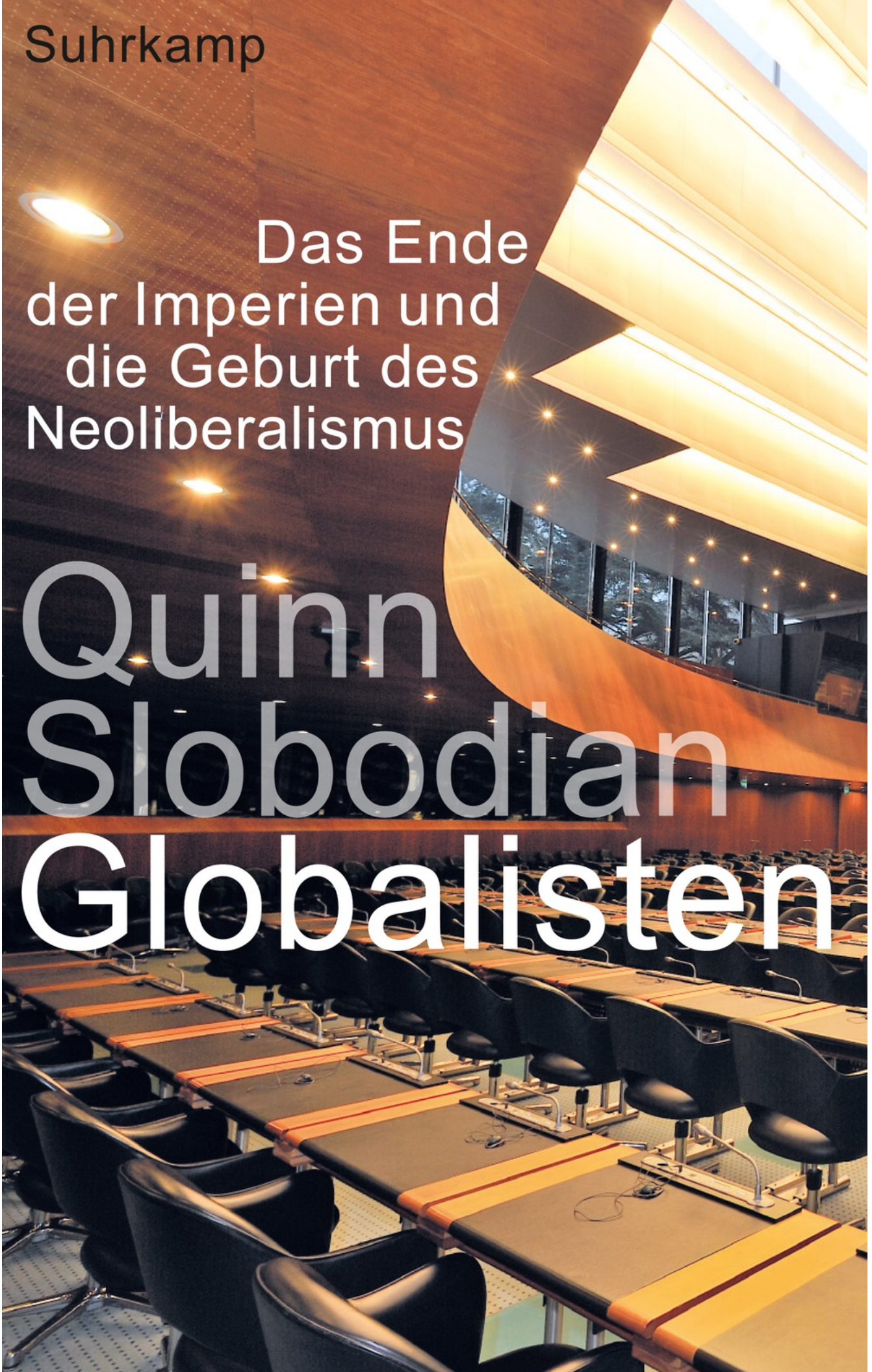


Suhrkamp

Das Ende
der Imperien und
die Geburt des
Neoliberalismus

Quinn
Slobodian
Globalisten



war *interdependent*, denn die Industrieländer waren auf andere Länder als Rohstofflieferanten und Absatzmärkte angewiesen, und Schwankungen von Angebot und Nachfrage machten sich weltweit bemerkbar. Sie war *infrastrukturell homogen* und auf ein Netzwerk von Straßen, Telegrafleitungen und Schifffahrtsrouten sowie auf einheitliche Standards in den Bereichen des Rechts, des Finanzwesens und der Produktion angewiesen. Gleichzeitig war sie *funktional heterogen*, weil sich die einzelnen Regionen auf wirtschaftliche Aktivitäten spezialisierten, die ihren spezifischen Voraussetzungen entsprachen, was zu einer zunehmenden internationalen Arbeitsteilung führte und eine effizientere Nutzung der globalen Ressourcen ermöglichte. Besonders wichtig ³⁶ war, dass die Weltwirtschaft eine *supranationale* Kraft darstellte, die Versuche einzelner Staaten, sie zu beeinflussen, abwehren konnte.

Die Internationale Handelskammer (ICC) war eine internationalistische Einrichtung, die versuchte, die Idee einer geeinten Weltwirtschaft zu dokumentieren und zu verbreiten. Die ICC sammelte internationale Wirtschaftsstatistiken und setzte sich für die Beseitigung von Handelshemmnissen und die Freizügigkeit des Kapitals ein. Kurz nach dem Ende des Ersten Weltkriegs und der Auflösung des Habsburger- und des Osmanischen Reichs gelangten Mises und sein Wiener Kreis zu der Überzeugung, diese Einrichtung sei ein geeigneter Partner. Mises selbst war Delegierter bei der ICC, und die Angehörigen der ersten Generation österreichischer Neoliberaler arbeiteten allesamt in der Wiener Handelskammer. Die neoliberale Doktrin wurde von Anfang an den Bedürfnissen ihrer Schirmherren in der Wirtschaft angepasst. Die »Welt der Mauern« (Kapitel 1), die nach dem Ersten Weltkrieg entstand, wurde zu einem Gegenentwurf, dem die Neoliberalen ihre offene Weltwirtschaft gegenüberstellten.

