtperspektive heraus aufgearbeitet. Insofern füllt die vorliegende Arbeit eine wichtige Forschungslücke. Es gibt zwar eine große Anzahl an Studien über den IMF, allerdings sind sie in den meisten Fällen aus einem ökonomischen, historischen oder *Mainstream*-Blickwinkel geschrieben (vgl. z.B. James 1996, 1998; Eichengreen 2000; Polak 1998; Riesenhuber 2001; White

2002). Eine neuere Anwendung des kritischen Machtbegriffs auf den IMF findet sich bei Ian Taylor (2004), der das *Good Governance*-Konzept des IMF aus einer gramscianischen Perspektive untersuchte. Morten Bøås und Desmond McNeill veröffentlichten eine kritische Einführung über multilaterale Institutionen, die auch gramscianische Einsichten hinsichtlich des IMF vermittelt (Bøås/McNeill 2003). Die beiden Autoren gaben ferner einen Sammelband über globale Institutionen und Entwicklung heraus, in dem eine Synthese aus realistischen und neo-gramscianischen Ansätzen versucht wird, die letztlich aber nicht überzeugt (Bøås/McNeill 2004). Den Versuch einer neo-gramscianischen Analyse der Weltbank unternahm Robert Wade, wenngleich er die Theorie weder angemessen entwickelt noch anwendet (Wade 2002). Eine kritische Analyse findet sich auch bei Richard Peet (2003), der neben der WTO und der Weltbank auch den IMF aus einem diskurs- und hegemonietheoretischen Blickwinkel analysiert. Insbesondere seine Erkenntnisse zur Entstehung der Netzwerke des *Washington Consensus* im Zuge der Verschuldungskrise in Lateinamerika in den 1980er Jahren sowie seine ausdifferenzierte Beschreibung dieser Netzwerke für die 1990er Jahre waren eine wichtige Grundlage für diese Arbeit. Allerdings wird der Hegemoniebegriff von Peet häufig in die Nähe eines reinen Dominanz- oder Herrschaftsverhältnisses gerückt, wodurch seine Arbeit in die sogenannte „voluntaristische Falle“ gerät. Leslie Armijo (2002b) ging der Frage nach den Bedingungen des Reformdiskurses nach und kategorisierte aus einer entfernt diskurstheoretischen Perspektive dessen Akteure. Besonders aufschlussreich für die Zeit während der Asienkrise war das Buch von Paul Blustein (2001), das jedoch nicht aus einer hegemonietheoretischen, sondern aus einer investigativ-journalistischen Perspektive geschrieben ist.¹

Blusteins Arbeit war auch eine wertvolle Fundstelle für Ansprechpartner und Experten bezüglich des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit, wenngleich sich die empirische Erschließung des IMF dennoch als schwierig herausstellte: Zwar machte es die neue Transparenz des Fonds (die selbst eine Reformmaßnahme war) möglich, über die IMF-Website auf wichtige Dokumente zuzugreifen, allerdings konnten beispielsweise keine internen Diskussionspapiere des Exekutivdirektoriums eingesehen werden. Auch wurde die qualitative Forschung in Form von Experteninterviews in Washington, New York, Berlin und Frankfurt nur durch die Nutzung persönlicher Beziehungen möglich. So konnte ich schließlich insgesamt 25 Interviews führen, die auf expliziten Wunsch

1 Er ist Journalist bei der *Washington Post* und arbeitete zuvor bei der Zeitschrift *Forbes* und dem *Wall Street Journal*.

der Experten anonym behandelt werden – der IMF ist ein verschwiegenes Terrain. In diesem Buch wird ausgeführt, warum das so ist.