

I. Machtkonzepte in der internationalen Politik

Machtfragen sind ein offenes Forschungsfeld der Politikwissenschaft, was sich nicht zuletzt darin zeigt, dass es keine einheitliche Definition von Macht gibt.¹ Unter Macht wird *Leadership* verstanden, sie wird mit Autorität gleichgesetzt oder kann auch die Fähigkeit zur Herbeiführung von Konsens beschreiben. So wird der IMF zwar gemeinhin als mächtige internationale Organisation betrachtet, allerdings fängt bei der Frage, inwieweit der IMF selbst ein von Macht durchdrungener Raum ist, die theoretisch-definitorische Ungewissheit wieder an. Die Reform des IMF war ein hochgradig vermachteter Prozess, weshalb davon auszugehen ist, dass der IMF selbst eine Verdichtung von Kräfteverhältnissen im internationalen Raum darstellte. Aber wie bestimmten sich die Machtverhältnisse in diesem Reformprozess, wie wurden sie artikuliert und wie ist das Resultat der Nichtreformierbarkeit des Fonds zu erklären?

Ein erster Schritt zur Klärung dieser Fragen ist die Betrachtung und Diskussion der unterschiedlichen Ansätze zur Theoretisierung von Macht in den Internationalen Beziehungen: Hat eine Idee von sich aus Wirkmacht auf den Politikprozess, sind es dominante „objektive“ Staatsinteressen, die ein Resultat determinieren, oder sind es Institutionen, die einen Entscheidungsprozess maßgeblich mitbestimmen? Insbesondere die Machttheorien des *Mainstreams* kreisen um diesen strukturalistisch geprägten Komplex aus Interessen, Ideen und Institutionen. Kritische Theorien fragen dagegen, wie partikulare Interessen (diskursiv) universalisiert und reproduziert werden, wobei einzelnen Akteursgruppen, die

1 Die in der Politikwissenschaft wohl prominenteste Machtdefinition stammt von Max Weber. Für ihn bezeichnet Macht „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (1980: 28).

nicht-staatlicher Natur sein können, eine größere Rolle als beim *Mainstream* zugewiesen wird.

Die im folgenden Kapitel diskutierten Theorien der Internationalen Beziehungen geben unterschiedliche Antworten auf die Frage der Macht, deren Ursprung, Mechanismen und Wirkung im globalen Raum. In einem ersten Schritt werden der Realismus und der neoliberalen Institutionalismus (Regimetheorie) vorgestellt. Diese beiden Theorien des politologischen *Mainstream* basieren auf rationalistischen Modellannahmen. Anschließend werden Ansätze vorgestellt, die mit ihrer Konzeption dynamischer Elemente von Macht über das rationalistische Modelltheorem hinausgehen (Konstruktivismus/kritische Theorien). Komplex wird diese Diskussion durch den beträchtlichen Theorienpluralismus, der in der unterschiedlichen Gewichtung von Interessen, Institutionen, Organisationen, Regimen (als kooperative Regelwerke), Ideen, Strukturen, Akteuren etc. begründet liegt. Unterschiedliche ontologische Setzungen und erkenntnistheoretische Überlegungen führen nicht nur zum „transatlantischen Graben“ in den Internationalen Beziehungen zwischen Regimetheorie/Realismus und Konstruktivismus/kritischer Theorien, sondern auch innerhalb einzelner Stränge zu unterschiedlichen Akzentuierungen (vgl. Jacobsen 2003).

Der Arbeit liegt ein kritisches Theorienverständnis zugrunde, wonach eine Theorie grundsätzlich abhängig von ihrem „konkreten historischen Kontext“ ist und stets einem „Zweck“ dient (Cox 1995: 31). In dieser Funktion sind Theorien eine „wichtige Form der symbolischen Welterschließung“ (Demirović 2004: 477). „Theory thus follows reality in the sense that it is shaped by the world of experience. But it also precedes the making of reality in that it orients the minds of those by whom their actions reproduce or change that reality. Theory is always for someone and for some purpose.“ (Cox 1995: 31)

Da dies aber keine reine Theoriearbeit ist, soll der metatheoretische Diskurs so weit wie möglich ausgeblendet bleiben. Die folgende Theoriediskussion dient vielmehr der Ableitung des eigenen theoretischen Apparats für die Fragestellung in Bezug auf die IMF-Reformanalyse – und in dieser Funktion der Anleitung der Methodologie (vgl. Hettne 1995).

1. **Mainstream-Theorien**

1.1 Interessentheorie der hegemonialen Stabilität

Wenn von Macht die Rede ist, wird in den meisten Fällen vom „Akteur USA“ gesprochen, die als „Supermacht“ die internationale Politik maßgeblich bestimmen.² Die USA gelten einmal als *Primus inter pares (Leader)*, ein andermal als Hegemon. Susan Strange, das *enfant terrible* der Politikwissenschaft, schrieb vor gut zwei Jahrzehnten über die Macht der USA, dass nichts passieren würde, wenn nicht die USA führe (Strange 1983: 179). Ein Jahrzehnt zuvor pries Charles Kindleberger die Stabilität, die von dieser Macht ausgeht und prägte den einflussreichen Satz: „For the world to be stabilized, there has to be a stabilizer, one stabilizer.“ (Kindleberger 1973: 305) Das attestierte er der Sicherheitspolitik genauso wie der globalen Wirtschaftsstruktur.

Kindlebergers Theorie hegemonialer Stabilität ging davon aus, dass Regime von einem mächtigen Akteur geschaffen und aufrechterhalten werden. Wenn sich Machtverhältnisse aus- oder angleichen, wird das Regime geschwächt, was bis zu dessen Auflösung führt. Sein Hegemoniebegriff ist positiv besetzt, da der Hegemon durch seine privilegierte Stellung ein öffentliches Gut bereitstellt (wie etwa in Form eines stabilen Wechselkurssystems durch die Schaffung einer Ankerwährung im System von Bretton Woods). Dadurch, dass der Hegemon hier bestimmte internationale Funktionen und Verantwortungen übernimmt, unterscheidet sich der Begriff von reiner machtpolitischer Dominanz. Kindlebergers konkretes Untersuchungsfeld war die internationale Wirtschaftsinfrastruktur, die ein solches internationales öffentliches Gut darstellt, weshalb Staaten die Vorteile dieses Regimes für sich in Anspruch nehmen wollen, bzw. nicht davon ausgenommen werden können („impossibility of exclusion“). Das wiederum führt dazu, dass Akteure zu Trittbrettfahrern werden, wodurch nach Kindleberger die Notwendigkeit einer Hegemonialmacht begründet wird. Mit der Hegemonie des „stabilizers“ schwindet auch die Stabilität des Systems – deshalb war seine Befürchtung: „The danger we face is not too much power, but too little, not

2 Das wird gerade jenseits des Atlantiks durchaus positiv aufgefasst: Der US-Wissenschaftler Joseph Nye (1990) prägte in diesem Kontext den Begriff der „soft power“: Danach sei es gut, dass die USA ihre Macht auf „weiche“, d.h. nicht aggressive Art der Welt aufkotroyiere – gut für alle Beteiligten, weil es letztlich die globale Sicherheit erhöhe. Gleicher diagnostizierte David Lake für die globale Ökonomie: Die USA garantiere als „benevolente“ Führungsmacht die Existenz und Funktionsfähigkeit dieses öffentlichen Gutes und trage zudem den größten Teil der Kosten (Lake 1993: 467).

an excess of domination, but a superfluity of would-be free riders [...].“ (Kindleberger 1981: 253)

Darauf aufbauend schrieb Susan Strange in ihrer Analyse der modernen Finanzbeziehungen, dass eine Änderung der internationalen Verhältnisse nur in Washington ihren Ausgang nehmen könne: „Reform must start with a change of mind in Washington“ (Strange 1986: 170) – und in dieser Hinsicht war sie nicht besonders hoffnungsvoll.

Die strukturelle Macht der USA besteht nach Strange darin, die Spielregeln zu bestimmen *und* davon überdurchschnittlich zu profitieren. Diese Spielregeln beziehen sich auf die Bereiche Sicherheit, Finanzen, Produktion und Wissen. Die anderen Akteure (Staaten) haben lediglich „relationale Macht“, die sich an der von Robert Dahl entwickelten Machtdefinition orientiert: der Fähigkeit des Staates A, den Staat B zu etwas zu zwingen, was er ansonsten nicht getan hätte (Strange 1988: 24-25; vgl. Dahl 1976). Verschiebungen innerhalb dieses strukturellen Machtgefüges können nach Strange nur über die Wissensebene laufen, weshalb die Kontrolle über Wissen die Grundlage der Macht ist – dieser Ansatz legte den Grundstein für die „Internationale Politische Ökonomie“ (IPÖ) als Subdisziplin der Internationalen Beziehungen. Im Unterschied zu dieser ist Strange's Ansatz allerdings im Kern realistisch.³

Im Realismus kommt die Vorstellung einer bestehenden, objektiven Wirklichkeit zum Ausdruck: Macht gilt hier als eine Basiseinheit, die quantitativ bestimmbar sein muss. Die traditionellen Machtindikatoren sind das Militärpotenzial, das Bruttonsozialprodukt und die Größe der Bevölkerung eines Staates (vgl. Waltz 1979). Realisten und Neorealisten leben in einer anarchischen Welt, in der jeder gegen jeden kämpft, und der Sinn und Zweck eines Staates darin besteht, die eigene absolute Macht zu vergrößern.⁴ Der Staat ist eigennützig und muss im anarchischen internationalen System handeln. Aus der relativen Position in diesem internationalen System leiten sich (exogen) das nationale (Sicherheits-)Interesse und die eigenen Ziele ab. Gewinnt der eine, verliert der andere: die internationalen Beziehungen sind ein Nullsummenspiel. Allerdings sind sich die Realisten gerade über die Zielsetzung des Macht-einsatzes nicht einig. Dienen Machtpotenziale dazu, das Verhalten ande-

3 Susan Strange war ein „reuiger Advokat einer Zwangsversion der Theorie der hegemonialen Stabilität“ (Cohen 2000: 108; Übers.: CK). Bezeichnenderweise trug der anlässlich ihres Todes veröffentlichte Sammelband den Titel „Strange Power“ (Lawton et al. 2000).

4 Der Unterschied zwischen dem Neorealismus und Realismus liegt hauptsächlich im szientistischen Wissenschaftideal, d.h. den analytisch-experimentellen Methoden, die den Naturwissenschaften entlehnt sind (vgl. Scherrer 1994: 304). Die Hauptvertreter des Neorealismus sind Stephen Krasner (1983), Robert Gilpin (1981) und Robert Keohane (1983; 1984).

rer Staaten zu bestimmen (im Sinne des behavioristischen Ansatzes von Dahl) oder eher Konfliktsituationen zu entscheiden oder aber dazu, die Strukturen der globalen politischen Ökonomie festzusetzen, wie die Theorie hegemonialer Stabilität meint?

Auch Stranges realistischer Ansatz war stark auf die Interessen der Staatsakteure ausgerichtet, die strukturell vorgegeben sind und durch eine „objektive“ Machthierarchie im internationalen Staatsensystem durchgesetzt werden. Andererseits sind nur wenige Realisten der Ansicht, dass Ideen (in Abgrenzung von Interessen) keine Rolle spielen. Die Frage lautet vielmehr, wie das Verhältnis zwischen Interessen und Ideen in einem *Policy*-Feld konstituiert ist.

1.2 Ideentheorie und strategisches Kausalwissen

Das rationalistische Ideenbild war zunächst das eines Meteoriten, der in die politische Arena fällt (vgl. Woods 1995). Ideen waren Interessen nachgelagert und die Beharrlichkeit von Ideen war wiederum der Machtposition des dahinter stehenden Staates geschuldet. Dieses Bild wurde im Zuge der „Ideendebatte“ innerhalb des *Mainstream* revidiert (auch „Dritte Debatte“ genannt), denn – wie Woods anführt – seien schließlich „very few ideas [...] very new“ (ebd.: 168). So kann man Lapid zufolge eben nicht von einer „logic of discovery“, wie sie Karl Popper konstatierte (1972), ausgehen (vgl. Lapid 1989).

Judith Goldstein und Robert Keohane formulierten daraufhin eine Ideentheorie, die davon ausgeht, dass Ideen den politischen Prozess und Ergebnisse maßgeblich beeinflussen. Ideen seien „beliefs held by individuals“ (Goldstein/Keohane 1993: 3). Ideen beeinflussen den politischen Prozess, indem sie „road maps“ bereitstellen, „that increase actors‘ clarity about goals or ends-means relationships, when they affect outcomes of strategic situations [...]“ (ebd.). Die Macht der Ideen liegt darin begründet, Erklärungen über kausale Zusammenhänge in strategischen Situationen zu liefern.

Sie unterscheiden drei Arten von *Beliefs*: „world views“ (Grundeinstellung/Weltanschauung), „principled beliefs“ (Prinzipien) und „causal beliefs“ (abgeleitetes oder Kausalwissen) (ebd.: 7). *World Views* definieren das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten. Sie sind eingebettet in den Symbolismus einer Kultur und konstituieren Identitäten. Prinzipien sind Normen, die gut und böse, richtig und falsch, gerecht und ungerecht voneinander zu unterscheiden helfen. Sie vermitteln zwischen der Grundeinstellung und speziellen politischen Entscheidungen, sie übersetzen grundlegende Doktrinen in Handlungsanleitungen (ebd.: 9). Kausale Annahmen sind Wissen (*knowledge*) über Ursache-Wirkung-Be-

ziehungen, die ihre Gültigkeit vom Konsens anerkannter Eliten beziehen, „whether they be village elders or scientists at elite institutions“ (ebd.: 10).⁵

Ideen beeinflussen nach Goldstein/Keohane den Politikprozess über drei „causal pathways“ (ebd.: 8f.):

1. Als die bereits erwähnten „road maps“, die es den politischen Akteuren ermöglichen, ihre Ziele in Abstimmung mit ihren Normen zu definieren.
2. Als Brennpunkte für den Zusammenschluss von Interessen und Akteuren in Situationen ohne ein „equilibrium“.
3. Auf Dauer über die institutionelle Einbettung, wobei Institutionen als Wissenscontainer mit Geltungsmacht verstanden werden.

Insbesondere Kausalwissen impliziert die Strategie zur Erreichung eines konkreten politischen Ziels und hat seine größte Wirkung (Macht) in Situationen der Unsicherheit (vgl. Blyth 2002). Insofern werden politische Handlungen mal mehr und mal weniger von Ideen beeinflusst, denn primär handelt der politische Entscheidungsträger in rationalistischer Manier gemäß seinen Interessen – das trifft gerade auf Situationen zu, in denen mehrere mögliche Ideen zur Auswahl stehen: „[...] if many ideas are available for use, analysts should not assume that some intrinsic property of an idea explains its choice by policy makers. Choices of specific ideas may simply reflect the interests of actors.“ (Goldstein/Keohane 1993: 11) Die Ideentheorie konzentriert sich ausschließlich auf die politische Wirkung von Ideen und nicht auf deren Entstehungskontext (ebd.: 6).

Ein dritter theoretischer Ansatzpunkt für die Erklärung (der Wirkungsweisen) von Macht sind institutionelle Verstetigungsprozesse, durch welche Ideen und Interessen eine gewisse „institutionelle Ro-

5 Nach dieser Unterscheidung sind beispielsweise das keynesianische und das monetaristische Paradigma Grundeinstellungen, die Ansichten über das Funktionieren der Ökonomie beinhalten, und auf deren Basis Ziele definiert werden, die wiederum die Maßnahmen vorgeben, mit denen die Ziele erreicht werden: Die Prämisse des Keynesianismus ist Vollbeschäftigung, die des Monetarismus die Preisniveaustabilität. Für das Erreichen der beiden Ziele sind unterschiedliche Maßnahmen maßgeblich. Woods zufolge entspricht dem *Causal Belief* die Aussage, dass steigende Zinsen die Inflation absenken. Ein *Principled Belief* sei die progressive Besteuerung, und der *World View* zirkuliere um den Liberalisierungs- und Regulierungsgrad (vgl. Woods 1995: 162). John Ikenberry untersuchte die (keynesianische) geldtheoretische Bedeutung für die Nachkriegswirtschaft und zeigte auf wie Kausalwissen politische Entscheidungen beeinflusst (Ikenberry 1993).

bustheit“ (Hasenclever/Mayer/Rittberger 1996: 208) bewirken können und so Machtverhältnisse festschreiben.

1.3 Relative Autonomie bei Institutionentheorien

Institutionentheorien fragen, welchen Einfluss ein gegebenes Set politischer Institutionen auf ein Politikfeld hat (*Policy-Dimension*) und welche Effekte Institutionen auf die Handlungen und Einflusschancen politischer Akteure im Entscheidungsprozess haben (*Politics-Dimension*) (vgl. Kaiser 2001: 256). In den Institutionentheorien des *Mainstream* wird die Institution grundsätzlich als ein Handlungszusammenhang oder ein Ordnungsrahmen begriffen, der mehr oder weniger auf formalen Regeln basiert. Die jeweiligen Verregelungsgrade sind jedoch teilweise sehr unterschiedlich, was auch die Vielzahl der Institutionenansätze erklärt.⁶

Nach Douglas Norths Theorie des institutionellen Wandels („Neuer Institutionalismus“) sind institutionelle Regeln externe Einschränkungen zielgerichteter Entscheidungen von nutzenmaximierenden Akteuren. Institutionen sind allgemein die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion, weshalb institutioneller Wandel auch der Schlüssel zum Verständnis historischen Wandels ist (North 1992: 3). North konzipiert Institutionen als „regelgeleiteten Handlungszusammenhang“, der durch stabile Handlungserwartungen charakterisiert ist. Diese erfüllen ordnungsstiftende und unsicherheitsreduzierende Funktionen in ökonomischen Beziehungen (ebd.: 8). Institutionen haben nach North die Eigenschaft, Entscheidungen über die vorliegende Menge an Alternativen (Ideen) einzuschränken, woraus sich eine Pfadabhängigkeit ergibt. So bestimmt ein einmal eingeschlagener Entwicklungspfad die Richtung von Lernprozessen, sei es institutionell oder konkret in Organisationen (ebd.: 117).

