

Neoliberalismus ist mehr als Gier und plumper Marktradikalismus

Interview mit dem Politikwissenschaftler Thomas Biebricher

TUP: Die erste Frage muss natürlich sein: Was ist Neoliberalismus?

Thomas Biebricher: Das ist eine sehr umstrittene Frage. Einerseits gibt es Leute, die behaupten, dass es ihn gar nicht gibt, sondern dass es sich beim Neoliberalismus um eine gedankliche Ausgeburt von linken Kritiker*innen handelt, um einen Strohhalm oder eine Strohhaut zu haben, auf die man dann einprügeln kann. Ich sehe es nicht ganz so. Allerdings würde ich mich auch nicht der Position anschließen, dass Neoliberalismus so etwas wie Marktfundamentalismus ist oder einfach nur die theoretische Rechtfertigung von Gier. Stattdessen kann man den Kern des Neoliberalismus relativ präzise bestimmen, indem man sagt: Es geht um die Vorbedingungen, die gegeben sein müssen, damit Märkte funktionieren. Dementsprechend befasst sich Neoliberalismus mit allem, was damit zu tun hat, wie Märkte funktionieren. Daher handelt es sich auch nicht nur um eine rein ökonomische, sondern eben auch eine politische Theorie. Zugespielt formuliert könnte man sogar vom Gegenteil des Vorurteils vom plumpen Marktradikalismus sprechen. Es geht gerade um die Bedingungen, an die der Markt gekoppelt ist.

Aber was ist das „Neo“ am Neoliberalismus? Inwiefern handelt es sich um eine Kritik des Liberalismus?

Die Neoliberalen sehen in ihren liberalen Vorgänger*innen aus dem 19. Jahrhundert eine Verengung auf die Wirtschaft, bis hin zu dem Punkt, an dem Wirtschaftspolitik sich im Prinzip im sogenannten Nachwächterstaat erschöpfte, der tatsächlich die Märkte sich selbst überlässt. Das Neue am Neoliberalismus ist, nun zu sagen: Das glauben wir gerade nicht. Sie werfen den alten Liberalen ein Missverständnis hinsichtlich der Entstehung von Märkten vor. Märkte entstehen demnach von selbst und erhalten sich, weil Leute eben Tausch betreiben wollen – so steht es beispielsweise bei Adam Smith. Die Neoliberalen widersprechen. Märkte müssen konstituiert werden, beispielsweise über eine Geldordnung. Das ist ein künstliches Phänomen. Darüber hinaus: Wenn man den Wettbewerb nicht in irgendeiner Art und Weise reguliert, dann unterminiert er sich selbst. Diese inhärente Tendenz zerstört dann letztendlich die funktionierenden Märkte. In dieser Ansicht besteht die große Innovation der Neoliberalen.

Es ist also der Versuch, das Spannungsverhältnis von Markt und Staat neu zu denken: immer noch aus einer marktzentrierten Perspektive, aber nun soll der Staat für die Zwecke des Marktes stärker eingebunden werden?

So kann man es formulieren. Es geht nicht darum, den Staat auszuschalten. Es geht darum, dass der Staat ganz spezifische Aufgaben hat, die er erfüllen muss, damit Märkte funktionie-

ren. Aber umgekehrt kann natürlich auch der Staat zum entscheidenden Faktor werden, der Märkte zerstört. Die Lösung besteht nun jedoch nicht darin, ihn auf einen Minimalstaat zu schrumpfen, sondern ihn auf seine Aufgaben auszurichten.

Und zwar?

Im Detail muss man unterschiedliche Herangehensweisen unterscheiden. Es gibt Stimmen im Neoliberalismus, die am Policy Output ansetzen, also an der staatlichen Politik. Diese darf zum Beispiel nicht direkt in die Märkte eingreifen, sondern muss die Regeln des Marktes setzen und durchsetzen. Andere Ansätze konzentrieren sich darauf, was der Staat gerade nicht darf. Statt zu versuchen, die Aufgaben positiv zu bestimmen, verbieten sich diskretionäre Eingriffe in den Wirtschaftsprozess und setzen ihm mehr oder weniger enge Grenzen bei den Möglichkeiten, sich durch Steuern und/oder Schuldenaufnahme zu finanzieren. Wieder andere fokussieren auf die Staatsstruktur, um den Staat überhaupt in die Lage zu versetzen, dass er bestimmte Regeln durchsetzen kann, auch gegen den Widerstand von Interessengruppen. Dementgegen geht es einigen darum, die Souveränität des Staates in gewisser Weise auf verschiedene Ebenen zu verteilen, also auf eine supranationale Ebene, auf eine regionale Ebene, vielleicht sogar auf eine örtliche Ebene, sodass es nie zu einer zu großen Konzentration von staatlicher Macht kommt. Zusammengenommen zeigen alle Ansätze die Ambivalenz des Neoliberalismus. Auf der einen Seite soll der Staat befähigt werden, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Auf der anderen Seite ist die Sorge: Wenn es zu viel Macht für den Staat gibt – was macht er damit? Führt es nicht dazu, dass Märkte zerstört werden?

