



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn,
Präsident des Ifo Instituts

Neoliberalismus – Wettbewerb mit Regeln und einem starken Staat*

Das deutsche Feuilleton wettet gegen den Neoliberalismus, dessen Geist angeblich die Hirne der Politiker vernebelt und sie zu den Deregulierungsaktionen veranlasst habe, die die Finanzkrise hervorbrachte. Der Nebel kommt aber nicht von den Neoliberalen, sondern von den Neosozialisten, die in den vergangenen Jahren mit ihren Neiddebatten wieder die Lufthoheit im deutschen Medienhimmel gewonnen haben. Das Feuilleton erzeugt in den Köpfen der Deutschen eine neue Wirklichkeit, die mit den Fakten wenig gemein hat.

In Wahrheit ist der Neoliberalismus nämlich das genaue Gegenteil dessen, was seine Kritiker behaupten. Der Neoliberalismus betont den starken Staat und redet keinesfalls einer Deregulierung das Wort, sondern fordert eine wirksame staatliche Regulierung.

Der Begriff des Neoliberalismus wurde auf einer französischen Konferenz in Paris definiert, dem »Colloque Walter Lippmann«. Die Konferenz wurde vom französischen Philosophen Louis Rougier vom 26. bis 30. August 1938 organisiert. Die Teilnehmer – unter ihnen die beiden deutschen Ökonomen Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke – diskutierten explizit über die richtige Bezeichnung für ihr neues Verständnis von Liberalismus. Vorgeschlagen wurden unter anderem »Neo-Kapitalismus« und »positiver Liberalismus« doch am Ende setzte sich der Begriff »Neoliberalismus« durch.¹ Noch im Bann der Weltwirtschaftskrise, gegen die ein schwacher Staat nichts hatte ausrichten können, formulierten Rüstow, Röpke und ihre Mitstreiter ihre

Grundaussage, dass Wettbewerbsprozesse nur innerhalb eines starken, staatlich gesetzten Ordnungsrahmens gedeihlich funktionieren können.

Rüstow hatte seine Ideen übrigens schon im Jahr 1932 bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, des Fachverbandes der deutschsprachigen Volkswirte, vorgetragen. Nach dem Protokoll der Sitzungen hatte er seine Stellungnahme mit den folgenden Worten beendet: »Der *neue Liberalismus* jedenfalls, der heute vertretbar ist, und den ich mit meinen Freunden vertrete, fordert einen starken Staat, einen Staat oberhalb der Wirtschaft, oberhalb der Interessenten, da, wo er hingehört. Und mit diesem Bekenntnis zum starken Staat im Interesse liberaler Wirtschaftspolitik und zu liberaler Wirtschaftspolitik im Interesse eines starken Staates – denn das bedingt sich gegenseitig – mit diesem Bekenntnis lassen Sie mich schließen.«²

Die Betonung des Ordnungsrahmens und des dafür notwendigen starken Staates ist das Kernelement, das den Neoliberalismus vom so genannten Paleoliberalismus, also dem Alt-Liberalismus oder auch Manchester-Liberalismus, unterscheidet. Deswegen nennt man den Neoliberalismus in Deutschland auch meistens Ordoliberalismus. Der Paleoliberalismus vertraut auf die Selbstregulierung der Wirtschaft und weist dem Staat kaum mehr als die Rolle des Eigentumsschutzes zu. Er hat durch seine Vertreter in Chicago und anderswo in der Tat der Deregulierung das Wort geredet, aus der heraus der Kasino-Kapitalismus entstand, der in der Finanzkrise kollabierte und nun mit riesigen staatlichen Hilfsprogrammen, die weltweit tausende von Milliarden Euro umfassen, gerettet werden muss (vgl. Sinn 2009).

Der Neo- oder Ordoliberalismus vertraut zwar auf die Selbststeuerung der Wirtschaft innerhalb eines Ordnungsrahmens, glaubt aber nicht, dass dieser Ordnungsrahmen selbst von der Wirtschaft geschaffen werden kann. Zu den Aufgaben des Staates gehört es deshalb nach der Auffassung der Neoliberalen, die Märkte zu regulieren, wirtschaftliche Macht zu begrenzen und durch Sozialpolitik für Gerechtigkeit und Sicherheit zu sorgen (vgl. Eucken 1952).