Eine Kritik an North stellen March und Olsen in ihrer Arbeit dar, die mit dem „Neo-Institutionalismus“ (auch „soziologischer Institutionalismus“)

6 Unabhängig davon, ob Institutionen wie im Realismus als neutrale *Black-Box* (Objekt) oder wie im Neo-Institutionalismus als handelnder Akteur (Subjekt) aufgefasst werden, müssen sie vom Begriff der Organisation – gerade im Hinblick auf diese Arbeit – unterschieden werden. Die Begriffe Institution und Organisation werden im Sprachgebrauch wie auch in der Forschung oftmals synonym gebraucht. Die Institution ist in dieser Arbeit der immaterielle Rahmen, der Interaktionen zwischen Organisationen und Individuen strukturiert. Eine Organisation ist eine soziale Entität, die zweckgerichtet handelt, sie ist eine Machtstruktur und ein „Routinencontainer“ zur Überwindung von Koordinationsversagen zwischen Akteuren oder deren opportunistischem Verhalten (vgl. Boyer 2001: 87).

mus“ genannt) die Exogenität des institutionellen Wandels kritisieren (March/Olsen 1984; 1989). Politische Institutionen bilden nach ihrer Vorstellung einen von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen relativ abgekoppelten Ordnungsrahmen, in dem Regeln, Werte und Normen festgeschrieben sind, bzw. reproduziert werden, die handlungsleitende Wirkung haben. Es gibt eine „relative autonomy of institutions and possibilities for inefficiencies in history and importance of symbolic action to an understanding of politics“ (March/Olson 1984: 734). Institutionen sind nicht die Materialisierung extern bestimmter Regeln, sie sind vielmehr eine Verfestigung von Handlungen, die sozial konstruierte und kulturell selbstverständliche Weltanschauungen und geteilte normative Vorstellungen von Angemessenheit beinhalten. Der Bestand und die Dauer von Institutionen basieren auf der Schaffung von Erwartungssicherheit bei allen Beteiligten. Die beiden Autoren orientieren sich am von Herbert Simon (1985) entwickelten Konzept der „bounded rationality“, das besagt, dass sich Akteure in Entscheidungssituatien angesichts oft erheblicher Informationsdefizite und Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen eher an bereits bewährten Handlungsmustern als an Maximierungsstrategien orientieren (deswegen ist ihr Ansatz auch eine Kritik am Utilitarismus der *Rational Choice*-Konzepte).⁷ Institutionenwandel ist bei March/Olson von daher nicht intentional, sondern inkrementell als „tastende Anpassung an veränderte Bedingungen“ angelegt (Kaiser 2001: 260). Wandel wird als nachträgliche Rationalisierung einer zu einem zufälligen Zeitpunkt ausgewählten Lösungsalternative betrachtet.

Der „akteurszentrierte Institutionalismus“ von Fritz Scharpf modelliert politische Entscheidungskonstellationen als strategische Interaktionen mit Hilfe der Spieltheorie (Scharpf 1997; 2000a/b). Aus einer reziproken handlungs- und strukturtheoretischen Perspektive haben danach Institutionen eine gewisse Eigenidentität, die ihre Repräsentanten mitprägt, weshalb Scharpf die Dominanz nur eines handlungsleitenden Aspekts – etwa von Interessen im *Rational Choice*-Konzept oder von Normen bei March/Olson – für verkürzt hält und die Faktoren „Selbstbild“ und „Interaktionsstile“ prägt (Scharpf 1997: 63). Komplexe Handlungsorientierungen sind nach diesem Ansatz u.a. abhängig von der Perzeption der Handlungssituation; Akteurspräferenzen sind nicht gegeben, sondern variieren mit den sich verändernden Konstellationen (ebd.: 41).

7 Die mit begrenzter Rationalität ausgestatteten politischen Akteure orientieren sich bei multiplen Gleichgewichten in der Regel an historisch angelegten Lösungsmustern, was March/Olson als „garbage can“ bzw. John Ikenberry als „shadow of the past“ bezeichneten (Ikenberry 1988: 226).

Den Institutionentheorien gemein ist die Zuschreibung einer macht-ausübenden Funktion von Institutionen, auch wenn diese unterschiedliche Gründe und auch Effekte haben können. Mächtige Interessen und Ideen gerinnen in Institutionen und strukturieren auf diese Weise maßgeblich das Handeln der Akteure. Insofern sind Institutionen nicht als *Black-Box* zu betrachten, die (nach der Vorstellung des Realismus) keinerlei eigenständigen Einfluss auf eine *Policy* haben, sondern vielmehr als Akteure. In eine ähnliche Richtung geht der regimetheoretische Ansatz des neoliberalen Institutionalismus, der institutionelle „Stickyness“ und Akteurshandeln zu erklären versucht (Krasner 1984: 234).

1.4 Regimemacht im neoliberalen Institutionalismus

Es gibt eine Reihe regimetheoretischer Ansätze, an dieser Stelle soll jedoch nur auf den zentralen Strang des „neoliberalen Institutionalismus“ eingegangen werden (vgl. (Hasenclever/Mayer/Rittberger 1996).⁸ Die neoliberalen Regimetheorie ist eine Art Synthese aus Realismus und Liberalismus. Neoliberale Institutionalisten übernehmen zwar bestimmte realistische Grundannahmen (Staatsakteure, *Rational Choice*, Gefangenendilemma⁹), verzichten gleichzeitig aber nicht auf die liberalen Ein-

8 Hasenclever et al. (1996: 205ff.) unterscheiden regimetheoretische Stränge in interessenbasierte, machtbasierte und wissensbasierte Ansätze, die mit den drei Denkschulen innerhalb der Regimetheorie korrespondieren: Der Realismus konzentriert sich auf Machtverhältnisse, der Neoliberalismus baut auf der Analyse von Interessen auf, und der Kognitivismus zieht Wissensdynamiken, Kommunikation und Ideen in Betracht. Haggard/Simmons (1987) unterscheiden strukturalistische, spieltheoretische, funktionalistische und kognitivistische Regimetheoriestränge. Dabei korrespondieren Realismus mit Strukturalismus, Neoliberalismus mit Spieltheorie und mit Funktionalismus. Strukturalisten zeigen auf, wie internationale Bedingungen die Möglichkeiten für Kooperation festlegen. Strukturen determinieren Regierungshandeln, das selbst wiederum als geschlossen und rational betrachtet wird. Spieltheoretische Ansätze versuchen mittels Dilemmaspielen exogen determinierte Präferenzen zu hierarchisieren. Funktionalistische Theorien nehmen ebenfalls rationale Akteure an, bringen aber zusätzlich Marktimperfektionen, Transaktions- und Informationskosten, sowie die Rolle von Unsicherheit ins Spiel. Kognitivisten wiederum fokussieren auf intersubjektive Bedeutungsstrukturen, die Akteure in ein bindendes Verhältnis setzen. Die (entstehenden) Akteure können lernen und es gibt demnach kein gegebenes nationales Interesse und auch kein optimales Regime.

9 Dieses modelliert Situationen kollektiven Handelns, in welchen individuelle Rationalität zu (gesellschaftlich betrachtet) suboptimalen oder Pareto-ineffizienten Ergebnissen führt, wenn nicht Kooperation stattfindet. Ein Ergebnis ist dann Pareto-effizient, wenn es kein anderes Ergebnis gibt, das für alle beteiligten Akteure besser wäre.

sichteten, dass Staaten gemeinsame Interessen über Kooperation verwirklichen können, und dass Institutionen diese Kooperation erleichtern.

Ausgangspunkt der Regimetheorie ist die Frage nach dem Wirkungsgrad internationaler Regime auf Staaten und deren Handeln (vgl. Rittberger 1993). Die zentrale Annahme ist, dass *Policy-outputs* Resultate bestimmter Regime sind und nicht alleine der Performanz bzw. Dominanz eines Staates geschuldet sind. Regime sind definiert als „*implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations*“ (Krasner 1985: 4). Ein solches Regime habe, so die These, eine Wirkung auf nationale Politik z.B. durch „*reputational effects*“ (Keohane 1984: 94).

Die Stabilität und Gründung von Regimen hängt einerseits von Opportunitätskosten ab, zum anderen aber auch von der Existenz und Initiative eines Hegemons. Die Kosten zur Errichtung eines Regimes erklären auch die Stabilität und Dauer eines solchen, ebenso wie die Verteilung der Kosten und Ressourcen zwischen den Akteuren: „*[...] the cost of creating regimes also helps explain their maintenance [...] In many situations, the expected utility of maintaining the present, suboptimal (albeit still beneficial) regime is greater than the utility of letting it die [...].*“ (Hasenclever et al. 1996: 187)

Der Kostenaspekt legt den Grad der Koordination und Kollaboration zwischen Staaten fest (vgl. Zürn 1995). Konflikte über Werte sind der Regimeformierung am wenigsten förderlich, während Verteilungsaspekte in der Regel im Zentrum entsprechender Prozesse stehen (vgl. Czempiel 1981). Die Elastizität, bzw. (Un-)Veränderbarkeit eines Regimes ist der Gradmesser für dessen Bedeutung für Staatshandeln und Kooperation.

Allerdings gibt es innerhalb der Regimetheorie keine einheitliche Erklärung für Wandel, was v.a. auf die relative Unschärfe des Regimebegriffs selbst zurückzuführen ist. Einmal bezeichnet ein internationales Regime eine spezielle Form internationaler Institutionen, ein anderes Mal wird ein Regime abstrakter aufgefasst, und es wird eher durch Organisationen gestützt (vgl. Hasenclever et al. 1996: 179). Es existiert ein breites Spektrum von sehr informellen und diffusen bis hin zu hochformalisierten Regimen (vgl. Jacobitz 1995). Formale Regime, die stark verregelt sind, gleichen nach der Definition von Robert Keohane Institutionen: „*Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations.*“ (Keohane 1989: 4) Nach Hasenclever et al. (1996) ist Regimewandel eine Folge der Veränderung von Prinzipien und Normen. Ver-

schiebungen innerhalb eines Regimes sind die Konsequenz von modifizierten Regeln und Entscheidungsprozessen.

Die Stärke des neoliberalen Institutionalismus liegt nun darin, einen Ansatz für die Schaffung und Aufrechterhaltung internationaler Institutionen anzubieten (Martin/Simmons 1998). Allerdings ist die Rationalität der Opportunitätskosten fest in der neorealistischen Tradition verhaftet, so dass Institutionen ausschließlich von Nutzenkalkulationen einzelner Staaten abhängig sind (vgl. dazu die Neorealisten Mearsheimer 1995 und Grieco 1990). Eine Kritiklinie innerhalb des Konzepts des neoliberalen Institutionalismus richtet sich deshalb auch an die funktionalistische Ausrichtung des Keohaneschen Kontraktualismus, durch welche es allzu oft zu post hoc-Erklärungen kommt (vgl. Hasenclever et al. 1996: 195), wie z.B.: Institutionen erfüllen Funktionen und sind deshalb begründet worden.

Wie bereits angedeutet, gibt es in der Regimetheorie Ansätze, die in kognitivistischer Weise über den Funktionalismus des Neoliberalismus hinaus gehen. Oran Young theoretisierte mit seinem Konzept des „institutional bargaining“ und dem „Schleier der Unsicherheit“ („veil of uncertainty“, Young 1989b) Akteurshandeln und Erwartungen. Unsicherheit, so Young, bewirke, dass Institutionen, sobald sie errichtet wurden, nur schwerlich veränderbar seien und führe dazu, dass für unterschiedliche Staaten ein gemeinsames institutionelles Arrangement akzeptabel werde. Der Erfolg bzw. Misserfolg institutionellen Wandels ist abhängig von der Erwartung exogener Schocks, oder von den Grenzen eines Wissensbestands in einem Gebiet. Young zufolge beeinflussen dabei sogenannte „intellectual leaders“ mit der Macht der Ideen „the way in which participants in institutional bargaining understand the issues at stake and to orient their thinking about options available“ (Young 1991: 288). Mit dieser Vorstellung vollzog Young bereits einen wichtigen Schritt in Richtung des Konstruktivismus, denn er definiert Institutionen als „social practices“, durch welche Rollen und Regeln festgeschrieben werden (Young 1989a: 32). Sein „reflexiver Ansatz“ betont den Einfluss von (Inter-)Subjektivität und gesellschaftlichen Praxen auf politische (Institutionalisierungs-)Prozesse. Diese konstruktivistischen Einsichten werden im Folgenden mit einer Kritik am *Mainstream* aufgegriffen.

1.5 Konstruktivistische Erweiterung des Realismus

Konstruktivistische Arbeiten formulieren eine für die hegemonietheoretische Herangehensweise dieser Arbeit wichtige Kritik an den bisher dargestellten interessens-, ideen- und institutionenbasierten Ansätzen des

Mainstream.¹⁰ Diese Kritik richtet sich in erster Linie an dessen methodologischen Individualismus, exogene Interessenkonstitution und instrumentalistisches Institutionenverständnis. Ihr Fokus ist die endogene Interessenformierung im Kontext strategischer Interaktionen, weshalb sich konstruktivistische Ansätze auch vom Staatsbegriff des Neorealismus distanzieren. Es gibt, so die Kernthese im Gegenzug, keine vorgegebenen Interessen oder Identitäten, sie sind vielmehr Resultat gesellschaftlicher Interaktion. Interessen und Identitäten, aber auch Ideen, Normen und Institutionen stehen in einem gegenseitigen Bedingungsverhältnis.¹¹ Mit der Betonung der gesellschaftlichen Konstituierung von Interessen und Identitäten geht die Ablehnung der Annahme von rational handelnden, nutzenmaximierenden Individuen einher (vgl. Scherrer 1994: 313).

Das ist auch der Ausgangspunkt der *Mainstream*-Kritik von Alexander Wendt, dem Hauptvertreter des Konstruktivismus: Der *Mainstream* übernehme mit dem methodologischen Individualismus den logischen und konzeptionellen Apparat der mikroökonomischen Theorie (Wendt 1987: 341). Insofern vernachlässige er die Entstehungsprozesse von Machtverhältnissen innerhalb eines Staates und zwischen Staaten. Die spieltheoretischen Varianten des Neorealismus seien durch einen situationsbezogenen Determinismus charakterisiert, also ein Handlungsmodell, in welchem rationales Verhalten strukturell vorgegeben ist. Es muss aber nach Wendt eine andere Vorstellung von Struktur entwickelt werden: „[...] a theoretical reorientation will require a non-individualist and non-empiricist understanding of system structures and structural analysis, an understanding of structure as something more than a distribution of capabilities.“ (1987: 344)

Ein kollektives Verständnis vom Selbst und von Anderen entsteht im Konstruktivismus durch wiederholte Kooperation, weshalb auch regelbasierte Kooperation, die ursprünglich von egoistischen Akteuren

-
- 10 Der Begriff des Konstruktivismus umfasst – gerade im angelsächsischen Gebrauch – eine ganze Reihe von theoretischen Ansätzen, u.a. auch kritische Theorien. Als eine solche Überkategorie geht es dem Konstruktivismus um die Historisierung der Internationalen Politischen Ökonomie und um die Kritik am rationalistischen Wissenschaftsverständnis. In dieser Arbeit wird zwischen dem konventionellen Konstruktivismus und kritischen Theorien unterschieden.
 - 11 Friedrich Kratochwil und John Ruggie betonen die „intersubjective meanings of international institutional activity“ (Kratochwil/Ruggie 1986: 765), und dass sich Individuen, Organisationen und Staaten im Kontext umfassender Institutionen entwickeln. Institutionen spiegeln dabei nicht die Präferenzen und Machtverhältnisse ihrer einzelnen Teile wider; die Institutionen selbst formen diese Präferenzen und Machtverhältnisse. Institutionen und Subjekte sind insofern gegenseitig konstitutiv.

ins Leben gerufen wurde, graduell dazu führe, dass die ehemals egoistischen Akteure ihr Selbstverständnis ändern (Wendt 1994: 390). Dieser Entstehungsprozess kollektiver Identitäten verstärke die Bereitschaft zur Kooperation, und zwar auch dann, wenn diese von der dominanten Strategie eines nutzenmaximierenden Akteurs abweicht. Insgesamt könne dieses Spiel aus Kooperation und Identitätsformierung einen „positive echo effect“ haben, der unter der Annahme, dass Strukturen und Identitäten auf lange Sicht kompatibel sein müssen, zu struktureller Transformation führen kann (ebd.: 391ff.). Deshalb kann (Mikro-)Verhalten auch (Makro-)Strukturen verändern. In diesem Kontext wird auch von Lernprozessen ausgegangen, durch die Staaten (anders als nach dem realistischen Nullsummen-Theorem) an absoluten und nicht nur relativen Gewinnen interessiert sind (ebd.: 393).

Macht ist im Konstruktivismus ein sehr viel heterogenerer, komplexerer und dynamischerer Prozess als dies insbesondere beim Realismus der Fall ist. Allerdings, und das ist ein zentraler Ansatzpunkt für die weiterführende Kritik, setzt gerade Wendts Argument vom Lernprozess voraus, „dass Identität und Interessen eines Staates durch die Interaktion mit anderen Staaten geformt werden und nicht durch innergesellschaftliche Prozesse, die vom jeweiligen Verhalten eines anderen Staates weitgehend unabhängig sind“ (Scherrer 1994: 313). Somit bieten solche kognitivistischen Überlegungen, die betonen, dass die Wahrnehmung von Interessen und die Relevanz von Machtverhältnissen vom kausalen und sozialen Wissen der Akteure abhängig sind, zwar durchaus einen offenen Zugang. Sie verharren aber letztendlich in einem realistischen Staatsbegriff, wenn sie für die Interessen- und Identitätsbildung des Staates nicht den innergesellschaftlichen Prozess in Betracht ziehen. Kritische Theorien der Internationalen Beziehungen setzen u.a. an diesem Aspekt an und entwickeln einen poststrukturalistischen Ansatz der Machtanalyse, der eng mit dem materialistischen Hegemoniebegriff von Antonio Gramsci und dem Diskursbegriff von Michel Foucault verbunden ist. Beide Begriffe leiten die vorliegende Analyse der Machtverhältnisse der IMF-Reform an.