Das hört sich sehr nach einer Tarierung von Ausgleichshandlungen an. Ist es ein ewiger Schwebeszustand, in dem Staat und Markt immer wieder aufeinander reagieren können, oder gibt es ein Ziel?

Da muss man in die einzelnen Varianten reingucken. Wenn man sich die deutschen Ordoliberalen anguckt: Die würden ganz sicher sagen, dass das Primat beim Staat und auch beim Politischen liegen muss. Der Staat muss die Regeln setzen und durchsetzen. Auf der Grundlage funktionieren dann Märkte und werden auch so aufrechterhalten. Bei jemandem wie Hayek geht es in den späten Jahren eher in Richtung eines Primats der Märkte, die sich in irgendeiner Art und Weise spontan entwickeln können sollen.

Kann man die Rolle des Staates zugespitzt so zusammenfassen, dass er ein nützlicher Idiot für die neoliberalen Theoretiker*innen ist? Was dürfte er konkret? Und was auf keinen Fall?

In der marxistischen Theorie gibt es solche Unterscheidungen wie instrumentalistische und strukturalistische Vorstellungen von Staatlichkeit. Die Theoretiker*innen des Neoliberalismus wären auf jeden Fall Instrumentalist*innen. Der Staat ist Instrument – ein wahnsinnig potentes Instrument, das aber auch zweckentfremdet werden kann. Die schlimmste Zweckentfremdung wäre ein direkter Eingriff in den Markt, beispielsweise durch die Rettung nichtrentabler Unternehmen, weil es politisch für den Staat wichtig ist. Aber so etwas gibt es. Oder: Statt unpopulären Steuererhöhungen wird versucht, die Staatsfinanzierung über eine mehr oder weniger versteckte Inflation sicherzustellen. Der Staat politisiert damit praktisch

die Geldpolitik – was ja heute angesichts weitgehend unabhängiger Zentralbanken gar nicht mehr so möglich ist und unter anderem auch das Ergebnis neoliberaler Hegemonie darstellt. Ein anderes Schreckensszenario besteht in zu hohen Staatsausgaben. Den neoliberalen Annahmen zufolge führen sie zu Inflation, weil es bedeutet, dass der Staat den Privatakteuren zu viel Geld durch Steuerlast abknöpft. Deswegen müssen wir die Staatseinnahmen nach bestimmten Regelvorgaben beschränken. Die Gedanken sind nicht erschöpfend, aber das wäre ein Panorama.

Warum ist dieses – vereinfacht gesagt – neoliberale Denken so wirkmächtig bis in die Gegenwart? Warum gab es keinen Anti-Neoliberalismus, der sich in irgendeiner Form dagegen durchgesetzt hätte?

Man muss erst einmal sagen: Lange Zeit ist der Neoliberalismus keine so große Erfolgsgeschichte. Zwar haben die Ordoliberalen in der Formierung der Bundesrepublik und der Gründungsphase der Europäischen Gemeinschaft als Vorläufer der EU einen wichtigen Einfluss, sie können aber nicht vollkommen durchdringen. Insgesamt gibt es in den Fünfziger- und vor allen Dingen den Sechzigerjahren keine neoliberale Hegemonie. Da sind vielmehr Begriffe wie Trente Glorieuses, Wohlfahrtskapitalismus, Keynesianismus von Bedeutung. 1971 sagte Richard Nixon: „We are all Keynesians now.“ Erst im Zuge der Krise des Keynesianismus im Laufe der Siebzigerjahre aus verschiedenen Gründen – Ölpreis-Krise, Stagflation usw. – öffnet sich ein strategisches Fenster für neoliberale Vorstellungen. Die Tatsache, dass es gelingt, dieses Fenster zu nutzen, hat aber keineswegs nur mit den Ideen selbst und ihrer vermeintlichen Überlegenheit zu tun. Es liegt vor allem an Vernetzungs- und Popularisierungsarbeit. Wenn sich die Neoliberalen in einem einig waren, dann war es immer diese Vorstellung: Im Endeffekt geht es um Ideen. Unsere Ideen müssen im Umlauf sein. Sie müssen immer köcheln. Sie müssen über Multiplikatoren in Eliten und breite öffentliche Diskurse gespült werden, sodass wir dann im Krisenmoment des dominanten Paradigmas bereit sind. Und das haben sie sehr gut gemacht.