In den zwanziger Jahren sahen einige spätere Neoliberale dann im Völkerbund eine supranationale Behörde, die geeignet schien, die Bedingungen der doppelten Welt des Kapitalismus aufrechtzuerhalten. Mises, Hayek, Haberler und Röpke trugen in Zusammenarbeit mit dem Völkerbund in Genf zu den ersten synoptischen Darstellungen einer »Welt der Zahlen« bei (Kapitel 2). Doch Ende der dreißiger Jahre reagierten die Neoliberalen auf den Vormarsch dessen, was sie als Wirtschaftsnationalismus bezeichneten, indem sie die Möglichkeit bestritten, die Wirtschaft sichtbar gemacht werden. Hayeks Urteil, die Wirtschaft entziehe sich der Erfassung durch den menschlichen Verstand, widersprach den Thesen der neuen Disziplin der Makroökonomie, aber es gab dem neoliberalen Projekt eine einheitliche Richtung: Die Diskussion verlagerte sich von der Wirtschaft auf den Rahmen, der sie umschloss.

³⁷ In den dreißiger und vierziger Jahren entwickelten die Neoliberalen eigene Konzepte für eine Ordnung im großen Maßstab und entwarfen Pläne für eine internationale Föderation mit einer Doppelregierung, die den unerkennbaren Markt ummanteln sollte. Statt des Imperiums schlugen Robbins, Hayek und Mises eine »Welt der Föderationen« vor (Kapitel 3).

Das im Jahr 1944 errichtete Bretton-Woods-System schien den Neoliberalen ungeeignet, die Funktion eines Hüters der Weltwirtschaft zu erfüllen. Die Lösung der Vereinten Nationen für das Ende der Kolonialreiche – die Einräumung von Stimmrechten für die wachsende Zahl neuer Nationen in der außereuropäischen Welt – drohte das Gleichgewicht zwischen *dominium* und *imperium* zu zerstören. In Zusammenarbeit mit der ICC entwarfen die Neoliberalen einen universellen Investitionskodex und bilaterale Investitionsabkommen, die das Kapital in einer »Welt der Rechte« schützen sollten (Kapitel 4).