2. Kritische Theorien

Zu den kritischen Theorien zählen die Frankfurter Schule, der (Neo-) Gramscianismus und die Diskurstheorie Foucaults (vgl. Jacobsen 2003). Ein wesentlicher Unterschied der kritischen Theorien zum eben dargestellten Konstruktivismus liegt darin, dass dieser annimmt, Strukturen seien primär determiniert durch geteilte Ideen, aber nicht durch materiel-

le Kräfte. Kritische Theoretiker betrachten Ideen und materielle Kräfteverhältnisse in einem kontextuellen Bedingungsverhältnis, wenngleich der Satz gilt: „Because you put something in context does not mean you are being critical, but if you are critical, you will put something into context.“ (Jacobsen 2003: 58)

Die kritischen Theorien der Internationalen Beziehungen und die bisher besprochenen „Problemlösungstheorien“ des *Mainstream* stehen sich in einem scheinbar unversöhnlichen Paradigmenstreit gegenüber (Cox 1986: 208): Kritische Theorien untersuchen diskursive Formationen, die Wissen bedingen. Dabei geht es um das Verhältnis von Diskurs und Struktur und darum, aufzuzeigen, wie repressive Interessen in scheinbar neutralen Formationen versteckt sind. Auf diese Weise zielen diese Ansätze gerade auf die „fundamentale Infragestellung des am Status quo orientierten neorealistischen Paradigmas“ ab (Scherrer 1994: 303).¹² Im Folgenden werden die multiplen Ebenen einer kritischen Machtheorie und -analyse in ein materialistisches Verhältnis gebracht.

2.1 Multidimensionalität der Macht

In der Multidimensionalität von Macht liegt der zentrale Unterschied zum theoretischen *Mainstream*. Im Gramscianismus gibt es das Bewusstsein für die materielle Natur von Ideologie/Ideen und für deren Wirkungskraft in Staatsapparaten (vgl. Mouffe 1987: 223). Nach Gramsci sind Ideen und materielle Bedingungen aneinander gebunden und üben gegenseitigen Einfluss aufeinander aus. Der theoretische *Mainstream* erkennt lediglich die Macht von Ideen in der Weise an, dass sie Akteure beeinträchtigen, indem sie das Verhältnis der Akteursinteressen zu den Umständen beeinflussen. Ideen aber können auch Veränderungen des Kontextes bewirken, der selbst wiederum intellektuelle wie auch institutionelle Schranken und Grade an Durchlässigkeit hat. In Krisenzeiten kann sogar der gesamte Kontext zur Disposition stehen (vgl. Jacobsen 2003: 49). Die Aufgabe muss darin bestehen, den Zusammenhang von Ideen und (materiellen) Interessen zu erfassen, ohne (a) zu dichotomisieren oder (b) zu fetischisieren.

Das theoretische Werkzeug für eine Machtanalyse muss der Komplexität der entstehenden Weltordnung soweit wie möglich gerecht werden, und dafür sollte die Konzeptualisierung die gesellschaftlichen Kräfte von Ideen (Ideologien, Ethik, Intersubjektivität), Institutionen (Staat,

12 Die Kritik richtet sich darauf, dass der *Mainstream* primär der „Bewahrung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung verpflichtet“ ist, er „reflektiert und reproduziert [...] bestehende Machtverhältnisse und Interessen“ (Scherrer 1994: 303.).

Markt, internationale Organisationen) sowie materielle Aspekte des gesellschaftlichen Lebens berücksichtigen (vgl. Cox 1987). Nach Gill und Cox besteht eine Ordnung aus einem relativ dauerhaften Muster von Ideen, Institutionen und materiellen Kräften, die historische Strukturen bilden, und kann über eine Gesellschaftsform zeitlich und räumlich hinausgehen (Gill 1995: 68f.; Cox 1987). Menschliches Handeln kann diese Strukturen jedoch verändern. Ihr Handlungsfeld ist der Diskurs, wie ihn Foucault in Relation zur Macht brachte. Dabei ist bereits im Wissensprozess Macht vorhanden, die sich in Staatsapparaten verfestigt, aber nicht alleine aus deren Entscheidungsbefugnis herrührt. Die Diskursdimension ergänzt den akteurszentrierten Zugang Gramscis durch den Einbezug der (sprachlichen) Konstruktion dessen, was letztlich als Krise des globalen Finanzsystems bzw. als Krise des *Washington Consensus* als allgemeingültiges Entwicklungsmuster für Entwicklungs- und Schwellenländer wahrgenommen wurde. Erst die diskursive Herstellung finanzsystemischer Aporien ermöglichte die Infragestellung des Status quo in Gestalt der *Washington Consensus*-Politik des IMF und somit der Existenz des Fonds selbst.¹³

Nach diesen Vorstellungen bestimmen in einer Mehrebenenmatrix materielle Interessen die Natur und das Verhalten von Institutionen (Eigentumsverhältnisse beeinflussen Politik). Materielle Interessen beeinflussen ferner Ideen, also das Ergebnis, auf das man sich einigt. Die Idee, die überhaupt in den möglichen Auswahlkreis zugelassen wird, wird maßgeblich von den Interessen mächtiger Akteure bestimmt. Diese Akteure sind nicht bzw. müssen nicht nicht-staatlicher Natur sein, bedürfen aber letztendlich der staatlichen Form.¹⁴ Um die Dynamik dieser Prozesse zu erfassen, werden mächtige Akteure nicht als eine homogene Gruppe begriffen; ihnen werden unterschiedliche Interessen zugestanden, die im historischen Verlauf zu unterschiedlichen Interessenkonstellationen führen. Ferner werden Institutionen von Normen beeinflusst (Normen als „verhärteter Ideenkomplex“), insofern Vorstellungen vom *Common Good*, sowie bürokratische Rationalität, Trägheit und Eigen-

-
- 13 Die Diskurstheorie Foucaults und deren theoretische und methodologische Komplementarität wird in Anschluss an dieses Kapitel ausführlicher dargestellt.
- 14 Peter Hall (1989) demonstrierte in seiner Studie über den Keynesianismus, wie Ideen Koalitionenformierungen und -bildungen beeinflussen und wie politisch-administrative Prozesse die Auswahl von ökonomischen Ideen bestimmen. Von Bedeutung ist nicht die Überzeugungskraft einer Idee in einem bestimmten Kontext, sondern vielmehr, ob die Idee die Interessen von Eliten mit den institutionellen Prozessen des Staates in Einklang bringt, so dass eine Koalition entstehen kann, welche schließlich die resultierende Agenda umsetzt.

ständigkeit, „Objektivität“, „Neutralität“ etc. die Arbeitsweise und Organisation von Institutionen prägen. Und Normen beeinflussen wiederum Ideen, sind gleichzeitig aber Ausdruck hegemonialer Verhältnisse, bzw. eines solchen Projekts. Sowohl bürokratische wie auch akademische Normen bestimmen, welche Ideen überhaupt entstehen und welche Form sie annehmen (vgl. Boås/McNeill 2004).

Insofern hinterfragt die kritische Analyse die materielle Basis einer Idee, die soziale Konstruktion von Wirklichkeit, die Rolle von Akteuren und Elitenmanipulation. Das sind die Kernaspekte der Hegemonietheorie Antonio Gramscis, der für diese Zusammenhänge einen eigenen Begriffsapparat entwickelt hat. Im folgenden Abschnitt wird dieser Begriffskanon vorgestellt, und in einem zweiten Schritt wird er mit Rekurs auf neo-gramscianische Arbeiten auf die internationale Ebene übertragen.

2.2 Grundbegriffe der Hegemonietheorie

Nach Gramscis Überlegungen gibt es keine Verselbständigung struktureller Zwänge gegenüber den Individuen, vielmehr sind alle sozialen Verhältnisse durch Handeln verstetigte Strukturen, die veränderbar sind (vgl. Demirović/Krebs/Sablowski 1992: 147f.). Gramscis Ansatz besteht insofern in einer grundlegenden Herausforderung an die Dichotomien von ökonomischem Inhalt und ideologischer Form (Basis/Überbau), Subjektivität und ökonomischer Struktur sowie strukturellen Grenzen und kollektivem Handeln. Es gibt bei Gramsci eine Reihe zentraler Begriffe, die durch ihn eine neue oder andersartige Bedeutung bekamen und analytisch sehr wertvoll sind: die Zivilgesellschaft und die politische Gesellschaft (der erweiterte Staat), die Hegemonie (in Abgrenzung von Herrschaft), der (organische) Intellektuelle, der historische Block und die passive Revolution. Zentral bei Gramsci ist der Begriff der Hegemonie, der einen Zustand oder auch zunächst einen Prozess beschreibt, in dem partikulare Interessen einer Elite gesellschaftlich (und staatlich) so verankert werden, dass sie als Allgemeininteresse verstanden werden und eine Machtasymmetrie konsensual verstetigen. Die grundlegende Ebene der Machtformierung und -absicherung liegt dabei in der Zivilgesellschaft begründet. Es bedarf zu ihrer Festschreibung aber auch der politischen (staatlichen) Ebene als Katalysator und institutionellen Rahmen – in der Gesamtheit liegt in einem solchen „erweiterten Staat“ die gramscianische Hegemonie gemäß der Formel „Konsens gepanzert mit Zwang“ begründet. Im Falle einer wirkungsvollen Einbindung subalterner Kräfte in dieses System spricht Gramsci von einem „historischen Block“. Die dafür maßgeblichen Akteure sind „organische Intellektuel-

le“, die Diskurse prägen, Fachdiskurse „übersetzen“ und in die Öffentlichkeit transportieren. Bei reproduktiven Modifikationen innerhalb eines solchen Blocks wird von einer „passiven Revolution“ gesprochen: Trotz Veränderungen an der ökonomischen Struktur eines Landes wird die gesellschaftliche Verteilung des Profits nicht angetastet. Nun soll kurz auf die einzelnen Begriffe sowie auf Kritikpunkte, die an diesen festgemacht werden, eingegangen werden.

Zivile und politische Gesellschaft: Zivilgesellschaft und Staat stellen bei Gramsci in erster Linie in methodologischer Hinsicht eigene Kategorien dar – in der gesellschaftlichen Praxis bilden sie eine untrennbare Einheit (vgl. Gramsci, Gefängnishefte: 1566f.). Seine prägnante Formel lautete: „Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie, gepanzert mit Zwang.“ (Ebd.: 783) Die Zivilgesellschaft umfasst private Organismen, die politische Gesellschaft oder der Staat korrespondiert direkt mit Herrschaft. Die politische Gesellschaft im weiteren Sinne ist die

„Gesamtheit der institutionalisierten politischen, juristischen und militärischen Machtstrukturen und -instrumente einer herrschenden Klasse. [...] Zivilgesellschaft hingegen umfasst [...] den nichtstaatlichen Bereich der Gesellschaft, also die gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen, die sozialen und kulturellen Beziehungen und Aktivitäten der Menschen, den geistigen, ideologischen, religiösen Überbau der Gesellschaft.“ (Neubert 2001: 61)

Gramscis Zivilgesellschaft schließt nicht die ökonomische Struktur mit ein, wie Augelli/Murphy (1988: 129f.) betonen. Sie umfasst alle möglichen Zusammenschlüsse und stellt das Übergangsmoment von der ökonomischen Struktur zur politischen Gesellschaft dar („the social realm in which mere corporate interests [...] can be transformed into broader, more universal, political aspirations“ [ebd.: 129]). Während die politische Gesellschaft mehr oder weniger homogen ist (Interessen, Ideen etc. aufgrund von Institutionalisierung), sind subalterne Klassen oder Gruppen notwendigerweise heterogen, denn erst in der „Staatswerdung“ können sie sich vereinheitlichen. Die Zivilgesellschaft ist der „umfassende Komplex von Institutionen“, wo sich Widersprüche und Projekte formieren und formuliert werden, zielgerichtet auf die Etablierung eines umfassenden Konsenses (Demirović 1997: 149f.). Der Staatsbegriff wird dementsprechend geöffnet, wie der Begründer des Neo-Gramscianismus, Robert Cox, ausführt:

„When the administrative, executive and coercive apparatus of government was in effect constrained by the hegemony of the leading class of a whole social formation, it became meaningless to limit the definition of the state to tho-

se elements of government. To be meaningful, the notion of the state would also have to include the underpinnings of the political structure in civil society.“ (Cox 1993: 51)

Ob und inwieweit die gramscianische Zivilgesellschaft die Umkehr des Marx'schen Verständnisses von Basis und Überbau darstellt, ist derweil umstritten. Die spezifische Rückbindung der gesellschaftlichen Identitätsformierung an die Zivilgesellschaft wird teilweise als ein solcher Schritt gewertet (vgl. Germain/Kenny 1998: 9). Im wissenschaftlichen Gramsci-Diskurs wird dies oftmals als voluntaristisches Moment der Theorie kritisiert: Der Gramscianismus übersehe die kapitalistischen Strukturzwänge und überschätze die Handlungsfähigkeit der Subjekte, bzw. unterschätze den reproduktiven Automatismus des Kapitalismus. Christoph Scherrer schlägt die praktikable Lösung vor, auf eine „Analyse der Wirkungszusammenhänge ‚ökonomischer Gesetze‘ nicht [zu] verzichten“, er betont aber mit Rekurs auf Laclau/Mouffe, dass „diese ‚Gesetze‘ von den Akteuren vollzogen werden müssen und Kollektivakteure auf sie Einfluss nehmen können“ (Scherrer 1999: 31f.; vgl. zur Diskussion dieser Kritik ebd.: 23f.).

Gramsci unterscheidet die Begriffe *Herrschaft* und *Hegemonie*: Herrschaft ist bei Gramsci in der politischen, Hegemonie hingegen in der Zivilgesellschaft angesiedelt und mit „Führen“ verbunden. Herrschaft, will sie stabil sein, muss sich auf Hegemonie stützen (eben der „Konsens gepanzert mit Zwang“). Mit Herrschaft beschreibt Gramsci die gewaltsame „Ausschaltung“ gegnerischer Gruppen, während er mit Hegemonie die „intellektuelle und moralische Führung“ einer Gruppe bezeichnet, die sie bereits vor Übernahme der Regierungsmacht inne haben muss – „danach, wenn sie die Macht ausübt und auch fest in Händen hält, wird sie herrschend, muss aber weiterhin auch ‚führend‘ [sprich hegemonial] bleiben“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1947). Die Basis des Staates verschiebt sich durch die Emanzipation der Zivilgesellschaft.

Hegemonie gründet sich neben materiellen Mitteln auf den politischen, kulturellen und moralischen Konsens, in den auch subalterne Klassen oder Gruppen eingebunden sind – das ist der „aktive Konsens der Regierten“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1726); „A class with ‚hegemony‘ has convinced subordinate classes that the conditions needed to maintain the dominant class in power are ethical and wise.“ (Augelli/Murphy 1988: 120) Die Zivilgesellschaft ist das Terrain, auf dem der Kampf um Hegemonie ausgetragen wird und sich verfestigt. Hegemonie ist also nicht, wie im üblichen Sprachgebrauch des Begriffs, die Dominanz einer Klasse oder Gruppe über andere, sondern sie umfasst das gesamte Gefüge des Gesellschaftssystems, die Institutionen, Organisatio-

nen und Diskurse. Diese sind nicht homogen und friktionsfrei, sondern von Konkurrenz, Interessengegensätzen und Widersprüchen durchdrungen. Hegemonie im gramscianischen Sinne muss daher kontinuierlich reproduziert werden, es gibt keinen Automatismus für den funktionalen Zusammenhalt eines hegemonialen Verhältnisses – Hegemonie hat stets Projektcharakter und gerät deshalb auch in Krisen (vgl. Haug 2004; Bielding/Deppe 1996; Sablowski 1994; Borg 2001). Eine solche Krise tritt entweder ein,

„weil die führende Klasse in irgendeiner großen politischen Unternehmung gescheitert ist, für die sie den Konsens der großen Massen mit Gewalt gefordert oder durchgesetzt hat [...] oder weil breite Massen [...] urplötzlich von der politischen Passivität zu einer gewissen Aktivität übergegangen sind und Forderungen stellen, die in ihrer unorganischen Komplexität eine Revolution darstellen. Man spricht von ‚Autoritätskrise‘, und das eben ist die Hegemoniekrise oder die Krise des Staates in seiner Gesamtheit.“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1577f.)

Hegemonie bei Gramsci ist ein dialektischer, anti-ökonomistischer Integrationsbegriff, der die Sphären der Ökonomie, Politik, Ideologie, das Alltagsleben, die Massenkultur, den *common sense* und das institutionelle Gefüge verbindet, weil er darauf abzielt, die Totalität eines dynamischen Herrschaftsverhältnisses zu erfassen. Der Begriff ist dialektisch zu verstehen, weil er „Aufstieg, Etablierung und Niedergang eines Herrschaftsverhältnisses erfasst“, und anti-ökonomistisch, weil er Stabilität und Kontinuität auch in Krisen erklärt (Jacobitz 1991: 10).

Historischer Block und die Rolle der *Intellektuellen*: Der historische Block bei Gramsci umschreibt das „Verhältnis zwischen Intellektuellen und Volk-Nation, zwischen Führenden und Geführten, zwischen Regierenden und Regierten durch einen organischen Zusammenhalt“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1490). Den Herrschenden muss es dabei gelingen, möglichst viele an der Herrschaft nicht beteiligte, d.h. ‚subalterne‘ Gruppen, ideologisch an sich zu binden, denn nur so kann die konsensuale Hegemonie einer Klasse dauerhaft hergestellt und stabilisiert werden. Um die hegemoniale Einbindung zu erreichen, braucht es der Mitwirkung der Intellektuellen, die eine zentrale Rolle in Gramscis Theorie haben: „Jede gesellschaftliche Gruppe schafft sich, während sie auf dem originären Boden einer wesentlichen Funktion in der Welt der ökonomischen entsteht, zugleich organisch eine oder mehrere Schichten von Intellektuellen, die ihr Homogenität und Bewußtsein der eigenen Funktion nicht nur im ökonomischen, sondern auch im gesellschaftlichen und politischen Bereich geben.“ (Ebd.: 1497) Die zentrale Aufgabe der organi-

schen Intellektuellen besteht in der Herrschaftserlangung, -absicherung und -legitimierung einer Gruppe, d.h. in der Universalisierung des hegemonialen Projekts. Allerdings sieht er diese Intellektuellen eher in einer passiven Rolle, indem er sie als „Gehilfen der herrschenden Gruppe“ (ebd.: 1502) betrachtet.¹⁵ Sie sind ein verbindendes und organisierendes Element zwischen Herrschenden und Beherrschten. Jede Klasse hat ihre eigenen Intellektuellen, allerdings üben die Intellektuellen der „historisch progressiven Klasse [...]“ eine solche Anziehungskraft aus, dass sie sich letztlich die Intellektuellen der anderen Klassen unterordnen“ (Gramsci nach Haug 2004: 14).¹⁶ Das nennt Gramsci „Transformismus“: Abweichende Intellektuelle werden „molekular übernommen“ (vgl. ebd.).