Das ist es umgekehrt auch, was die andere Seite vermissen lässt – was genau die andere Seite ist, weiß man bezeichnenderweise nicht. Aber solche Fenster gibt es immer wieder. Es gab 2008 im Zuge der Finanzkrise ein Fenster, in dem vieles möglich war. Aber da lag keine Alternative bereit. Selbstverständlich gibt es Unmengen von Ideen, aber kein kohärentes Narrativ, das an den richtigen und wichtigen Stellen präsent war. Einerseits sind die Neoliberalen, philosophisch gesehen, alle Idealisten, die an die Macht der Ideen glauben. Aber sie sind auch ganz materialistisch davon überzeugt, dass es Strukturen, Netzwerke und Multiplikatoren braucht, um tatsächlich eine Diskursvormacht zu erlangen.

Oftmals wird gesagt, dass mit Margaret Thatcher und Ronald Reagan eine Art Siegeszug des neoliberalen Denkens einherging: Gewerkschaften in England wurden zerschlagen, ein minimaler Staat angestrebt und letztlich Politik ohne Rücksicht auf das allgemeinere Wohl gemacht. Ist dem tatsächlich so?

Das ist eine verbreitete und natürlich auch keine ganz falsche nordatlantische Sichtweise, auch wenn es in Chile bereits davor zu neoliberalen Reformen kam. Chile unter dem Diktator Augusto Pinochet wird von manchen als Menetekel für neoliberale Politik insgesamt gesehen.

Aber für die nordatlantische OECD-Welt sind Thatcher und Reagan sicher die prägenden neo-liberalen Figuren. Aber es ist nach wie vor umstritten, wie weitreichend diese Transformationen wirklich gingen – je nachdem, wo man politisch steht. Die kurzfristige Wirkung von vielen dieser Reformen wird mancherorts nicht als weitreichend betrachtet, und doch haben sie mittelfristig zu neuer Erosion von sozialstaatlichen Vorstellungen beigetragen. In jedem Fall geht es aber um die Verschiebung in Richtung Eigenverantwortung und die Schwächung von Gewerkschaften: mehr Markt, interne Märkte innerhalb der sozialstaatlichen Strukturen. Diese Politik hatte insofern faktisch Erfolg, als die darauffolgenden nominellen Mitte-Links-Regierungen in Großbritannien und den USA die zentralen wirtschafts-, sozial-, finanzpolitischen Vorstellungen im Gros übernommen haben. Das zeigt auf eine sehr schlagende Weise, wie solche Vorstellungen letztlich eine hegemoniale Position einnehmen.

Im Rahmen der Finanzkrise 2008 griffen die Staaten deutlich ein, und viele Kommentator*innen beschworen ein Ende des Neoliberalismus. Doch das Ende kam nicht. Nun nutzen die Staaten pandemiebedingt wieder Instrumente, die sich neoliberalen Akteuren eigentlich verbieten würden. Ist die Krise so groß gewesen, dass die handelnden politischen Akteure gar nicht anders konnten und dass diese Ideologie erst einmal hintangestellt werden musste?