Die Notwendigkeit, die Weltwirtschaft zu verteidigen, bewegte einige Neoliberale dazu, sich scheinbar illiberale Bettgenossen zu suchen. Der Fall Chiles unter der Diktatur Augusto Pinochets erregte beträchtliches Aufsehen, während die Beziehung der Neoliberalen zum südafrikanischen Apartheid-Regime weniger eingehend untersucht worden ist. An diesem Punkt kam es zu einer Spaltung der Genfer Schule. Fast alle Neoliberalen, mit denen wir uns in diesem Buch beschäftigen, lehnten insbesondere nach 1945 Rasse als analytische Kategorie ab, doch Wilhelm Röpke fiel mit seiner Überzeugung aus dem Rahmen, die Verteidigung der Weltwirtschaft erfordere auch eine Verteidigung der westlichen christlichen – und weißen europäischen – Prinzipien gegen das, was William H. Hutt, ein weiterer Neoliberaler, als »schwarzen Imperialismus« bezeichnete.⁶⁴ Röpkes nach dem Krieg entwickelte Vorstellung von einer »Welt der Rassen« (Kapitel 5) wich in mehrerlei Hinsicht deutlich von der Hauptströmung der Genfer Schule ab. Figuren wie Hayek, Friedman und Hutt kritisierten ebenfalls die Ausgrenzung der von 38 den weißen Minderheiten bestellten Regierungen im südlichen Afrika, aber das taten sie aus Gründen, die eher mit den in diesem Buch behandelten Gefahren – insbesondere jener der unbeschränkten Demokratie – und mit der Notwendigkeit zusammenhingen, die weltwirtschaftliche Ordnung gegen politische Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit abzuschirmen.

Sehr viel eher als in den segregationistischen Lösungen im südlichen Afrika sahen die Neoliberalen der Genfer Schule in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die im Jahr 1957 mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge ins Leben gerufen wurde, eine Institution, die geeignet war, ihre Vorstellung einer Wirtschaftsverfassung in der Nachkriegszeit durchzusetzen. Die EWG war das Ergebnis eines Kompromisses mit der Christdemokratie, der Agrarlobby und dem Sozialismus, aber einige Neoliberale hatten den Eindruck, dass sie ein mögliches Modell für eine »Welt der Verfassungen« darstellte (Kapitel 6), in der die nationale Souveränität im Namen des Wettbewerbs eingeschränkt wurde. Das mehrschichtige Modell wirkte wie ein institutionelles Werkzeug zur Sicherung der Marktrechte.

In den siebziger Jahren wandten die Neoliberalen der Genfer Schule das europäische Modell im globalen Maßstab an, um den Forderungen der ärmeren Länder nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO) zu begegnen. Ausgehend von Hayeks Theorien

entwickelten seine Schüler und Anhänger im GATT-Sekretariat eine Alternative zur NWWO, die verhindern sollte, dass die wirtschaftliche Entkolonialisierung, wie sie den Prozess nannten, die Weltordnung in der Peripherie zu zersetzen begann. Die Hayek-Schüler in Genf verstanden die Weltwirtschaft als »Welt der Signale« (Kapitel 7) und sahen die Notwendigkeit, rechtlich bindende konstitutionalisierte Rahmenbestimmungen zu schaffen, um die Stabilität der Signalübermittlung mittels der Preise und ihre Vorhersehbarkeit für die wirtschaftlichen Akteure zu erhalten. Diese einflussreiche intellektuelle Strömung mündete in die Gründung ³⁹ der WTO, die ein großer Erfolg für die Neoliberalen war, die das ganze Jahrhundert nach einem extraökonomischen Regulierungsmechanismus für die Weltwirtschaft gesucht hatten.