Gramscis Begriff der *passiven Revolution* steht der hegemonialen Transformation gegenüber. Gramsci beschreibt mit der passiven Revolution die Fähigkeit der hegemonialen Gruppe, das System so zu verändern, dass ihre eigene Herrschaft nicht angetastet wird und zwar in der Art, dass „mehr oder weniger tiefe Veränderungen in der ökonomischen Struktur des Landes eingeführt würden [...] ohne deshalb die individuelle und gruppenmäßige Aneignung des Profits anzutasten [...]“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1243). Die passive Revolution steht in den aktuellen von Gramsci inspirierten Arbeiten oftmals im Vordergrund, da eine hegemoniale Transformation gegenwärtig nicht identifizierbar ist (national wie international); Verschiebungen bewegen sich stets im bürgerlichen Kontext. Das Konzept der passiven Revolution ist das Gegenstück zum Hegemoniekonzept, da es die Bedingungen einer nicht-hegemonialen Gesellschaft beschreibt – eine in der keine dominante Klasse eine Hegemonie im Sinne von Gramsci erlangen konnte (vgl. Buci-Glucksmann 1981: 60ff.).

-
- 15 So wird zum Beispiel der neoliberale Institutionalist, Robert Keohane, von vielen Neo-Gramscianern als organischer Intellektueller der US-Hegemonie betrachtet (Scherrer 1994; Gill 1990). Und auch Susan Strange war der Auffassung, dass der Aufstieg der Regimetheorie untrennbar verbunden ist mit dem Versuch der USA, die internationale Ordnung aufrecht zu erhalten, trotz des Niedergangs der US-Hegemonie in den 1970er und 1980er Jahren (Strange 1995: 159f. sowie 2002; eine Gegenposition vertritt Verbeek 2000: 144ff.).
 - 16 Mit „historisch progressiv“ meint Gramsci die „geschichtliche Produktivität“ einer Klasse, „d.h. der von ihr getragenen Expansivität eines konkreten politisch-ökonomischen Regimes, dank dessen sie „die ganze Gesellschaft vorantreibt, indem sie nicht nur den existenziellen Erfordernissen nachkommt, sondern ihre Führungskräfte durch eine fortwährende Inbesitznahme neuer industriell-produktiver Tätigkeitsbereiche erweitert“ und so die glaubhafte Erwartung individueller „Lebensperspektiven“ speist“ (Haug 2004: 14f.).

Die Begriffe in Gramscis Theoriegebäude sind primär auf den Nationalstaats ausgerichtet. Die internationale Ebene findet bei Gramsci zwar Erwähnung, wird aber nicht systematisch untersucht. Zum Beispiel beschrieb er die Arbeiterklasse als die „internationale Klasse“, wobei die Wurzeln einer Klasse stets national begründet liegen:

„Do international relations precede or follow (logically) fundamental social relations? There can be no doubt that they follow. Any organic innovation in the social structure, through its technical-military expressions, modifies organically absolute and relative relations in the international field too.“ (Gramsci 1971: 176, zit. n. Cox 1993: 58)

Die IMF-Reform ist ein vorwiegend international strukturiertes Untersuchungsfeld, weshalb im Folgenden auf diejenigen Arbeiten eingegangen werden sollen, die Gramscis Begriffe und theoretische Überlegungen auf die internationale Ebene übertragen haben. Diese Beiträge, inspiriert und angeleitet durch die Pionierarbeiten von Robert Cox (und auch Susan Strange), firmieren unter der Bezeichnung Neo-Gramscianismus oder auch Internationale Politische Ökonomie (IPÖ).

2.3 Internationale Politische Ökonomie

Die Internationale Politische Ökonomie steht in der materialistischen Tradition der Zusammenführung von politischer und ökonomischer Sphäre im Wissenschaftsfeld der Internationalen Beziehungen.¹⁷ Eine zentrale Annahme der IPÖ ist, dass kein ökonomisches System ohne die stabilisierende Wirkung der politischen Sphäre existieren kann. Die globale Ökonomie, genauso wie das internationale politische System, können nicht getrennt voneinander betrachtet, sondern müssen integrativ unter Aufhebung der Disziplingrenzen zwischen Ökonomie und Politolo-

17 Der Neo-Gramscianismus wurde im wesentlichen von Robert Cox (1981) und Stephen Gill (1993) entwickelt; für eine kritische Diskussion und Anwendung des Neo-Gramscianismus sei auf Christoph Scherrer (1999: 21ff.) verwiesen; für Begriffsbestimmungen und Methodik auf Enrico Augelli und Craig Murphy (1988); vgl. auch Robin Jacobitz (1991), der den Neo-Gramscianismus in Deutschland mit einführt. Zentraler Bezugspunkt des Neo-Gramscianismus ist auch Karl Polanyi (1944/1997), der aufzeigte, welche Konsequenzen die Dominanz des freien Marktes auf das Leben der Menschen hat; Gramsci untersuchte den vorlaufenden Prozess der politischen Hegemoniewerdung der kapitalistischen Klasse. Und beide Autoren thematisierten das Ausmaß, in welchem internationale Verbindungen von mächtigen privaten Kräften manövriert werden können (vgl. Birchfeld 1999).

gie, sowie der Grenzen zwischen nationalen und internationalen Sphären behandelt werden (vgl. Hettne 1995: 2).

Der Kern dieser Arbeit ist die Ergründung der Artikulation von strukturellen Zwängen und Gesetzmäßigkeiten einerseits und relativ kontingentem Handeln andererseits auf der Basis von Institutionalisierungsformen und Machtverhältnissen. Dafür eignet sich Gramscis ontologischer und erkenntnistheoretischer Ansatz, da er die Berücksichtigung nicht-deterministischer, aber dennoch strukturell fundierter Ansätze für gesellschaftlichen Wandel ermöglicht. In dieser Tradition steht auch die IPÖ dem deterministischen und ahistorischen Strukturalismus des Realismus (und auch der Weltsystemtheorie) kritisch gegenüber und überwindet den Subjekt-Objekt-Dualismus, der den positivistischen Ansätzen zugrunde liegt (vgl. Gill 1993).

Ein Schlüsselbeitrag der IPÖ ist die Theoretisierung der Zivilgesellschaft auf der internationalen Ebene, wo Handlungen, Werte und Normen durch transnationale private wie öffentliche Institutionen verfestigt werden, welche selbst wiederum von der Universalisierungsstrategie dominanter gesellschaftlicher Kräfte geprägt sind. Die Zivilgesellschaft übersteigt die nationale Ebene, wodurch sich neue politische Räume eröffnen. Soziales Handeln hat transformativen Einfluss auf Strukturen, die als Verfestigung gesellschaftlichen Handelns begriffen werden: „Structures are transformed by agency.“ (Ebd.: 23)¹⁸

Wie aber ist der Zusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft auf der internationalen Ebene zu verstehen? Die beiden IPÖ-Kritiker Randall Germain und Michael Kenny bezweifeln, dass die nationale Konstituierung politischer Strukturen bei Gramsci ihre Gültigkeit auf globaler Ebene behält: „[...] we challenge the new Gramscians to show just how far Gramsci's justly famous equation can be refashioned to read: 'international state = global political society + global civil society'.“ (Germain/Kenny 1998: 17) Im Folgenden werden die Zusammenhänge zwischen Zivil- und politischer Gesellschaft auf internationaler Ebene näher bestimmt.

18 Diesem (poststrukturalistischen) Theorieverständnis liegt die Überwindung der Dichotomie von Subjekt und Struktur zugrunde, deren Kerngedanke in der Offenheit von Strukturen liegt, die folglich immer reproduziert werden müssen und stets prekär sind, und woraus sich die Veränderungsdynamik ableitet; eine Struktur ist „a picture of reality, of the world, or of that aspect of the world that impresses itself upon us at any particular time [...]“ (Cox 1995: 33). Struktur ist die Nichtsingularität von gesellschaftlichen Handlungen und es gibt keine für sich gegebene Struktur wie zum Beispiel das anarchische Staatensystem. Vielmehr sind Strukturen kontingent und ihre Ausformungen im Wesen antagonistisch.

2.3.1 Internationale Hegemonie und Zivilgesellschaft

In der IPÖ sind Fragen der internationalen Hegemonie eine weltgesellschaftliche Problematik. Hegemonie wird nicht als Dominanz eines mächtigen Staates gesehen, wie es die Theorie hegemonialer Stabilität versteht, sondern als ein transnationales Projekt, das durch Prozesshaftigkeit und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet ist. Der Hegemoniebegriff erfordert deshalb eine dezentrale Methodologie für die Analyse vielfältiger Herrschaftspraxen an der Schnittstelle von Markt und Staat, ohne dass diese jeweils reduzierbar wären. Der Hegemoniebegriff ist durch die Diskursivität eines solchen Projekts konzeptionell auf die internationale Ebene übertragbar (vgl. Scherrer 1999). Internationale Hegemonie kann als ein „konsensual abgestützter Modus transnationaler Vergesellschaftung“ (Bieling/Deppe 1996: 730) begriffen werden, dessen Kennzeichen die „staatenübergreifende Verknüpfung und konsensuale Harmonisierung dominanter Interessen, Diskurse und Praktiken der *nationalen* herrschenden sozialen Schichten“ ist (Borg 2001: 98f.).

Diese Betonung von nationaler Verwurzelung einer transnational hegemonialen Klasse ist speziell in den Arbeiten von Robert Cox zu finden, der sich selbst als „kritischen Realisten“ beschreibt: „Gramsci did not in any way by-pass the state or diminish its importance. The state remained for him the basic entity in international relations and the place where social conflicts take place – the place also, therefore, where hegemonies of social classes can be built.“ (Cox 1993: 58f.)

Die nationale Hegemonie einer Gruppe/Klasse wird in der Vorstellung von Cox durch transnationale Vernetzung und Universalisierung auf die internationale Ebene transferiert. Sie verbindet sich mit dominanten Interessen und Praktiken in anderen Industrieländern, bzw. wird peripheren Ländern aufoktroyiert.¹⁹ Ein nationaler historischer Block wird durch die Verallgemeinerung nach außen ein internationaler, der durch relativ stabile, organische Beziehungen charakterisiert ist, die sich aus einer Allianz der herrschenden Klassen der in dem Block vereinten Nationen ergeben (Cox 1993). Abgesichert wird diese Allianz durch die herrschenden Klassen des hegemonialen Staates (intellektuell wie moralisch).

19 Cox (1987) identifiziert eine entstehende internationale Struktur, eine „Internationalisierung des Staates“ einschließlich einer globalen Zivilgesellschaft. Im Zentrum dieser internationalen Struktur sind die wichtigsten Regierungen (G-7), sowie die zentralen internationalen Organisationen und multilaterale Zusammenschlüsse (IMF, BIS, die Trilaterale Kommission etc.). Die Macht dieses „internationalen Staates“ resultiert aus ihren Universalisierungsstrategien (vgl. den „fordistischen Trilateralismus“: Scherrer 1999 : 207-211).

Der „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) der Nachkriegszeit war nach Stephen Gill und David Law ein solcher „internationaler historischer Block“, weil es hier eine gesellschaftliche und politische Machtfraktion vermochte, ihre materiellen Ressourcen zur Universalisierung ihres Projekts zu nutzen. Über die entsprechenden politischen Institutionen und Organisationen verbreitete sie ihre Ideen und Vorstellungen von kollektiver Ordnung und stabilisierte sie in der fordistischen Produktions- und Regulationsweise (Gill/Law 1993). Die Hegemonietheorie betrachtet im Zentrum eines solchen transnationalen historischen Blocks das (Zusammen-)Wirken einer „transnationalen kapitalistischen Klassenfraktion“ (Gill/Law 1993) bzw. einer „transnationalen Managerklasse“ (Cox 1987).²⁰ Der Prozess der Universalisierung eines transnationalen Projekts richtet sich an die internationale Zivilgesellschaft, die sich von der internationalen politischen Gesellschaft durch ihre Vielschichtigkeit der gesellschaftlichen und ökonomischen Momente innerhalb und zwischen Staaten unterscheidet. Die politische Gesellschaft ist dagegen sehr viel klarer abgrenzbar und umfasst die verschiedenen Staatsapparate und internationalen Organisationen (Jacobitz 1991: 12).

Bei der Frage, wie die Hegemonialwerdung einer Klasse/Gruppe vonstatten geht, muss der Prozess der Verallgemeinerung näher betrachtet werden, da schließlich die internationale im Vergleich zur nationalen Hegemonie eine Reihe besonderer Merkmale aufweist. So gibt es innerhalb der internationalen politischen Gesellschaft kein Gewaltmonopol, da die militärische Macht nicht auf den Hegemon beschränkt ist. Ferner gibt es keine einheitliche Rechtssprechung, denn deren formale Reichweite ist in der Regel an nationale Grenzen bzw. an staatliche Autorität gebunden. Für die konsensuale Herrschaft sind internationale Organisationen als „vermittelnde“ Glieder deshalb von großer Bedeutung, denn in diesen materialisiert sich das Konsensprinzip direkt in den Entschei-

20 Diese Klasse setzt sich aus Managern und Eignern von transnationalen Unternehmen, Zentral- und anderen hochrangigen Bankern, Politikern der führenden Industrieländer, aber auch kooptierten Führern aus Schwellenländern zusammen. Sie organisieren sich in Gesellschaften und elitären Clubs oder Netzwerken, wie bspw. der Trilateralen Kommission oder der Mont Pèlerin Gesellschaft (siehe Fußnote 23), auf staatlicher Ebene in Form der G-7 oder des IMF. Die Verbreitung der vornehmlich in den privaten Zirkeln ausgedachten Strategien und Konzepten erfolgt über zentrale Medien wie *The Economist*, die *Financial Times* und Institutionen wie Eliteuniversitäten in den USA und England, sog. *Think Tanks* und Forschungsabteilungen wie zum Beispiel die Forschungsabteilung Deutsche Bank Research, und über Foren wie dem Davoser *World Economic Forum*. Die genannten Foren und Medien dienen der Harmonisierung und Verbreitung partikularer Interessen über „personelle Bindeglieder“ (Gill/Law 1993: 104f.).

dungsmechanismen. Internationale Organisationen sind ein zentraler Mechanismus für die Universalisierung nationaler Hegemonie, da sie einen regime-ähnlichen Ordnungsrahmen schaffen und Machtverhältnisse verfestigen, legitimieren und ausüben wie im Folgenden noch ausgeführt wird. Kernteile dieser Hegemonie werden über die Verbreitung von Ideen und Informationen in die verschiedenen Lebensbereiche subordinierter Nationen (Staat im gramscianischen Sinne) hineingetragen (ebd.: 12f.). In Anknüpfung an die Vorstellungen der IPÖ wird ein universalisierter Konsens durch die Fähigkeit des Hegemons geschaffen, die wirtschaftliche Entwicklung anderer Kern- wie auch peripherer Nationen zu unterstützen. Doch selbst wenn eine Wirtschaftsstruktur das zentrale Fundament von Hegemonie sein sollte, gibt es keinen Hegemonie-Automatismus, der der reichsten bzw. entwickeltesten Nation zuteil würde. Vielmehr bedarf es über kulturelle, ideologische und politische Momente einer bestimmten Regulationsweise der Einbettung des dominanten Akkumulationsregimes.²¹ Die Schlüsselposition für diese Legitimierung nehmen organische Intellektuelle ein, wobei es zu periodischen Dissonanzen oder ganz einfach Nicht-Entsprechungen kommen kann, wenn z.B. ein Produktionsmodell international überlegen ist, aber die Untermauerung noch ausbleibt. So muss auch die intellektuelle Agitation nicht zwangsläufig zur Herstellung von Hegemonie führen.

21 Akkumulationsregime und Regulationsweise sind Begriffe der französischen Regulationstheorie (vgl. Aglietta 1979; Jessop 1988; Lipietz 1985, 1987; Sum 1997). Die Ausgangsthese der Regulationstheorie ist, dass sich die Entwicklungspotenziale von Staaten weder aus grundlegenden Logiken des kapitalistischen Weltsystems ableiten (Dependenztheorie), noch durch rein nationalstaatliche Entwicklungsgesetze erklären (Modernisierungstheorie) lassen. Anstelle der Postulierung einfacher Strukturgesetzmäßigkeiten entwickelt die Regulationstheorie einen komplexen Analyserahmen, der sowohl offen ist für die vielfältigen internen Prozesse der Staaten mit ihren jeweiligen nationalen Akkumulationsprozessen, Kräfteverhältnissen, Kämpfen und Kompromissstrukturen als auch für deren internationale Verflechtung und Abhängigkeit; daraus ergeben sich fruchtbare Anknüpfungspunkte an die IPÖ. Akkumulationsregime ist das makroökonomische Prinzip, welches über eine längere Periode für die Vereinbarkeit der Veränderungen von Produktionsbedingungen und der Verwendung des gesellschaftlichen *Outputs* (Konsumtion privater Haushalte, Investitionen, öffentliche Ausgaben, internationaler Handel etc.) sorgt. Die Regulationsweise (im Sinne des französischen Begriffs „régulation“, als Ausgleich widersprüchlicher Tendenzen) ist die Kombination von Formen der Erwartungsanpassung und von widersprüchlichem Verhalten individueller Akteure gegenüber den kollektiven Prinzipien des Akkumulationsregimes (vgl. Aglietta 2000; Boyer 2000).