Da empfiehlt sich wirklich der Abgleich mit der Finanzkrise. Die beiden Krisen sind anders gelagert. Damals war die zentrale Vorstellung, dass das Problem einfach darin besteht, dass einzelne Länder sich nicht an die Regeln gehalten haben – ein zentrales Argument der ordoliberalen Sichtweise, gerade was die Verschuldung angeht. Und dementsprechend müssen diese Länder allesamt individuell dafür geradestehen: Nur über eine mehr oder weniger schmerzhafteste Austeritätspolitik wird sich wieder Vertrauen an den Finanzmärkten bilden und sie können ihre Schulden finanzieren. Es liegt also alles in der Entscheidung dieser einzelnen Länder. Deswegen gab es keine Erforderlichkeit von großer europäischer Solidarität. Natürlich gab es Hilfen, allerdings nur in Verbindung mit bestimmten Bedingungen, Stichwort: Troika. Denn Hilfe ohne irgendeine Gegenleistung erzeugt laut den neoliberalen Ökonom*innen Moral Hazard. Dann sagen nämlich die verschuldeten Staaten: Warum sollen wir überhaupt irgendetwas verändern, strukturelle Reformen machen? Man hilft uns ja sowieso. Das sind die großen Faktoren in diesem Narrativ, das sich letztendlich – zumindest in der deutschen Öffentlichkeit – durchgesetzt hat und auch politisch prägend war.

In der Corona-Krise hingegen ließ sich schlicht nicht begründen, dass einzelne Länder verantwortlich waren. Und man sah natürlich, wie diese Kriseneffekte der einzelnen Länder auf alle Handelspartner, auf die Europäische Union, auf den Binnenmarkt insgesamt zurückschlagen. Ich würde sogar sagen, dass es einen bestimmten Lerneffekt aus der Euro-Zonen-Krise und ihrem Management gab. Dazu kommt die Veränderung der politischen Akteure. Im Bundesfinanzministerium sitzen heute nicht nur andere Minister*innen als vor fünf, sechs Jahren, sondern auch andere ökonomische Berater*innen und Staatssekretär*innen. Aber der entscheidende Punkt ist: Man kann den Auslöser der Krise nicht plausibel in die Eigenverantwortung der jeweiligen Länder verlagern. Wir stecken heute einfach nicht in der Krise, weil andere über ihre Verhältnisse gelebt haben. Deswegen fällt auch die Reaktion anders aus.

Wie ist Ihre Zukunftsprognose? Befinden wir uns aktuell in einem Umbruch, oder kommt das neoliberale Regime nach Ende der Corona-Krise wieder zurück?

Meine Zukunftsprognose umfasst zwei Punkte. Man muss davon ausgehen, dass uns in den nächsten zwei Jahren eine harte Debatte über die Rückkehr zur fiskalischen Disziplin ins Haus steht. Wir werden Floskeln hören wie: Es muss alles auf den Prüfstand gestellt werden, damit dieser gigantische Schuldenberg abgebaut wird. Es wird suggeriert werden, dass man diesen Schuldenabbau allein über Sparmaßnahmen machen kann – was meiner Ansicht nach nicht geht. Ich bin nicht in allererster Linie Ökonom, jedoch genug, um Zweifel anzumelden. Die Frage ist ja auch, ob man es überhaupt muss. Man könnte alternativ durch Wirtschaftswachstum aus dieser Verschuldung herauswachsen.

Die andere große Debatte, die ich am Horizont sehe, betrifft den Verwendungszweck des Geldes aus den Corona-Hilfsfonds. Damit im Zusammenhang steht, ob und wie sich die Europäische Union auch in Zukunft gemeinsam verschulden wird und sie in dem Zusammenhang vielleicht sogar zu einem Recht auf Besteuerung für die europäische Ebene kommen wird, was typischerweise in der Genese von nationalstaatlichen Staatsstrukturen liegt. Oder bleiben die Fonds eine einmalige Ausnahme? Wenn erst mal die Möglichkeit da ist, dass sich die EU gemeinsam verschuldet, dann gibt es einen Präzedenzfall, und das hat ein gewisses Gewicht, auch wenn es sich nicht unbedingt um einen Sperrklinkeneffekt handelt und man dahinter zurückkann. Man muss aber kein Neoliberaler sein, um das Potenzial einer Eigendynamik zu erkennen. Das wird eine ganz spannende Debatte sein, denn von neoliberaler Seite wäre das eine hochproblematische Entwicklung: nicht nur die dauerhafte gemeinsame Verschuldung, sondern auch das europäische Recht, Steuern zu erheben.

Im Grunde wäre das ein europäischer Integrationsschritt, vor dem bisher alle immer zurückgezuckt haben.

Das ist ein entscheidender Schritt. Wenn man sich die historischen Analogien auf der nationalstaatlichen Ebene ansieht, dann ist es ein entscheidender Schritt hin zu wirklich staatlichen Strukturen: gemeinsame Verschuldung und das Recht, Steuern zu erheben. Da hat man praktisch einen Staat. Dann braucht es nur noch eine Hymne. Aber selbst die gibt es schon.