Als das GATT-Sekretariat im Jahr 1977 in den ehemaligen Hauptsitz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einzog, wurde das Gebäude nach dem Schweizer Neoliberalen und Gastgeber der Gründungsversammlung der Mont Pèlerin Society in Centre William Rappard umbenannt. Rappard hatte in den dreißiger und vierziger Jahren Röpke, Mises, Hayek und Robbins nach Genf geholt. In diesem Gebäude nahm die WTO im Jahr 1995 den Betrieb auf. Die lange intellektuelle Vorgeschichte des größten Triumphs der Genfer Schule zeigt, dass der Neoliberalismus ursprünglich keine Philosophie des freien Marktes, sondern ein Entwurf für eine Doppelregierung in der doppelten Welt des Kapitalismus war. Da sich meine Darstellung über den Großteil des 20. Jahrhunderts erstreckt, ist sie zwangsläufig unvollständig. Ich konzentriere mich auf den Zeitraum zwischen den frühen zwanziger und den frühen achtziger Jahren und beende meine Untersuchung im Wesentlichen vor dem Durchbruch der neoliberalen Politik unter den Regierungen Reagan und Thatcher. Nicht untersucht werden hier die lohnenswerten Themen der Hinwendung des IWF und der Weltbank zu der unter dem Schlagwort »Washington-Konsens« bekannt gewordenen Politik. Auch habe ich mich nicht mit den Wandlungen der internationalen geldpolitischen Lenkung einschließlich des Monetarismus, dem Ende des Bretton-Woods-Systems, der Einführung des Euro und der Neuausrichtung der Zentralbankpolitik befasst. Das bedeutet, dass ich mich nicht mit der Finanzialisierung beschäftige, der vielleicht wichtigsten Transformation des globalen Kapitalismus seit den siebziger Jahren. Ein Grund für die Auslassung ist, dass diese Fragen von anderen Autoren, deren ausgezeichnete Arbeiten in den Endnoten zu dieser Einleitung genannt werden, bereits eingehend untersucht worden sind.⁶⁵ Dazu kommen Platzgründe und mein Wunsch, eine Geschichte detailliert genug ⁴⁰ zu erzählen, um die Verallgemeinerungen zu vermeiden, unter denen die sozialwissenschaftliche Literatur leidet.

Die hier rekonstruierte Geschichte ist klar eingegrenzt und folgt im Wesentlichen den Biografien von drei Generationen von Intellektuellen, vom Mises-Kreis im Wien der zwanziger Jahre bis zu den Völkerrechtsexperten, die in Genf in den achtziger Jahren zu den theoretischen Grundlagen der WTO beitrugen. Das Hauptaugenmerk liegt auf dem

Konzept einer Doppelregierung, welche die Bereiche von *dominium* und *imperium* getrennt halten und voneinander isolieren sollte. Ich mache die intellektuellen Ursprünge des neoliberalen Globalismus in der Neuordnung der Welt nach dem Ende der Kolonialreiche aus, und ich spüre den historischen Wurzeln der Paradigmen des internationalen Wirtschaftsrechts und des neoliberalen Konstitutionalismus nach, die eher von Politikwissenschaftlern und Soziologinnen als von Historikern untersucht worden sind. Wenn wir das Jahrhundert nicht von Chicago, Washington oder London, sondern von Genf aus betrachten, sehen wir eine Denkschule, die zu dem Schluss gelangte, dass Gesetze und eine Beschränkung der nationalen Autonomie Voraussetzungen für das Überleben der Weltwirtschaft seien. Wir sehen eine Version des Neoliberalismus, deren zentraler Wert nicht die Freiheit des Einzelnen, sondern die Interdependenz des Ganzen war.