2.3.2 Phasenmodell der internationalen Hegemonie

Der Prozess der internationalen Hegemonialwerdung einer Klasse kann in einem Drei-Phasen-Modell konkretisiert werden, das dem Stufenmodell der Hegemoniewerdung einer Klasse bei Gramsci entlehnt ist (vgl. ebd.):

1. *Die ökonomisch-korporative Phase:* In dieser Phase formen sich gemeinsame Interessen einer nationalen Klasse/Gruppe (von Klasse kann dann gesprochen werden, wenn ihre Kohärenz abhängig von der Stellung im kapitalistischen Produktionssystem ist); es werden Forderungen hinsichtlich der eigenen Interessen gestellt: „[k]orporativ-egoistische Interessen, also nationale Interessen in einem engen, bornierten Sinn“ werden artikuliert (ebd.: 14) – als Folge der „ideologischen Selbstfindung“. Diese Phase ist deshalb auch häufig durch einen intensiven Nationalismus geprägt (ebd.: 19).
2. Es folgt die *klassenbewusst-solidarische, bzw. ethisch-politische Phase*, in der Strategien für die Erreichung längerfristiger Ziele entwickelt werden, die nicht mehr nur die „bornierten Interessen“ widerspiegeln, sondern in denen ein „Plan zur intellektuellen und moralischen Reform der internationalen Beziehungen“ (ebd.: 15) entworfen wird. Wie das Konzept der Hegemonie besagt, reichen dazu nicht alleine ökonomische Fähigkeiten aus. „Wenn eine Nation die Fähigkeit erworben hat, intellektuelle und moralische Reformen vorzuschlagen, dann hat diese Nation die Ebene des korporativ-egoistischen Kampfes verlassen; sie hat begonnen, konkret-praktisches Sendungsbewusstsein zu entwickeln.“ (Ebd.)
3. Die *hegemoniale bzw. staatliche Phase* beschreibt, wie die Interessen in eine staatliche Form gebracht und universalisiert werden und somit auch subalterne Interessen konsensual mit eingebunden werden (vgl. Scherrer 1999: 18; Cox 1993: 57f.). Auf die internationale Ebene angewendet, errichtet der Hegemon einen neuen, „erweiterten Staat“, und breitet seine Einflusssphäre aus, indem er z.B. Allianzen mit weniger entwickelten Nationen aufbaut, internationale Organisationen gründet, sowie eine globale Ideologie legitimiert, die im Interesse aller ist (Jacobitz 1991: 20). Der Hegemon selbst ist die Triebkraft („Motor“) dieser Universalisierung. Die Verflechtung und Verfestigung der Hegemonie wird durch wachsende Interdependenzen der Ökonomien und durch das Vordringen dominanter Branchen des Hegemons in anderen Nationen reproduziert.

Eine Schlüsselfunktion bei der Etablierung internationaler Hegemonie hat die intellektuell-philosophische und die politisch-organisatorische

Ebene. Es ist ein zentrales Merkmal für Hegemonie, dass in den Nationen eines historischen Blocks ähnliche politisch-philosophische Systeme bestehen (wie bspw. der „embedded liberalism“), als Ausdruck einer „intellektuellen Wertegemeinschaft“, die in strategischen Fragen übereinstimmt (vgl. van der Pijl 1995).²² Der Hegemon hat die Führerfunktion inne, die sich darin äußert, dass er „Schöpfer“ der dann zu universalisierenden Ideologie und des institutionellen Gefüges ist. Er besitzt die operativen Fähigkeiten und ist in der Lage, ideologische wie institutionelle Widersprüche zu beseitigen. Gramsci spricht von der wechselseitigen Katharsis von Basis (Ökonomie) und Überbau (Ideologie), die durch Intellektuelle geleistet wird. Solange die dominante Ideologie hegemonial ist, erscheint sie niemals doktrinär, da sie sich aus einem mehrschichtigen Glaubenssystem ableitet, dessen höhere Werte unumstößlich, weil unhinterfragbar, erscheinen und zum „Alltagsverständ“ werden (Cox 1993: 57f.).

Der Hegemoniebegriff ist seit der Nachkriegszeit eng mit den USA und den dort ansässigen transnationalen Gruppierungen verbunden. Robert Cox (1993) teilte die Geschichte des 20. Jahrhunderts in Epochen ein, in denen von internationaler Hegemonie gesprochen werden kann. Für diese Arbeit sind seine beiden letzten Epochen von besonderem Interesse: Die Zeit von 1945 bis 1965 und von Mitte der 1960er Jahre an. Während er für die Nachkriegsperiode eine US-Hegemonie konstatiert, stellten sich Mitte der 1960er Jahre ihm zufolge drei mögliche Wege: Einmal der Wiederausbau der US-Hegemonie durch die Reanimierung der politischen Organisationsfähigkeit der sog. *Trilateral Commission*²³, eine Fragmentierung der Weltwirtschaft um die kapitalistischen Zentren herum, oder das Entstehen eines gegen-hegemonialen Projekts von Län-

-
- 22 Während die materialistische Staatstheorie genauso wie die Regulations-theorie den Strategiebegriff aus dem Grund ablehnt, er setze einen Subjektbegriff im Sinne eines steuernden Zentrums (der Gesellschaft) voraus (vgl. Esser 1985: 191ff.), ist strategisches Denken und Handeln bei Gramsci möglich.
- 23 Die *Trilateral Commission* (TC) wurde in den frühen 1970er Jahren etabliert zum Zweck der Konsensfindung zwischen USA, Kern-Europa und Japan (vgl. Gill 1991). Die TC wurde von David Rockefeller initiiert, Vorsitzender der *Chase Manhattan Bank* „the most central firm in the international network of interlocking directorates in that period“ (van der Pijl 1995: 123). Die TC warb maßgeblich für die Berufung von Paul Volcker zum Präsidenten der Federal Reserve Bank durch Jimmy Carter im Jahr 1979, der dann die monetaristische Geldpolitik einführte, die als Ausgangspunkt der neoliberalen Wende gelten kann (vgl. ebd.). Kees van der Pijl untersuchte noch weitere transnationale Elitenetzwerke, wie z.B. die Mont Pèlerin Gesellschaft. Diese wurde im Jahr 1947 von Friedrich von Hayek, Milton Friedman, Karl Popper u.a. geschaffen.

dern der Dritten Welt in Form einer „Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung“. Die neo-gramscianische Forschung beobachtet vor allem die erste Möglichkeit (vgl. Gill 1995; Murphy 1998: 423).

Der Wiederausbau der US-Hegemonie drückt sich nach Cox nicht in der Dominanz eines hegemonialen Staates aus, der das zwischenstaatliche Kräfteverhältnis beherrscht, sondern darin, dass dessen hegemoniales Konzept auch innerhalb der globalen Zivilgesellschaft wurzelt – das Akkumulationsregime muss global ausgerichtet sein, so dass grenzüberschreitende Verbindungen gleicher Klassen möglich sind. Deshalb entspricht die beginnende Welthegemonie eines Staates der transnationalen Ausdehnung einer nationalen Hegemonie der dominanten Gesellschaftsgruppe. In der Peripherie stellt sich nach Cox (1993: 61) das Bild so dar: Es hat dort nicht die gesellschaftliche und ökonomische Revolution wie im Zentrum stattgefunden, die einer Hegemonie vorausgeht, so dass nur einige Elemente der Kernhegemonie in das bestehende politische System übernommen werden, bei Beibehaltung der alten Ordnung (passive Revolution/*trasformismo*).²⁴ Deshalb gilt auch, so Cox: „In the world-hegemonic model, hegemony is more intense and consistent at the core and more laden with contradictions at the periphery.“

Ein internationaler historischer Block wird in den Entwicklungs- und Schwellenländern durch zwei weitere Momente gefestigt. Erstens durch die Zersplitterung der „Dritten Welt“ als anti-neoliberale Kraft, indem politische und wirtschaftliche Führungskräfte an westlichen Eliteuniversitäten im Sinne des *Laissez-Faire* des *Washington Consensus* ausgebildet werden bzw. in internationalen Organisationen arbeiten (Gill 1995: 73). Zweitens durch Kooptation im Rahmen eines „Neuen Konstitutionalismus“, der nach Gill eine Entwicklung kennzeichnet, bei der eine ökonomische Weltanschauung immer stärker institutionalisiert und damit rechtlich verbindlich wird (ebd.: 73). Gill beschreibt damit die Entwicklung eines „politico-legal framework for the reconstitution of capital on a world scale, and thus for the intensification of market forms of discipline“ (ebd.: 78f.). Der Neue Konstitutionalismus ziele darauf ab, nationale Politik immer stärker an die (internationalen) Kapitalmärkte rückzukoppeln.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Hegemonie im neo-gramscianischen Sinne zwar global ist, aber durch die Dominanz ei-

24 „*Trasformismo* worked to co-opt potential leaders of subaltern social groups. By extension *trasformismo* can serve as a strategy of assimilating and domesticating potentially dangerous ideas by adjusting them to the policies of the dominant coalition and can thereby obstruct the formation of class-based organised opposition to established social and political power.“ (Cox 1993: 55)

nes Akkumulationsregimes geprägt ist, welches alle Länder durchdringt. Welthegemonie ist nach Robert Cox gekennzeichnet durch deren Kongruenz in den drei Ebenen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und politischen Struktur (Cox 1993: 62). Globale Hegemonie drückt sich in universellen Normen, Institutionen und denjenigen Mechanismen und Organisationen aus, die Verhalten in Einklang mit dem dominanten Akkumulationsregime bringen. Im folgenden Abschnitt soll vor dem Hintergrund des Forschungsgegenstands IMF speziell die Rolle von internationalen Organisationen in der Hegemonietheorie betrachtet werden.

2.3.3 Funktionen und Reform internationaler Organisationen

Bei Robert Cox sind internationale Organisationen primärer Bestandteil der Mechanismen der Hegemonie: Internationale Organisationen sind zentrale institutionalisierte Wege, auf denen (nationale) Hegemonie und Ideologie auf die internationale Ebene übertragen wird – sie erfüllen fünf Momente (Cox 1995: 62ff.):

1. Sie verkörpern die Regeln, welche die Ausbreitung einer hegemonialen Weltordnung erleichtern.
2. Sie sind selbst das Produkt der (entstehenden) hegemonialen Weltordnung.
3. Sie legitimieren die Normen der Weltordnung (Ideologie).
4. Sie kooptieren die Eliten der peripheren Ländern.
5. Sie absorbieren gegen-hegemoniale Ideen.

Internationale Organisationen vereinen die Regelwerke, welche die Transnationalisierung der hegemonialen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte erleichtern, bzw. ermöglichen, gleichzeitig aber erlauben sie Anpassungen und Kompromisse bezüglich untergeordneter Interessen „with a minimum of pain“ (Cox 1993: 62). Internationale Organisationen werden im Allgemeinen von dem Staat geschaffen, der bereits hegemonial ist, bzw. sich in der Hegemonialwerdung befindet. Zumindest muss eine angestrebte Institutionalisierung die Unterstützung dieses Staates haben. Es wird auch die Zustimmung peripherer Länder eingeholt, aber die formale Partizipation wird, wie im Falle des IMF oder der Weltbank, zugunsten der dominanten Kräfte gewichtet. Wenn es sich wie im Fall der WTO um ein *Governance*-System nach dem Prinzip „one state, one vote“ handelt, dann gibt es „informelle Einflussstrukturen“, welche die realen politischen und ökonomischen Machtverhältnisse wiedergeben (wie z.B. die G-7, G-10 etc.).

Internationale Organisationen erfüllen ferner eine ideologische Rolle: Sie definieren Richtlinien für Staaten und legitimieren Institutionen

und Praktiken auf nationaler Ebene. Eliten aus den peripheren Ländern werden in internationalen Organisationen kooptiert. Potenziell gegenhegemoniale Ideen werden absorbiert und in Übereinstimmung mit der hegemonialen Doktrin gebracht (ebd.: 64). Internationale Organisationen wie der IMF, die Weltbank oder die WTO sind bei Cox in erster Linie „machiner[ies] of surveillance“ (Cox 1981: 144ff.) des transnationalen hegemonialen Projekts, aber eben auch Distributionsorgane sowie Absorptionsorganismen multipler Interessen und Ideen.²⁵

Organisationen sind bei Cox funktional auf einen hegemonialen Akteur ausgerichtet. Außerdem sind sie dynamische Entitäten, die global-kapitalistische Widersprüche absorbieren helfen und insofern variablen Kräfteverhältnissen unterliegen. So war der IMF von Beginn an von konfligierenden Interessen und Ideen durchzogen (siehe Gründungsdiskurs zwischen den USA und Großbritannien, Kapitel II) – mit Konflikten ist ein umkämpfter Prozess gemeint, dessen Ergebnis die (institutionelle) Einschreibung von Machtverhältnissen ist. Reform- und Lernprozesse des IMF im Laufe seiner Geschichte sind nach den hegemonietheoretischen Überlegungen nicht nur als staatlich-dominante Vorgaben zu verstehen, sondern auch als Ergebnis struktureller Veränderungen.

Um die Ansatzpunkte und die Dynamik von Veränderungen im IMF genauer zu erfassen, ist eine Kategorisierung unterschiedlicher Arten von Veränderungsprozessen notwendig. Dazu müssen die beiden Begriffe Lernen und Reform voneinander abgegrenzt werden: *Lernen* ist ein Prozess, der zwar vermachtet ist, aber relativ frictionslos vonstatten geht, da er nicht vom vorherrschenden Paradigma abweicht und insofern „linear“ verläuft.²⁶ *Reform* ist dagegen ein umkämpfter Prozess, der or-

25 Die Regelwerke der globalen monetären und Handelswirtschaft, deren primäre Bestimmung die Förderung wirtschaftlicher Expansion ist, haben bspw. auch mehr soziale Sicherung zugelassen und gefördert als dies im Goldstandard der Fall war, wenn auch nur unter der Bedingung, dass nationale Politiken mit dem globalen Liberalismus übereinstimmen. Das aktuelle System der freien Wechselkurse ermöglicht ebenfalls Spielraum für nationale Politik, während dadurch gleichzeitig ein Harmonisierungsdruck nationaler Geldpolitiken in Kongruenz mit dem vorherrschenden liberalen System aufgebaut wird (vgl. Cox 1995).

26 Dem Phänomen des Lernens wird sich in der Politologie unterschiedlich angenähert: „*Policy*-orientiertes Lernen“ (Sabatier 1993), „gesellschaftliches Lernen“ (Hall 1993), „Regierungslernen“ (Etheredge 1985) und das sog. „lesson-learning“ (Rose 1993). Umstritten ist einerseits, was überhaupt Lernen ist, andererseits, wer lernt oder solche Prozesse initiiert. Ernst Haas (1990) hat versucht, Lernprozesse in internationalen Organisationen zu kategorisieren und unterscheidet drei Arten von Lernen: Anpassung durch inkrementelles Wachstum (Veränderungen finden statt ohne dabei die zugrundeliegenden Paradigmen zu berühren), größere Verände-

ganisationsintern und -extern verläuft. Externe, paradigmefremde Akteure stoßen diesen Prozess an und prägen ihn in weiten Teilen. Die Reform unterscheidet sich von einem Lernprozess in der Übertretung einer paradigmatisch gezogenen Grenze und markiert eine qualitative Abweichung vom Status quo.

Ein wesentliches Merkmal von Organisationen ist Stabilität, da sie dauerhaft berechenbar und wirksam sind, d.h. sie müssen „funktionieren“ und gleichzeitig Akzeptanz finden. Der Prozess des Lernens sagt etwas über ihre eigene Veränderbarkeit aus, die über Regeln ermöglicht wird (Reflexivität). Reform ist nur möglich bei einer gewissen Offenheit einer politischen Organisation, so dass sie die Möglichkeit der deliberativen Erkundung kollektiver Entscheidungen eröffnet. Reform ist also ein komplexer Prozess, auf den sowohl Kräfte von außen wie auch die organisationsspezifischen Eigenheiten einwirken.

Der bis zu diesem Punkt ausgeführte hegemonietheoretische Ansatz der Internationalen Politischen Ökonomie wird im Folgenden um diskurstheoretische Überlegungen ergänzt. Der Untersuchungsgegenstand in Gestalt des Reformdiskurses um den Internationalen Währungsfonds macht diese Ergänzung nicht nur deshalb notwendig, weil die sprachliche Ebene eine zentrale Rolle spielt. Akteure bewegen sich in den engen Grenzen eines vermaßteten Diskurses, so wie er von Michel Foucault theoretisiert wurde. Ein Diskurs kann selbst hegemonial sein, weshalb die Verknüpfung beider Ansätze einen analytischen Mehrwert verspricht. In die folgenden Ausführungen zur Diskurstheorie fließen bereits methodologische Überlegungen mit ein, da der Diskurs zugleich Analyseeinheit und Theorie darstellt. Der erhoffte Mehrwert der Ergänzung des gramscianischen Akteurszentrismus durch die im folgenden ausgeführte Diskursdimension wird im Anschluss an diesen Abschnitt ausgeführt.

2.4 Diskurstheorie und dezentrale Macht

Die Foucaultsche Diskurstheorie beschäftigt sich mit der Funktion von Diskursen als herrschaftslegitimierende und -sichernde Techniken in der bürgerlich-kapitalistischen modernen Industriegesellschaft. Diskurse üben in diesem Sinne Macht aus, da sie Wissen transportieren, das kollektives und individuelles Bewusstsein speist. Die Machtkomponente liegt in der Trägerfunktion jeweils gültigen Wissens (vgl. Jäger 2001:

rungen, die ebenfalls ohne Paradigmenwechsel ablaufen, und Lernen als Überprüfung bzw. Hinterfragung der Paradigmen.

86). Dieses zustande gekommene Wissen ist die Grundlage für individuelles und kollektives Handeln und die Gestaltung von Wirklichkeit.²⁷

Das Ziel einer *Diskursanalyse* als methodischer Zugang zur Macht besteht demnach in der Freilegung und Herausarbeitung der erkenntnis-konstitutiven Struktur von kultur- und zeitspezifischen Epistemen, in welcher Sinn und Unsinn diskursiv festgelegt werden (vgl. Foucault 1978: 184).²⁸

Ebenso wie die Hegemonietheorie geht auch die Diskurstheorie mit einem postpositivistischen Theorie- und Methodenverständnis einher. Struktur und Handlung werden als sich gegenseitig bedingende Momente aufgefasst und nicht strukturalistisch Handeln abgeleitet (wie das bei *Rational Choice*-Konzepten der Fall ist). Für das politologische Forschungsprogramm bedeutet die Relevanz von Diskursen, dass sich „Politikverläufe nicht aus Nutzenmaximierungskalkülen erklären lassen, sondern nur als Interpretationsprozesse und -kämpfe“ (Nullmeier 2001: 288). Die kleinste Untersuchungseinheit ist folglich die Sprache – sprachlich formuliertes Wissen. Aufgrund der hohen Bedeutung der

27 Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob weltökonomische Strukturveränderungen die Grundlage der Wirkungsmacht neoliberaler Diskurse darstellen oder ob sie deren Folge sind. In der Foucault'schen Sichtweise wird das Verhältnis von Diskurs und Struktur in Richtung des Diskurses aufgelöst. Die Formulierung des Neoliberalismus als Normalität, die Schaffung des „neoliberalen Alltags“ erschwert die Etablierung eines Gegendiskurses erheblich, da der Neoliberalismus zur „neuen Vernunft“ gemacht wird, Abweichendes als unvernünftig, nicht plausibel, utopistisch, absurd abgetan wird – der Neoliberalismus wird zum „alternativlosen Sachzwang“ (Röttger 1997).