Bleibe man bei der Haushaltshoheit des Parlaments, würde es jedenfalls eine massive Bedeutungszunahme des Parlamentarismus auf EU-Ebene bewirken.

Genau. Darum wird natürlich gekämpft werden, und es stellt sich mit allem Nachdruck die Frage der demokratischen Verfasstheit der EU. Mit solch weitreichenden Rechten und Kompetenzen müssen wir sehr ernsthaft darüber sprechen, wie die europäischen Institutionen demokratisch legitimiert sind und wie sie zusammenspielen. Das sind sehr spannende Entwicklungen. Das kann ein Auslöser für möglicherweise weitreichende Transformationschritte sein, die sich gerade andeuten.

Innerhalb der EU stellen sich aktuell noch weitere Fragen, insbesondere in Bezug auf autoritäre Verschiebungen unter Mitgliedsstaaten. Aber wie passt das zusammen: Autoritarismus mit dichten Grenzen und Neoliberalismus mit offenen Märkten? Der Widersprüchlichkeit zum Trotz scheinen sie sich gut zu ergänzen.

Man muss vorausschicken: Da gibt es natürlich gewisse Spannungen. Rigide Grenzregime sind ein Problem für Neoliberale. Grundsätzlich gilt: Solange Waren und Finanzströme fließen können, lassen sich bei den Menschen gewisse Abstriche machen. Aber die reine neoliberale Lehre ist das auf jeden Fall nicht. Aber es gibt wenig, was der reinen Lehre entspricht. Große Entsprechungen sehe ich in den autoritären Politikformen. Das hat etwas damit zu tun, dass Neoliberale bei aller Bandbreite der Positionen in der Sorge übereinstimmen, was passiert, wenn man Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik vollkommen in die Hände von demokratischen Entscheidungsprozessen legt, so sie denn nicht von bestimmten Regeln umhegt sind. Die Struktur des neoliberalen Denkens weist auf die höchst problematischen Zustände in einer unbegrenzten Demokratie hin, in der Mehrheiten alles entscheiden können. Wo die Wirtschaftspolitik auf das Hü und Hott der Massen reagiert, ist keine kohärente Wirtschaftspolitik möglich. Wo alle Interessengruppen Zugeständnisse und Sonderbehandlungen vom Staat haben wollen, verschulden wir uns noch höher. Das ist die kritische Diagnose der Demokratie. An einem konkreten Beispiel festgemacht: Theoretiker*innen wie James Buchanan fordern eine Schuldenbremse. Aber wie soll es zu einer Schuldenbremse kommen? Die Wahlbevölkerung will aus Sicht Buchanans keine Schuldenbremse, sie will Wahlgeschenke haben. Die Politiker*innen wollen auch keine Schuldenbremse. Sie wollen Wahlgeschenke machen, damit sie wiedergewählt werden. Wenn man sich nicht vorstellen kann, wie man über demokratische Prozesse aus diesem Problem herauskommt, kommt die autoritäre Politik ins Spiel. Denn es braucht letztlich Akteure, die in der Lage sind, diese problematischen Strukturen zu zerschlagen, wenn man es einmal so formuliert. Das ist das Verbindungsglied zu einem autoritären Politikverständnis.

Das bringt uns zurück zu Chile in den 1970er-Jahren. Chile hat in unangenehmer Weise vorgemacht, was radikal reformieren bedeuten kann, als man dort Oppositionelle und Gewerkschaftler*innen ins Gefängnis steckte, verschleppte oder umbrachte. Aber auch abseits des konkreten Beispiels fehlen der neoliberalen Vorstellung die Möglichkeiten darzulegen, wie man eigentlich von diesem problematischen Status quo wekommt. Dann flackern autoritäre Vorstellungen auf: Vielleicht richtet es eine vorübergehende Diktatur oder irgendeine andere Form von einem Ausnahmezustand, so die Annahme.

Interview: Peter Kuleša und Viktoria Schies

Thomas Biebricher

ist Associate Professor für die Geschichte ökonomischer Governance an der Copenhagen Business School. In diesem Jahr ist sein Buch „Die politische Theorie des Neoliberalismus“ im Suhrkamp-Verlag erschienen.

E-Mail: thbi.mpp@cbs.dk