Es muss von vornherein klargestellt werden, dass keine der hier untersuchten Vorstellungen jemals unangefochten war und dass nur wenige dieser Ideen in den Mainstream eingeflossen sind. Erfolg und Scheitern des Neoliberalismus als historisches Phänomen können nicht allein durch das sorgfältige Studium der Schriften seiner bekanntesten Vertreter erklärt werden. Ich urteile nicht über Erfolg oder Scheitern des Neoliberalismus, sondern ich will verschiedene Augenblicke beleuchten, in denen das neoliberale Denken in Kooperation mit Politikerinnen, Bürokraten oder Wirtschaftsvertretern in politische Maßnahmen umgesetzt wurde oder in die Gestaltung von Institutionen einfluss. Es sind zahlreiche Auswirkungen des Neoliberalismus als politisches Projekt auf die reale Welt belegt. Man kann ihre Geschichte schreiben. Dieses Buch enthält eine solche historische Darstellung und ordnet das neoliberale Projekt in einen von anderen Autoren entwickelten größeren Rahmen ein. Die von der Geschichtsschreibung weitgehend ignorierten Fragen von Imperium, Entkolonialisierung und Weltwirtschaft standen von Anfang an im Mittelpunkt des neoliberalen Projekts.

Die Tatsache, dass Ausnahmeregelungen und Regelverstöße die Geschichte des paradigmatischen Produkts des Neoliberalismus der Genfer Schule – der WTO – prägen, zeigt, dass die Auseinandersetzung zwischen den ökonomischen Vorstellungen keineswegs beendet ist und dass die Weltwirtschaft weiterhin laufend neu definiert wird.⁶⁶ Wie eine Historikerin bemerkt, gehört zu den auffälligsten Merkmalen des komplexen Rechtssystems, das zum Schutz der privaten Eigentumsrechte in der Nachkriegszeit errichtet wurde, die Tatsache, dass es »nicht funktionierte«.⁶⁷ Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Zahl der Länder, die Investitionsabkommen ablehnen oder sich aus bestehenden Verträgen zurückziehen, weiter gestiegen.⁶⁸ Immer mehr Staaten verzichten darauf, sich für Kredite an den IWF zu wenden, da die Regierungen die vom

Währungsfonds diktierten Sparprogramme bei den Wahlen teuer bezahlen. Die Träume von der nationalen wirtschaftlichen Unabhängigkeit – und die entsprechenden Forderungen – haben sich als höhere Hürde erwiesen, als zuversichtliche Neoliberale erwartet hatten.

Es sollte mittlerweile vollkommen klar sein, dass eine Analyse der neoliberalen Ordnungskonzepte insbesondere auf supranationaler Ebene nicht auf die Behauptung einer neoliberalen Allmacht hinausläuft. Seit der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 sind zahlreiche links- und rechtspopulistische Bewegungen aus dem Boden geschossen, die viele der in diesem Buch beschriebenen Institutionen bekämpfen. Als ich vor einigen Jahren an diesem Buch zu arbeiten begann, war Globalismus noch ein wenig gebräuchlicher, lediglich in akademischen Analysen verwendeter Begriff. Mittlerweile sind »die Globalisten« jedoch zum Ziel rechtsextremer Wut geworden; der siegreiche Bewerber für das Weiße Haus verwendete sie im Wahlkampf erfolgreich als Feindbild. Die »Globalisten«, die als schwer abgrenzbare und oft mysteriöse Vertreter der politischen, akademischen und Finanzelite dargestellt werden (sofern überhaupt eine Zuordnung versucht wird), werden regelmäßig zu Sündenböcken für alle Übel der Politik gemacht und sind in der öffentlichen Vorstellung Schreckgespenste, deren Ideen gefährlich weit von den Sorgen der Normalbürger entfernt sind. In den folgenden Kapiteln beschreibe ich das Selbstverständnis derer, die nichts dagegen hätten, als »Globalisten« bezeichnet zu werden. Die Schilderung trägt dazu bei, den Neoliberalismus auf den Boden der Tatsachen zurückzuholen, indem sie sowohl diese Bewegung als auch den Globalismus nicht als abstrakte Geschichtskonzepte, sondern als politische Projekte begreift, die von Personen vorangetrieben wurden, die an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten tätig waren. Trotz des Wechselspiels von Händeringen und hämischen Nachrufen seiner Kritiker, trotz der abwechselnden Selbstgefälligkeit und Verzweiflung seiner Anhänger ist der neoliberale Globalismus nur ein Projekt unter vielen. Es folgt die Geschichte nicht eines Sieges, sondern eines andauernden Kampfes um die Prinzipien, denen die Weltwirtschaft und damit unser aller Leben unterworfen werden sollte.