28 Die *Diskursanalyse* als Forschungsmethode wurde in Anschluss an Foucault im Umkreis des Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung DISS und der Bochumer Diskurswerkstatt entwickelt. Der Zusammenhang von Diskurs und Macht drückt sich in erster Linie darin aus, dass sich eine diskursive Formation als ein begrenztes positives Feld von Aussagen-Häufungen beschreiben lässt. So gilt umgekehrt, dass mögliche andere Aussagen, Fragestellungen, Blickrichtungen, Problematiken usw. dadurch ausgeschlossen sind. Und „solche sich bereits notwendig aus der Struktur eines Spezialdiskurses ergebenden Ausschließungen [...] können institutionell verstärkt werden“ (Link/Link-Heer 1990: 90). Dabei kann das „Sagbarkeitsfeld“ durch direkte Verbote oder Einschränkungen, Anspielungen, explizite Tabuisierungen, Konventionen, Verinnerlichungen, Bewusstseinsregulierungen, das eventuelle „Machbarkeitsfeld“ vor allem durch klassische interessengeleitete Verhaltensimperative eingeengt oder erweitert bzw. überschritten werden; das Ziel liegt in der Dechiffrierung des Musters „zeitweilig gültiger Wahrheiten“ (Jäger 2001: 83). Im Verständnis des DISS ist „der Diskurs als ganzer [...] die regulierende Instanz; er formiert Bewusstsein“ (ebd.: 84) und determiniert Wirklichkeit. Das verbindende und vermittelnde Bindeglied sind tätige Subjekte als „Agenten der Diskurse“ (ebd.: 85).

Sprachebene, wird die Diskurstheorie auch als „linguistische Wende“ in den Gesellschaftswissenschaften bezeichnet (vgl. Raab 1998).

Hintergrund der Diskurstheorie ist die Analyse von strukturellen Zwängen und Gesetzmäßigkeiten einerseits und kontingentem Handeln andererseits auf der Basis von Institutionalisierungsformen und Machtverhältnissen. Der Zusammenhang von Diskurs und Macht ist hierbei zentral, denn Diskurse haben Machtwirkungen (Realitätsmächtigkeit), wenn sie institutionalisiert und zu Trägern von gültigem Wissen werden (vgl. Link 1983: 60). Als hegemonial können Diskurse bezeichnet werden, wenn sie zur historisch-organischen Ideologie herrschender Akteure werden, die damit ihre partikularen Interessen universalisieren – die Verknüpfung von Foucault und Gramsci ist also vielversprechend.

Für die Analyse des IMF-Reformdiskurses ist es folglich notwendig, die diskursiven Dimensionen vor dem Hintergrund von Akteurshandeln in einem institutionellen *Setting* zu betrachten. Dafür müssen zunächst die Grundbegriffe der Foucault'schen Diskurstheorie vorgestellt und operationalisierbar gemacht werden.

2.4.1 Grundbegriffe der Diskurstheorie

Der *Diskurs* ist eine Menge von Aussagen, die zur selben diskursiven Formation gehören: Dieses Diskursverständnis ist etymologisch und inhaltlich zurückzuführen auf das alltagssprachliche Verständnis von „*discourse*“ im angelsächsischen bzw. „*discours*“ im französischen Sprachraum (vgl. Keller 2001). Der (wissenschaftssoziologische) Diskursbegriff geht dabei über die Bedeutung eines gelehrteten Kommunikationsprozesses mehrerer Teilnehmer hinaus:

„Diskurse sind abgrenzbare übersituative Zusammenhänge von Äußerungsformen (Praktiken der Artikulation) und Inhalten (Bedeutungen), die mehr oder weniger stark institutionalisiert sind. Diskurse lassen sich mithin dadurch unterscheiden, welche legitimen Artikulationspraktiken sie zulassen, und auf welche Gegenstände bzw. Themen sie sich beziehen, d.h. welche Gegenstände sie konstruieren.“ (Keller 2001: 129)

Sprache ist dabei das primäre Medium der Wissenskonstruktion, aber auch Praktiken können einen Diskurs prägen bzw. aus einem Diskurs hervorgehen. Diskurse dienen bestimmten Zwecken – sie üben Macht aus, „[d]ies tun sie, weil sie institutionalisiert und geregelt sind, weil sie an Handlungen gekoppelt sind“ (Jäger 2001: 82f.).²⁹

29 Die Diskursanalyse fokussiert deshalb auch die Produktion von Wissen. Diskursive Regeln bestimmen, was in einem Diskurs „sagbar“ ist, sowie

Neben dem Diskursbegriff gibt es bei Foucault den Begriff des *Dispositivs*: Damit sollen verschiedenartige Zusammenhänge zwischen Diskursen begreifbar werden. Foucault versucht mit dem Dispositiv ein „entschieden heterogenes Ensemble, [...] das Gesagtes und Ungesagtes umfasst“ festzumachen (Foucault 1978: 120). Das Dispositiv ist bei Foucault eine Art Vergegenständlichung, wodurch ein Dualismus zwischen Diskurs und Wirklichkeit im Bewusstsein des Einzelnen aufgebaut wird, bzw. werden kann. Denn auf diese Weise erhalten die Gegenstände eine von der Konstituierung durch Diskurse vermeintlich unabhängige Realität und können als „Tatsachen“ naturalisiert werden. Jäger bezeichnet das Dispositiv als „diskursives Gesamtkunstwerk“ (2001: 82). Dessen Konzeptualisierung als „Netz zwischen den Diskuselementen“ (ebd.) erlaubt es, dem Nebeneinander zwischen Diskurs und Gegenständen (die nicht unbedingt als die Wirklichkeit zu begreifen sind) konstruktiv zu begegnen. Ein Dispositiv kann sich zu einem gewissen Grad verselbständigen (was der Anknüpfungspunkt für institutionalistische Ansätze darstellt, siehe unten), aber es kann nicht losgelöst als „Ding an sich“ bestehen. Es können Differenzen und somit Reibungen zwischen Dispositiv und Diskurs entstehen, sprich der Diskurs kann sich von einem Dispositiv (inhaltlich) entfernen.³⁰

Zur *Vermachtung* und dem Verhältnis von *Macht und Freiheit*: Wissen und Diskurse sind immer vermachtet, und so sind auch historische Entwicklungen Folge von Machtkämpfen, deren „Werkzeug“ der Diskurs ist (vgl. Foucault/Seitter 1996). Es gibt keine objektive Zweckmäßigkeit – sie ist das Ergebnis von Diskursen, die sich strukturell verfestigen können oder bereits strukturell „gerahmt“ sind und Akteurshandeln ermöglichen bzw. begrenzen. Die Konstitution von Macht ist bei Foucault (wie bei Gramsci auch) dynamisch und fragil. Unter Macht versteht Foucault die Vielfältigkeit von Kräfteverhältnissen, weshalb es keine zentrale Instanz der Macht gibt, sondern vielmehr einen dynamischen

die möglichen Subjektpositionen, Begriffe und Theorien, die ihm zugrunde liegen. Neben der sprachlichen Dimension des Diskurses, gibt es den Bezug auf gesellschaftliche Praktiken, wodurch der Diskurs zu einem System sprachlicher und nicht-sprachlicher Elemente wird. Allerdings ist bei Foucault die nicht-sprachliche Ebene untertheoretisiert (vgl. Jäger 2001: 87-96).

- 30 Zentral in der Jäger'schen Interpretation des Dispositivs ist die subjektive Bedeutungszuschreibung von Dingen, die nur dadurch überhaupt existent und im zweiten Schritt inhaltlich (bedeutend) werden. Bei Foucault geschieht dies auf der rein sprachlichen Ebene, während die Diskursanalyse gerade unter Zuhilfenahme des Dispositivbegriffs das Handeln in den Vordergrund stellt (diskursive und nicht-diskursive Praxen). Die Bedeutungszuschreibung entspricht der Schließung der „Lücke zwischen Diskurs und Wirklichkeit“ (Jäger 2001: 92).

Prozess der Auseinandersetzungen (ebd.: 36f.). Macht wird als prekär und allgegenwärtig verstanden, es gibt auch keine binäre Logik von Herrscher und Beherrschten, sie ist heterogen und dynamisch durch den permanenten Kampf um Hegemonie, die sich in der Interpretationshöheit ausdrückt – Wissen ist erfolgreich durchgesetzte Interpretationshöheit, Macht besteht in der „Schaffung von Wahrscheinlichkeiten“ durch die Begrenzung des Sagbarkeitsfeldes (vgl. ebd.). Ausgeübt wird Macht durch „sog. Blöcke, in denen die Anpassung der Fähigkeiten, die Kommunikationsnetze und die Machtverhältnisse geregelt und aufeinander abgestimmte Systeme bilden. Diese Blöcke, in denen der Einsatz der technischen Fähigkeiten, das Spiel der Kommunikationen und die Machtverhältnisse nach durchdachten Formeln aufeinander abgestimmt sind, bilden das, was man, wenn man den Sinn des Wortes etwas dehnt, ‚Disziplin‘ nennen kann“ (ebd.: 32f.).

Macht und Freiheit sind gegenseitig konstitutiv und die Spielräume drücken sich in Verhältnissen aus, wodurch sich Dynamik und Wandel erklären lassen:

„Macht und Freiheit stehen sich [...] nicht in einem Ausschließungsverhältnis gegenüber (wo immer Macht ausgeübt wird, verschwindet die Freiheit), sondern innerhalb eines sehr viel komplexeren Spiels: in diesem Spiel erscheint die Freiheit sehr wohl als die Existenzbedingung von Macht (sowohl als ihre Voraussetzung, da es der Freiheit bedarf, damit Macht ausgeübt werden kann, wie auch als ihr ständiger Träger, denn wenn sie sich völlig der Macht, die auf sie ausgeübt wird, entzöge, würde auch diese verschwinden und dem schlichten und einfachen Zwang der Gewalt weichen).“ (Ebd.: 38)

Der Widerstand, also die Freiheit (anders handeln zu können) ist deshalb immer integraler Bestandteil der Macht (Foucault 1983: 114ff.) – auch hier gibt es eine Parallele zu Gramscis Hegemoniebegriff. „Das einmalige der Machtverhältnisse moderner Gesellschaften beruht auf deren Vielzahl. Foucault dezentralisiert die Macht, indem er sie pluralisiert“ (Raab 1998: 39) – Machtverhältnisse müssen demnach ausgehend von den Widerstandsformen untersucht werden (ebd.: 40).

Die am meisten geeignete Plattform hierfür bieten *Institutionen*, denn diese sind „vorzügliche Beobachtungsstätten“ (Foucault/Seitter 1996: 39), hier kann man „Form und Logik“ der „elementaren Machtmechanismen“ hervortreten sehen. Allerdings besteht dabei die Gefahr, im Untersuchungsgegenstand die Erklärung und den Ursprung der Macht zu suchen, was schließlich hieße, Macht durch Macht zu erklären. Aus diesem Grund empfiehlt Foucault, „eher die Institutionen von den Machtverhältnissen her zu analysieren und nicht umgekehrt; selbst wenn

sie in einer Institution Gestalt annehmen und sich herauskristallisieren, haben sie doch ihren Haltepunkt außerhalb dieser“ (ebd.: 40).

Machtverhältnisse sind zu unterscheiden von *strategischen* Verhältnissen (ebd.: 43ff.): Eine Strategie ist bei Foucault eine sog. angewandte Rationalität, mit der man versucht, „den anderen in den Griff zu bekommen“ – man kann mit dem Begriff der Strategie die Mechanismen entschlüsseln, die in Machtverhältnissen zum Zuge kommen. So impliziert jede Machtbeziehung eine Strategie: „In der Tat gibt es zwischen Machtverhältnis und Kampfstrategie eine reziproke Verlockung, unbegrenzte Verkettung und fortwährende Umkehrung.“ (Ebd.: 44) Permanente Instabilität bewirkt, dass „dieselben Ereignisse und dieselben Verwandlungen sich sowohl innerhalb einer Geschichte der Kämpfe als auch in derjenigen der Machtverhältnisse und -dispositive entschlüsseln lassen“ (ebd.).³¹

2.4.2 Handlungsräume und Akteure des Diskurses

Wie in den vorangegangenen Ausführungen deutlich wurde, ist der Diskurs das zentrale strukturierende Moment von Handeln, was wiederum vor dem Hintergrund der gramscianischen Hegemonietheorie problematisch ist. Denn bei Foucaults Allmächtigkeit des Diskurses haben Akteure im Grunde keine diskursive Macht – der Diskurs ist grundsätzlich überindividuell. Dabei spielt (nicht nur) in dieser Arbeit Akteurshandeln eine gewichtige Rolle. Gerade in der Anwendung des Diskursbegriffs in der Diskursanalyse spielt das handelnde Subjekt eine untergeordnete Rolle, bzw. als Individuum im Grunde keine Rolle: „Das Individuum macht den Diskurs nicht, eher ist das umgekehrte der Fall.“ (Jäger 2001: 86) Kollektive Akteure hingegen können nach Jäger einen Diskurs so bestimmen, dass die produzierte Wahrheit mehr oder weniger die ihre

31 „Was [...] die Herrschaft einer Gruppe, einer Kaste oder einer Klasse und die Widerstände oder Revolten, auf die sie stößt, zu einem zentralen Phänomen in der Geschichte der Gesellschaften macht, ist, dass sie – umfassend, massiv und in gesamtgesellschaftlichem Maßstab – das Einhaken von Machtverhältnissen in die strategischen Beziehungen und ihren wechselseitigen Antrieb manifestieren.“ (Foucault/Seitter 1996: 47) Dieser Aspekt muss speziell auch in der Anwendung berücksichtigt werden, wie Jäger betont: „Diskursanalyse umfasst *das jeweils Sagbare* in seiner qualitativen Bandbreite und in seinen Häufungen bzw. allen Aussagen, die in einer bestimmten Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit geäußert werden (können), aber auch die Strategien, mit denen das *Feld des Sagbaren* ausgeweitet oder auch eingeschränkt wird, etwa Verleugnungsstrategien, Relativierungsstrategien, Enttabuisierungsstrategien etc. Der Aufweis der Begrenzung oder Entgrenzung des Sagbaren stellt demnach einen weiteren kritischen Aspekt von Diskursanalyse dar.“ (Jäger 2001: 83f.)

wird (ebd.). Auch mit Blick auf Foucault wird das Verhältnis von Akteur und Diskurs nicht hinreichend aufgeklärt. Während der Agenten-Status des Subjekts bei Foucault noch relativ unstrittig ist (Agent als Vermittler), ist der Subjektbegriff ein offenes und ambivalentes Untersuchungsfeld (vgl. Foucault/Seitter 1996: 21). Letztlich wird das Spannungsverhältnis zwischen Subjekt und Diskurs bei Foucault nicht aufgelöst.

Aus forschungspraktischer Sicht soll das Akteurs-Diskurs-Verhältnis mit Überlegungen zu zwei kollektiven Akteuren spezifiziert werden: *Epistemic Communities* (ECs) und *Advocacy*- bzw. Diskurskoalitionen. Der Ausgangspunkt des ersten Ansatzes ist die Wissensebene und die paradigminterne *Community*-Bildung mit maßgeblichen Einfluss auch von Einzelpersonen innerhalb einer EC auf einen Diskurs(verlauf). Der zweite Ansatz theoretisiert stärker auf der forschungspragmatischen Ebene die Möglichkeit heterogener Akteurszusammenschlüsse und darin mächtiger Einzelakteure, strategische Koalitionen mit Diskurspotenzial zu bilden.

Epistemic Communities

Peter Haas gilt als der Begründer des EC-Ansatzes, der eine Kritik am Strukturdeterminismus des IB-*Mainstream* beinhaltet, denn er sah dort die Möglichkeit des Lernens von Staatsakteuren untertheoretisiert, so dass sich viele Autoren zu sehr auf Strukturen internationaler oder nationaler Macht konzentrieren (Haas 1992: 2).

Eine EC besteht aus einem „network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain“ (ebd.: 3). Im Zentrum steht dabei die Frage, wie Probleme von Entscheidungsträgern wahrgenommen, und wie Interessen in diesem Kontext definiert werden. Menschliches Handeln liegt dabei im Zwischenraum von strukturellen Bedingungen, Wissen und Handeln. Die spezifische Rolle von Netzwerken wissensbasierter Experten ist in der Interpretation von Ur- sache und Wirkung komplexer Zusammenhänge zu sehen. Die wissens- basierte Interpretationsarbeit trägt maßgeblich dazu bei, wie Akteure (bei Haas sind das in realistischer Tradition vor allem Staaten) ihre Interessen identifizieren, indem sie Rahmen abstecken und entscheidende Verhandlungspunkte festlegen und insofern auch *Agenda-Setting* betreiben. Die Kontrolle über Wissen und Informationen ist eine wichtige Dimension von Macht (insofern ist der EC-Ansatz auch eine Erweiterung der Ideentheorie). Die Verbreitung neuer Ideen und Informationen beeinflusst Handlungen „and prove to be an important determinant of in-

ternational policy coordination“ (ebd.: 2f.).³² Wissen wird umso mächtiger, je größer die Unsicherheit über Zusammenhänge besteht, je komplexer Kausalitäten sind. Zustände von Unsicherheit sind solche, in denen Akteure Entscheidungen treffen müssen, ohne über die dafür notwendigen Informationen zu verfügen (ebd.: 13f.). Dabei erkennen Entscheidungsträger nicht immer, dass ihr Verständnis von komplexen Sachverhalten und Zusammenhängen begrenzt ist, weshalb es oftmals einer Krise oder eines Schocks bedarf, um Trägheiten zu überkommen (ebd.: 15). ECs erlangen folglich besonders in Krisenzeiten „systemische“ Bedeutung: Sie können Interessen definieren und somit auch verändern (ebd.: 17).³³

ECs können sich auch aus Spezialisten verschiedener Disziplinen zusammensetzen, allerdings müssen zwei Aspekte erfüllt sein: Sie müssen zum einen grundlegende Normen und Prinzipien teilen, und zum anderen eine geteilte Vorstellung kausaler Zusammenhänge (Validitätskriterien) haben. Dabei bedeutet die wachsende Relevanz von Expertenwissen im Kontext komplexerer Zusammenhänge und Zustände von Unsicherheit explizit nicht die Depolitisierung einer *Policy*: „Despite the veneer of objectivity and value neutrality achieved by pointing to the input of scientists, policy choices remain highly political in their allocative consequences.“ (Ebd.: 2) Insofern sind ECs stets (organisch-paradigmatisch) an eine Klasse gebunden.³⁴

ECs unterscheiden sich durch die Kombination aus einem gemeinsamen Set kausaler Annahmen und Prinzipien (analytisch wie normativ),

-
- 32 Die Verbreitung von Ideen geschieht über Konferenzen, wissenschaftliche Zeitschriften, Forschungskooperationen und informelle Kommunikation und Kontakte.
 - 33 Haas schreibt ECs sogar eine aktive Rolle bei der *Policy*-Formulierung zu; sie würden Koalitionen zur Unterstützung einer *Policy* aufbauen. Je geringer das politische Gewicht eines Gegenstands ist, desto größer ist der Einfluss von ECs in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses, einschließlich der Einführung von Alternativen, der Auswahl des Ansatzes und der Herstellung nationaler wie internationaler Koalitionen zur Unterstützung einer *Policy* (1992: 15f.).
 - 34 Auf der Basis dieser Überlegungen definierte Thomas Greven die „Extended Foreign Policymaking Community“, die in Abgrenzung von unmittelbaren Politikern private und öffentliche Experten sind, die an spezielle Stiftungen, Denkfabriken, Universitäten und Regierungsagenturen gebunden sind. Dieses Konzept korrespondiert mit Gramscis organischen Intellektuellen, die sinnstiftend agieren und Strategien entwerfen, bzw. die Grundlage dafür schaffen. Indem sie das theoretische Verständnis historischer Prozesse liefern, schaffen sie die Grundlage für ein hegemoniales Regime und fungieren als Bindeglied zwischen Macht, Ideen und Institutionen (Greven 2003: 50).

einer konsensualen Wissensbasis und gemeinsamen Interessen von anderen Gruppen – siehe dazu folgendes Schaubild (nach Haas 1992: 18).

Schaubild 1: *Die Unterscheidung von ECs und anderen Gruppen*

Kausalwissen

	geteiltes Kausalwissen	ungeteiltes Kausalwissen
geteilte Prinzipien	<i>Epistemic Communities</i>	Interessengruppen und soziale Bewegungen
ungeteilte Prinzipien	Fachdisziplinen und Professionen	Gesetzgeber, Bürokratie, bürokratische Koalitionen

Wissensbasis

	konsensuale Wissensbasis	dissensuale oder nicht vorhandene Wissensbasis
geteilte Interessen	<i>Epistemic Communities</i>	Interessengruppen und soziale Bewegungen; bürokratische Koalitionen
ungeteilte Interessen	Fachdisziplinen und Professionen	Gesetzgeber, Bürokratie

Nach dieser Klassifizierung sind nicht Wirtschaftswissenschaftler an sich als eine EC zu bezeichnen, sondern Anhänger (von Varianten) eines jeweiligen ökonomischen Paradigmas wie z.B. des Keynesianismus, der Neoklassik oder des Marxismus, die als eigene Gruppe systematisch Projekte nach ihren eigenen (organischen) Vorzügen und Ideen verfolgen. Die normative Komponente bei ECs bedeutet, dass EC-Mitglieder nicht nur Mediatoren sind, sondern Akteure („administrative empowerment of specialized knowledge groups“, ebd.: 20), insofern wird ihr Verhalten auch von demjenigen abweichen, das typischerweise von *Rational Choice*- oder *Principal-Agent*-Theoretikern analysiert wird. Durch geteilte Aversionen, zum Beispiel, entsteht Solidarität (innerhalb) einer EC.

Der Ansatz der ECs ist mit hegemonietheoretischen Überlegungen kompatibel, da er Wissen als „accepted belief“ (ebd.: 23) betrachtet und Konsenswissen nicht mit einer wie auch immer gearteten objektiven Wahrheit gleichsetzt. Die erkenntnistheoretische Unmöglichkeit eines objektiven Zugangs zur Realität bedeutet, dass diejenige Gruppe, welche die Definitionsmacht über kausale Zusammenhänge hat, großen politi-

ischen und gesellschaftlichen Einfluss ausübt.³⁵ Der Lernprozess von Akteuren kann als Weiterentwicklung der eigenen Interessen begriffen werden; ein solcher Prozess findet jedoch nicht in Folge der Entwicklung konsensualen Wissens auf gesellschaftlicher Ebene statt, sondern von konsensualem Wissen im Kontext partikularer Interessen. Ohne kontingente Veränderungen des Wissens gäbe es in dem Sinne auch keinen Wissensprozess, weil Machtverhältnisse statisch wären. Die Reproduktion und Stabilität eines hegemonialen Projekts ist eng an ECs gekoppelt, die in der gramscianischen Terminologie als organische Intellektuelle bezeichnet werden können und gerade in Hinblick auf den IMF-Reformdiskurs eine große Rolle spielen.

Advocacy-Ansatz

Akteure sind in der Regel keine Einzelakteure, sondern bilden Koalitionen. Nach Paul Sabatier gibt es *Advocacy*-Koalitionen (Befürworter-Koalitionen), welche sich in jedem Politikfeld nach ihren Grundüberzeugungen und den (Handlungs-) Ressourcen unterscheiden (Sabatier 1988; 1993). Als ein vielbeachteter Versuch, Akteure im nationalen wie auch im internationalen Raum zu theoretisieren, ist der *Advocacy*-Ansatz in dieser Arbeit als Analysewerkzeug für die Erklärung heterogener Akteurszusammenschlüsse interessant (vgl. Keck/Sikkink 1999). Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der großen Bandbreite an Akteuren, die sich am IMF-Reformdiskurs beteiligten und unterschiedliche, informelle „Koalitionen“ bildeten. Der Sabatier'sche Ansatz versucht, die „Vielzahl von Akteuren in einem Politikfeld quer zu Institutionen und formellen Organisationen, quer zur Unterscheidung zwischen öffentlichen bzw. staatlichen Institution einerseits, privaten Organisationen und Akteuren andererseits gemäß ihrer gemeinsamen Grundüberzeugungen in *Advocacy Coalitions* zusammenzufassen“ (Nullmeier 2001: 297).

Die Ausgangsüberlegung des Ansatzes ist, dass Ideen von verschiedenen Akteuren mit gemeinsamen Kernüberzeugungen („core beliefs“) korrespondieren müssen. Diese Ideen sind aber in der konkreten Aus-

35 Abweichende Reaktionen unterschiedlicher Staaten auf gleiches Konsenswissen zeigen jedoch, dass es unklar ist, wie effektiv Konsenswissen als unabhängige Variable im Kontext des EC-Ansatzes bei der Analyse von Regierungshandeln ist. Die Anwendung des Konsenswissens im Politikprozess hängt, so die These des Ansatzes, von der Fähigkeit einer EC ab, ihr Wissen in den Prozess zu übertragen, so dass es bürokratische (prozedurale) Macht gewinnt und ausübt (vgl. Haas 1992: 30). Neben der Frage, ob es überhaupt Konsenswissen geben kann, ist es fraglich, ob Mitglieder einer EC selbst politische Macht erlangen müssen, damit ihre Idee politisch wirksam wird – nach meiner Haas-Lesart ist dies nicht der Fall (anders: Hasenclever et al. 1996: 209).

formulierung und Anwendung in einem Teilbereich (*Policy*) zu einem gewissen Grad veränderbar. Allerdings geraten diese umso mehr unter Anpassungsdruck, je weiter sie sich von den Kernüberzeugungen entfernen (Sabatier 1993). Lernen findet innerhalb und zwischen Koalitionen im Austausch statt – Voraussetzung hierfür sind Berührungspunkte, die z.B. auf internationalen Konferenzen aber auch in wissenschaftlichen Zeitschriften etc. gegeben sind. Eine Anpassung der Kernüberzeugungen folgt jedoch nur auf einen externen Schock, d.h. Lernprozesse haben in der Regel keinen substanzuellen Einfluss.

Dadurch ist der *Advocacy*-Ansatz jedoch relativ statischer Natur, weshalb es hilfreich ist, eine poststrukturalistische Erweiterung vorzunehmen (vgl. Hajer 1995; Fischer 2003). Grundsätzlich sind auch Kernüberzeugungen diskursiv, wodurch Wandel erst erklärbar wird (vgl. Hajer 1995: 5). Anstatt von quasi unverrückbaren Kernüberzeugungen als Grundlage für Koalitionenbildung auszugehen, muss vielmehr von narrativen *Storylines* als „symbolisch konstruierte diskursive Strukturen“ ausgegangen werden (Fischer 2003: 102; Übers.: CK).³⁶ Der diskursive Charakter der Koalitionen bedeutet, dass individuelle Präferenzen dynamischer sind, als dies im *Advocacy*-Ansatz suggeriert wird. Konsequenterweise sind Kernüberzeugungen maßgeblich an der Konstruktion von *Storylines* beteiligt. Insofern muss sich eine Diskurskoalition nicht notwendigerweise von einer *Advocacy*-Koalition unterscheiden, sie kann aber sehr viel größer und dynamischer sein als das bei Sabatier angedacht ist, was durchaus hilfreich für den dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsgegenstand ist. Interessenfindungsprozesse verlaufen z.T. nicht dogmatisch (paradigmatisch), d.h. gemäß den Kernüberzeugungen, sondern sind diskursiver (oder auch strategischer) Natur.

Auf internationaler Ebene formieren transnationale Netzwerke „frames“ zur strategischen Herstellung eines geteilten Weltbildes und somit der Legitimität entsprechenden kollektiven Handelns (Keck/Sikkink 1999: 90). Netzwerke sind „forms of organization characterized by voluntary, reciprocal and horizontal patterns of communication and exchange“ (ebd.: 91). Jede Gruppe versucht dadurch, ihren Einfluss zu maximieren. Staaten sind als Akteure (Regierungen, Ministerien etc.) in enge Netzwerke transnationaler und internationaler gesellschaftlicher Verhältnisse eingebettet, wodurch breite Koalitionen möglich werden, diese aber nicht notwendigerweise organischer Natur sein müssen, sondern sich im jeweiligen *Policy*-Feld neu konstituieren können, weil diese „communicative structures“ sind (ebd.). Eine wichtige Gruppe innerhalb

36 Eine *Storyline* ist das teildiskursive Produkt einer kausalen Ideen- und Interessenvermengung in einem Konflikt um „Wahrheit“. Die Gesamtheit von *Storylines* macht einen Diskurs aus (vgl. Fischer 2003).

solcher Netzwerke sind Nichtregierungsorganisationen (*Non Governmental Organizations*, NGOs), die durch ihr frühes Handeln die Positionierung anderer im *Policy*-Feld aktiver Akteure erzwingen können (ebd.: 92f.). Durch die Analyse der Rolle von NGOs in solchen Netzwerken werden Überschneidungen mit anderen Akteuren wie bspw. Ministerien oder internationalen Organisationen sichtbar. Der primäre Zweck eines Netzwerks besteht im Informationsaustausch, noch wichtiger ist jedoch die Generierung neuer Informationen als Grundlage von Kampagnen und zur Identitätsstiftung. Insofern beinhaltet der Netzwerk-Ansatz eine wichtige Erweiterung der Überlegungen zu Koalitionen.

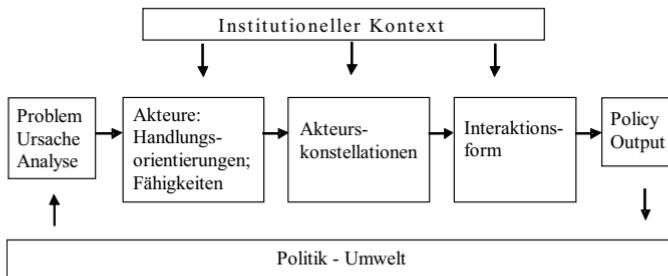
Ebenso wichtig wie die nähere Bestimmung des Akteurs-Diskurs-Verhältnisses sind Überlegungen zu den institutionellen Dimensionen des Diskurses, die im folgenden Abschnitt näher theoretisiert und operationalisiert werden.

2.4.3 Institutionelle Dimensionen des Diskurses

Bei Maarten Hajers „institutionellen Konstruktivismus“ sind die Agenten des Diskurses u.a. Institutionen; er unternimmt den Versuch, „die gesellschaftliche Laufbahn bestimmter diskursiver Konstrukte konsequent an die betreffenden institutionellen Rahmenbedingungen zu binden, die an der Produktion derselben beteiligt sind“ (Hajer 1997: 110) – dabei geht es um den Aspekt der Macht über den Diskurs wie auch um die Verselbständigung eines Diskurses in Raum und Zeit. Die institutionellen Dimensionen des Diskurses beschränken in ihrer strukturellen Eigenschaft die Wirkungsbedingungen von Aussagefunktionen. Es bilden sich also hegemoniale Diskurse heraus, die als Schablone für „legitimes“ Handeln fungieren. Die „Wahrheit“ wird zum hegemonialen Instrument, und eine Institution ist Ausdruck dieser Wahrheit. Diese „wahre“ Schablone stellt sich aus der Analyse jener *Storylines* zusammen, die den Diskurs in seinen Dimensionen prägen (vgl. Fischer 2003: 104).

Das „Institutionelle“ (der „Makroakteur“, vgl. Hajer 1997: 116) ist in der Lage, bestimmte politische Teilbereiche aus der Diskussion herauszuhalten, bzw. bestimmte Diskurspositionen an den Rand der Plausibilität zu rücken, was dazu führt, dass Wissen aus dem Diskurs ferngehalten wird. Wie der akteurszentrierte Institutionalismus zeigt, können Institutionen und Organisationen dies über ihre Handlungspraxis leisten (Scharpf 2000b: 78ff.). Sie bestimmen beispielsweise die Zahl der an einer Entscheidung beteiligten Akteure – siehe folgendes Schaubild (nach ebd.: 85).

Schaubild 2: *Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung*



Solche Verfahrensregeln beeinflussen indirekt auch die inhaltliche Ausrichtung einer Entscheidungsfindung, insofern erweitern oder begrenzen Institutionen politische Prozesse.³⁷ Die Rückbindung politischer Entscheidungen an Institutionen „bestimmt letztlich das Politikergebnis im Sinne des *policy-output*“ (Czada 1997: 9). Trotz dieser spezifischen Strukturannahme gibt es keinen Determinismus, was die Entscheidungen und Ergebnisse betrifft: Die „Untereinheit“ einer Struktur, die Institution, oder auch eine Organisation definiert lediglich ein „Repertoire mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe“ (Scharpf 2000b: 83) und eröffnet den Spielraum für Strategien und Taktiken der Akteure. Somit können Institutionen Wahrnehmungen und Präferenzen und daher auch Intentionen von Akteuren niemals vollständig beeinflussen. Da die Intentionen der Akteure der jeweiligen Deutung der jeweiligen Wirklichkeit folgen, ist bereits der erste Schritt im Politikprozess, die Problemdefinition, zum großen Teil Deutungsarbeit, und diese findet nicht isoliert statt, sondern ist grundsätzlich diskursiv. In der diskurstheoretisch angeleiteten Strukturanalyse sind es deshalb die diskursiven Praktiken, die das Verhalten der Akteure beeinflussen. Auf der anderen Seite üben Institutionen als Rahmenwerke strukturellen Einfluss auf die (politische) Interpretation von Problemen aus, weil der Kontext selbst ein verdichtetes Terrain und das Ergebnis von Machtkämpfen ist. Es muss somit die Frage gestellt werden, wie existierende Machtstrukturen durch Diskurse reproduziert werden, bzw. inwiefern der hegemoniale Diskurs institutionell und über Organisationen verankert ist und so als Schablone für legitimes Handeln fungiert.

37 Die Institutionalisierung bewirkt auch, dass diskursive „Regelverstöße“ ihren Preis haben, was häufig dazu führt, dass sich Gegendiskurse von Beginn an in einem „hegemonialen“ Format befinden (Hajer 1997: 117).

Auf dieser theoretischen und analytischen Grundlage soll im Folgenden die Fragestellung systematisiert und spezifiziert sowie Hypothesen abgeleitet werden. Außerdem wird die methodologische Vorgehensweise zur Annäherung an den Untersuchungsgegenstand erläutert.

3. Forschungsfragen und Vorgehensweise

Der erhoffte Mehrwert der theoretischen Synthesierung des gramscianischen Akteurszentrismus mit dem oben ausgeführten Diskursverständnis liegt in der Identifizierung multidimensionaler Einflussebenen im Politikfeld der internationalen Finanzbeziehungen, das durch einen hohen Grad an Dezentralität der Markakteure und somit auch struktureller Marktmacht gekennzeichnet ist. Durch die Inklusion des Diskurses als analytische Ebene steht zunächst die Interaktion von Akteuren im Vordergrund und nicht eine vorgegebene Schablone technisch akzeptabler Handlungsoptionen. Interessen und Ideen werden im diskursiven Wechselspiel entwickelt und institutionell eingebettet bzw. ausgegrenzt – die etablierte Technokratie des IMF ist ein Beispiel für ein bereits geronnenes Machtverhältnis, wie im nächsten Kapitel noch ausführlich gezeigt wird. Die Institutionalisierung oder Verhinderung einer Reformoption für den IMF und/oder das internationale Finanzsystem ist also immer das Ergebnis eines vermachten Prozesses zwischen Akteuren, deren Aktionsfeld diskursiv begrenzt ist, wenngleich diese Grenzen nicht starr, sondern in Zeit und Raum variabel und unterschiedlich permeabel sind. Die spannende Frage wird sein, welcher Art die Macht von Akteuren ist und an welchem Punkt die Grenzen dieser Macht erreicht sind. Im Folgenden wird kurz der angestrebte Mehrwert der Theoriensynthese anhand des Untersuchungsgegenstands näher verdeutlicht, um anschließend die anleitenden Fragen zu formulieren und die zu deren Beantwortung notwendigen Schritte zu skizzieren.

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, bestand zwischen dem Reformdiskurs und den Finanzkrisen der 1990er Jahre ein direkter Zusammenhang. Denn erst durch die diskursive Konstruktion insbesondere der Ereignisse in Mexiko, Südostasien und Argentinien als Krisen des globalen Finanzsystems konnte der Status quo und somit die Politik des Internationalen Währungsfonds als zentrale Organisation des *Washington Consensus* in Frage gestellt werden. Mit den Zweifeln am Universalismus des Neoliberalismus im Sinne eines allgemeingültigen Globalisierungs- und Entwicklungskonzepts, das allen in den Weltfinanzmarkt integrierten Ländern positive Wachstums- und Wohlstandseffekte versprach, wurde letztlich auch die Rolle des IMF als Krisenorganisation

als widersprüchlich wahrgenommen. Die ergriffenen Maßnahmen halfen vor allem europäischen und US-amerikanischen Finanzinvestoren, ihre Verluste zu minimieren, während sie in den Ländern, die als „Musterknaben“ der IMF-Politik galten, negative Folgen hatte (Wachstumseinbrüche, steigende Arbeitslosigkeit, Verarmung etc.).

Der Reformdiskurs stellte vor diesem Hintergrund einen globalen Verteilungskampf und somit eine existentielle Herausforderung an das neoliberalen Paradigma des *Washington Consensus* und die damit in Verbindung stehenden Akteure dar. Und gerade der IMF geriet in den Sog des Reformdiskurses, da sein universelles Mandat als internationale Organisation des Systems der Vereinten Nationen dem zu Tage tretenden Partikularismus der Washingtoner Globalisierungs- und Entwicklungsrezeptur definitionsgemäß widerstrebte und somit seine Legitimität in Frage stellte.

Der Reformdiskurs war ein vermachter Kampf um die Ausrichtung der monetären Sphäre der Globalisierung, an dem eine große Zahl höchst heterogener Akteure beteiligt war. Akteure kämpften in diesem Reformdiskurs um die Durchsetzung ihrer *Policies*, basierend auf ihrem jeweiligen Verständnis von Ökonomie (Paradigma), welchem durch die Eigenheiten des Diskurses enge Grenzen und aber auch Entfaltungsspielräume gesetzt waren. So war es lediglich auf dem Gipfel der Asienkrise kurzzeitig möglich, das orthodoxe Paradigma des Neoliberalismus durch die Artikulation eines heterodoxen, finanzsystemkritischen Verständnisses weltwirtschaftlicher Interdependenzen ernsthaft zu attackieren, was durch die besondere Schwere der Krise begründet war. In allen anderen Phasen war die Dogmatik des *Washington Consensus* nur in der Sprache der Orthodoxie selbst (des neoklassischen und institutionalistischen Ökonomieparadigmas) angreifbar, was eine fundamentale Kritik erschwerte und die Reproduktion des Status quo letztendlich entscheidend begünstigte. Akteure, die am Rande des Diskurses agierten, wie zum Beispiel Globalisierungskritiker, konnten durch die institutionalisierten Machtverhältnisse erfolgreich marginalisiert werden. Für diesen Prozess der Marginalisierung war die Existenz des IMF von zentraler Bedeutung, da dessen eigenes Bestreben, sich vom Partikularismus des *Washington Consensus* und der Finanzmarktakteure zu distanzieren, teils gegen seinen Willen zur Kontinuität des Status quo der 1990er Jahre beitrug, wie im weiteren Verlauf der Arbeit noch ausführlich gezeigt wird.

3.1 Spezifizierung der Forschungsfrage und Hypothesen

Vor diesem Hintergrund kann im Folgenden die Fragestellung spezifiziert und systematisiert werden:

- Inwiefern verschob sich der strukturelle und institutionelle Rahmen als Interaktionsstruktur zwischen dem IMF und den (Markt-)Akteuren seit 1944 und welchen Einfluss hatten die Finanzkrisen der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf den IMF als zweckgerichtete Organisation und verdichtete Machtstruktur des *Washington Consensus* in diesem neuartigen Spannungsverhältnis – inwiefern ist dabei der funktionalistische Organisationsbegriff der Internationalen Politischen Ökonomie gerechtfertigt?
- Wie konstituierte sich das institutionelle Artikulationsverhältnis der Akteure innerhalb des Reformdiskurses und wie konnten partikulare Reformpräferenzen so universalisiert werden, dass es zu einem Interessensaustausch zwischen dem IMF und den verschiedenen Akteuren und der Befriedung des globalen Widerstands kam – in welchem Maß strukturierte dabei der Diskurs Akteurshandeln?
- Wie ist die Reproduktionsfähigkeit der Hegemonie des *Washington Consensus* vor dem Hintergrund der systemischen Krisenprozesse und in Anbetracht globaler Gegenkoalitionen aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu erklären – war diese diskursiv, strukturell oder war sie einer Hybridform geschuldet und inwiefern ist es gerechtfertigt, von Hegemonie und nicht von einem globalen Herrschaftsverhältnis zu sprechen?

Der Beantwortung dieser Fragen im weiteren Verlauf der Arbeit liegen eine Reihe von Hypothesen zugrunde, die ebenfalls im Schlussteil wieder aufgegriffen und überprüft werden. Folgende Hypothesen können hinsichtlich des IMF-Reformdiskurses aus der diskurs- und hegemonie-theoretisch angeleiteten Machtanalyse formuliert werden:

- Im Untersuchungszeitraum (Mitte der 1990er Jahre bis 2003) ergaben sich in Folge der Finanzkrisen contingente Einfallstore für die Reform des IMF. Solche *Windows of Opportunity* eröffneten Diskursräume für gegenhegemoniale, bzw. reformistische oder lineare (Lern-)Prozesse.
- Man kann Akteure benennen, die sich in der Formulierung, Artikulation und Mobilisierung eines alternativen Projekts in Form einer „Neuen Internationalen Finanzarchitektur“ und eines grundlegend reformierten IMF engagierten. Sie bauten ein diskursives Netzwerk für eine weitreichende Verregelung der internationalen Finanzmärkte auf, was dem *Washington Consensus* entgegenlief.

- Der Heterogenität der Akteursgruppen und der globalen Verteilung der Einzelakteure konnte durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien begegnet werden – insofern können paradigmabasierte Kollektivakteure identifiziert werden.
- Hegemoniale Verhältnisse können durch die Analyse der komplexen Beziehungen von Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft aufgezeigt werden. Die Bestimmung des Verhältnisses von Konsens und Zwang geschieht durch die Ermittlung der den Einzel- oder Kollektivakteuren offen stehenden Alternativen. Die Analyse der Alternativen ermöglicht die Aufdeckung der strukturellen Zwänge der Akteure.
- Der IMF stellt ein organisationelles Terrain mit spezifischen Selektionsmechanismen dar und dient der institutionellen Stabilisierung der krisenhaften Dynamik gesellschaftlicher Prozesse im globalen monetären Bereich. Die Bearbeitung der Widersprüche diente der Entwicklung bzw. Verteidigung des hegemonialen *Washington Consensus*.
- Die Reform des IMF bedeutet nicht das Ende der Krisenhaftigkeit der Finanzmärkte, sondern die Materialisierung eines Lösungsansatzes, wie er von der hegemonialen Diskursformation interpretiert und artikuliert wurde.

Die handlungsorientierte Hegemonietheorie Gramscis und die diskursbasierte Machttheorie Foucaults erfordern eine Analyse des Untersuchungsgegenstands auf mehreren Ebenen. Zum einen müssen auf der Akteursebene das Akteursfeld und die entsprechenden Gruppen bestimmt werden. Zum anderen sind auf der strukturellen Ebene Veränderungen des Handlungsrahmens des IMF zu analysieren. Die eigentliche Machtanalyse konzentriert sich letztlich auf die Analyse der Strategien und Strukturen innerhalb des IMF-Reformdiskurses selbst. Insofern bildet die Diskusebene das Bindeglied zwischen der Akteurs- und Strukturanalyse und es ergeben sich folgende drei Analyseebenen des Untersuchungsgegenstands:

- Auf der *Akteursebene* wird analysiert, welche Einzelakteure eine paradigmatische, diskursive oder strategische Koalition und somit einen (organischen oder temporär-situativen) Kollektivakteur formierten. In einem zweiten Schritt wird gefragt, welche Macht dem jeweiligen Kollektivakteur zuzusprechen ist. Dafür ist zu klären, wie sich Akteure des IMF-Reformdiskurses im globalen Raum konstituierten und wie sie agierten.
- Auf der *Strukturebene* wird analysiert, welche institutionellen Voraussetzungen es für die Bewahrung und Reproduktion des hegemo-

nialen *Washington Consensus* gab und wie sich das Artikulationsverhältnis von Diskurs und Struktur gestaltete.

- Auf der *Diskursebene* wird schließlich analysiert, wie das Artikulationsverhältnis von Akteur und Struktur zugunsten der hegemonialen Position im Reformdiskurs ausgerichtet wurde. Die Diskusebene ermöglicht zum einen die Zusammenführung von Paradigmen einer Akteursgruppe und einer Reformposition, zum anderen ermöglicht sie die Analyse von Widersprüchen zwischen Paradigma und Verhalten, wodurch Machtverhältnisse sichtbar werden.

3.2 Methoden und Arbeitsschritte

Aufgrund dieser verschiedenen Ebenen ist bei der vorliegenden *Policy-Analyse* in methodischer Hinsicht ein gewisser Pluralismus notwendig (vgl. Scharpf 2000b; Hajer/Wagenaar 2003; Scherrer 1999). Das Spektrum der Untersuchungsmethoden reicht von Experteninterviews über die hermeneutische Herangehensweise an Textdokumente bis hin zu diskursanalytischen Momenten in der Fallstudie.

Die Skizzierung und Analyse des Diskurses über die Reform des IMF ist der Gegenstand des vorliegenden Buches. Das dazu herangezogene Untersuchungsmaterial waren in erster Linie wissenschaftliche und politische Literatur, ausgewählte Printmedien (überregionale Tageszeitungen, Zeitschriften und Bücher), Veröffentlichungen von Forschungsinstitutionen und *Think Tanks*, Redemanuskripte, Transkripte von Pressekonferenzen und IMF-Exekutivdirektoriumstreffen, Kommuniques, Stellungnahmen, die IMF-Publikationen (v.a. IMF Survey, *Annual Report*, *Working Papers* etc.), die IMF-Website, Presseinterviews und 25 Experteninterviews.³⁸ Die Interviews mit Vertretern des IMF, der Wissenschaft, des politischen Systems und der Zivilgesellschaft dienten der Einschätzung der Verhandlungen und des allgemeinen Stellenwerts bestimmter Reformvorschläge (insbesondere des internationalen Insolvenzrechts) und anderer Akteure (vgl. Bogner et al. 2002).

Folgende Arbeitsschritte müssen für die Machtanalyse der IMF-Reform geleistet werden:

38 Die Interviews waren explorativ und in der Ausrichtung theoriegenerierend (vgl. Bogner et al. 2002). Als Experte wurde angesprochen, wer „über privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Meuser/Nagel 1991: 443). Mit der Methode des Experteninterviews wurde forschungslogisch das Interesse verfolgt, Strukturen und Strukturzusammenhänge des Expertenwissens und -handelns zu analysieren (ebd.: 446ff. sowie 2002).

(1) Das methodische Vorgehen soll einen möglichst integrativen Zugang zur Fragestellung ermöglichen, wie sich eine internationale Regulierung und Reform dieser Regulierung herausbilden, bzw. welche Interessen, Deutungsmuster der Probleme und Wege der Problembehandlung sich in (expliziten) Kompromissen durchsetzen. Die Machtanalyse des IMF und der korrespondierende Diskurs müssen dafür in strukturelle Rahmenbedingungen, wie das System freien Kapitalverkehrs und der Krisenhaftigkeit der internationalen Finanzmärkte, der Globalisierung und Veränderungen des internationalen Finanzgeschäfts eingebettet werden. Zu diesem Zweck wird im nächsten Kapitel die Geschichte des IMF und die Veränderungen dessen Handlungsfeldes, der internationalen Finanzmärkte, dargestellt.

(2) In einem zweiten Schritt werden die Akteure des Reformdiskurses analysiert (Kapitel III). Die wichtigsten Akteure sind Regierungen und Regierungsgruppierungen (wie z.B. die G-7), der IMF selbst, „die *Wall Street*“ (d.h. internationale Banken, institutionelle Investoren und Assekuranzanlagen) und deren Verbände, NGOs und *Epistemic Communities*, sowie Fachmedien wie der *Economist* oder die *Financial Times*. Es kommt zur Gruppen- oder Koalitionenbildung aufgrund der Identifizierung gemeinsamer Paradigmen, Strategien und Interessen der einzelnen Akteure (Diskurskoalitionen bzw. *Advocacy*-Netzwerke). Der Grad der Mitarbeit an der Verhandlung und Ausarbeitung von Kompromissen durch spezifische Akteure ist dabei nicht nur vom Agieren bei internationalen Verhandlungsprozessen vor Ort abhängig. So können auch NGOs z.B. über das Internet Reformvorschläge verbreiten, allerdings mit einem geringeren Wirkungsgrad, als wenn dies über nationale Parlamente oder Regierungen geschieht. Da der IMF eine Regierungsorganisation ist, hängt der Einfluss einzelner Akteure auf den IMF u.a. davon ab, welche Stellung ein Mitgliedsland hat (Kreditgeber- oder Kreditnehmerland), und von der Haltung der USA als (durch ihr Vetorecht) mächtigstes Mitglied des IMF (vgl. Woods 2003). Die erfolgreiche Durchsetzung einer Reformidee hängt ferner davon ab, welche Interessen, Bündnisse und Ressourcen dahinter stehen, welche Verhandlungserfahrung mitgebracht wird, und wie professionell Widersprüche der Gegenseite ausgenutzt werden.

(3) Danach folgt die Nachzeichnung des institutionellen Lern- und Reformprozesses (Kapitel IV). Die Modifikationen in den Bereichen Transparenzerhöhung in den Mitgliedsländern des IMF sowie beim IMF selbst, die Überholung der Konditionalitäten und Fazilitäten und das Scheitern der Festbeschreibung der Kapitalverkehrsliberalisierung in die Statuten des Fonds ergaben eine spezifische „Reformrichtung“. Der IMF strebte den Ausbau seiner Rolle als *Lender of Last Resort* an, wodurch

er allerdings das Problem des *Moral Hazard*, das ein Hauptauslöser des Reformdiskurses war, nicht gelöst hatte. Im Gegenteil, diese institutionellen Lernprozesse konnten nur vor dem Hintergrund des Einbeugs des Privatsektors in die Krisenlösungsprozesse geschehen, weshalb der IMF die Idee eines internationalen Insolvenzrechts aufgriff und als genuine Reforminitiative lancierte.

(4) Auf diese Reforminitiative beschränkte sich aus forschungspraktischen Gründen auch die empirische Analyse (Kapitel V).³⁹ Die Konzentration auf eine *Fallstudie* ist ein geeignetes Erkenntnismittel, weil von Einzelfällen abstrahiert und verallgemeinert werden kann, solange Zusammenhänge und Analyseebenen nicht ausgeblendet bleiben (vgl. Streeck/Höpner 2003: 35). In der Umsetzung wurde der Reformprozess *Policy-analytisch* aufgearbeitet und evaluiert. Für diese Analyse sind sowohl die Rahmen-, als auch die Akteurs- und Reformanalyse unerlässlich, da der Reformkontext sowie die organisationelle Konstitution von Regelwerken (seien sie restriktiv, offen, integrativ oder exklusiv) variierte Interaktionsformationen zulassen – und Reform hängt u.a. von der spezifischen Akteurskonstellation ab.⁴⁰ Der Einzelfallzugang kann ein Schlüssel zu den Schaltstellen der Wechselbeziehung zwischen Struktur und Akteur sein, er bleibt ohne die entsprechende Rahmenanalyse jedoch wenig aussagekräftig.

Die *Policy-Analyse* des Insolvenzrechtsdiskurses wird von der Frage angeleitet, wie sich der partikulare Widerstand gegen die Verrechtlichung des internationalen Schuldenmanagements durch ein internationales Insolvenzrecht gegen das institutionelle Interesse des IMF, sowie der wichtigsten Gläubigerstaaten, anfangs der USA, durchsetzen konnte. Die hypothetische Antwort hierauf lautet, dass der Erfolg der internationalen

-
- 39 Die Experteninterviews wurden alle im Jahr 2003 durchgeführt, davon die meisten nach der Frühjahrstagung von IMF und Weltbank im April, auf welcher das Scheitern des Insolvenzrechts offiziell bestätigt wurde.
- 40 Präferenzen und Interessen entstehen interaktiv im Kontext spezifischer (Akteurs-)Konstellationen. Aus der Kombination einer bestimmten Akteurskonstellation und eines bestimmten Interaktionsmodus ergeben sich die jeweiligen Strategieoptionen. In Scharpf's akteurszentriertem Institutionalismus gibt es vier Interaktionsformen: (a) einseitiges Handeln, (b) Verhandlung, (c) Mehrheitsentscheidung und (d) die hierarchische Steuerung. Diese Interaktionsformen werden von institutionellen Regeln (formell) und vom institutionellen Kontext beeinflusst, der wiederum in vier Kategorien zu unterteilen ist: (a) anarchische Felder und minimale Institutionen, (b) Netzwerke, Regime und Zwangsverhandlungssysteme, (c) Verbände und repräsentative Versammlungen und (d) hierarchische Organisationen und der Staat. Gerade im „Schatten der Hierarchie“ kann eine Seite ihre bevorzugte Lösung durchsetzen, wenn der Versuch einer Einigung auf dem Verhandlungswege scheitern sollte (Scharpf 2000b: 87-95).

Kapitalfraktion, die Umsetzung der Insolvenzrechtsidee zu verhindern, vor allem darauf beruhte, dass die Auseinandersetzungen um den Insolvenzmechanismus einerseits auf ihrem diskursivem Terrain geführt wurden und sie andererseits einige Bedenken der Insolvenzrecht-Protagonisten Rechnung trugen. Wichtig sind im Reformkontext strukturelle sowie institutionelle Handlungsbegrenzungen bzw. -ermöglichungen zentraler Akteure aufgrund des *Governance*-Systems der internationalen Organisation IMF, sowie informelle Einflusskanäle.

(5) Im Schlusskapitel wird zum einen der theoretische und methodologische Forschungsansatz vor dem Hintergrund der empirischen Erkenntnisse bewertet, zum anderen wird die Plausibilität der zentralen Begriffe (Hegemonie, Diskurs, Intellektuelle) evaluiert.