Leider gab es immer wieder Versuche, den Begriff Neoliberalismus auch anders zu besetzen. So werfen linke Politiker die radikalen Konzepte der Chicagoer Schule um Milton Friedman gerne mit dem deutschen Neoliberalismus in einen Topf, um alle, die anders argumentieren als sie selbst, gleichermaßen als »neoliberal« verteufeln zu können. Das erspart ihnen die inhaltliche Diskussion über gra-

* Eine gekürzte Version des Artikels erschien in *Welt am Sonntag*, 16. Mai 2010.

¹ Vgl. *Compte-rendu des séances du Colloque Walter Lippmann*, 26.–30. August 1938, Paris 1939, in: *Travaux du Centre International d'Etudes pour la Renovation du Liberalisme*. Cahier I, 7–29.

² Vgl. *Deutschland und die Weltkrise. Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Dresden 1932*, Duncker & Humblot, München 1932, 62–69, hier 69. Der Verein für Socialpolitik (manchmal auch Verein für Sozialpolitik) wurde im Jahr 1873 gegründet, 1936 unter dem Druck der Nazis aufgelöst und 1948 wieder neu gegründet. Er bereitete im 19. Jahrhundert die Bismarckschen Sozialreformen vor, die noch heute die Basis der sozialen Marktwirtschaft sind.

duelle Reformen des marktwirtschaftlichen Systems und lässt die eigenen sozial-radikalen Ideen plausibler erscheinen, als sie sind. Ein solches Verhalten ist entweder ein Zeichen von tiefer Ignoranz oder Unehrllichkeit im öffentlichen Diskurs.

Meinen Studenten erkläre ich die die Position des Neoliberalismus gerne anhand eines Fußballspiels. Gute Spieler und ein Ball allein sind noch keine Garantie für ein gelungenes Spiel. Damit das Spiel fair verläuft und nicht im Chaos endet, müssen feste Regeln gelten, und ein Schiedsrichter muss darüber wachen, dass diese Regeln eingehalten werden. Diese banale Erkenntnis kann der Zuschauer der Sportchau jeden Samstag aufs Neue gewinnen.

Wenn schon ein Spiel von 22 Akteuren auf einem übersichtlichen Sportplatz nur mit klaren Spielregeln funktioniert, so brauchen die Millionen Akteure einer Volkswirtschaft erst recht einen Ordnungsrahmen, der Vertrauen schafft und Chaos verhindert. Nur so kann der Wettbewerb auf den Märkten seine segensreichen Kräfte entfalten.

Dass wir alle von der Wirkung des Wettbewerbsprinzips profitieren, liegt auf der Hand. Die geradezu astronomische Erhöhung des Lebensstandards der breiten Massen seit dem 19. Jahrhundert ist dafür der beste Beleg. Das versuchte Gegenkonzept zum Wettbewerb, die kommunistische Planwirtschaft, ist dagegen grandios gescheitert.

Wettbewerb funktioniert aber nicht von allein. Wie beim Fußball bedarf er einer funktionierenden Wettbewerbsordnung, der die Spieler unterworfen sind. Dafür ist ein starker Staat vonnöten, der die Spielregeln definiert und ihre Einhaltung überwacht. Marktwirtschaft ist alles andere als Anarchie, wo jeder tun und lassen kann, was er will.

Allerdings ist die Marktwirtschaft auch kein Zentralplanungssystem. Jeder Versuch, Fußballern die Spielzüge im Einzelnen vorzuschreiben, würde den Spielfluss kaputt machen. Genauso ist es, wenn der Staat den Unternehmen und Konsumenten vorschreibt, was sie herstellen oder kaufen sollen, oder welche Unternehmen in der Krise zu retten sind, wie es manche linke Politiker heute wieder fordern. Das Setzen von Spielregeln ist nicht dasselbe wie die Detailsteuerung des Spiels. Deshalb ist es kein Widerspruch, wenn man die *Selbstregulierung* der Marktwirtschaft verneint, doch die *Selbststeuerung* innerhalb eines Ordnungsrahmens bejaht.

Die Spielregeln der Marktwirtschaft umschließen das Preissystem, die Eigentumsordnung, das Geldwesen sowie insbesondere das Bürgerliche Gesetzbuch, das festlegt, welche Vertragsformen erlaubt sind und welche nicht. Ergänzt wird ein solches System durch eine Vielzahl von Spezialgesetzen, die die freien Entscheidungen der Individuen

einengen. Nicht dazu gehören freilich Gesetze, die die freie Bildung der Preise und Löhne einschränken, denn solche Gesetze würden zu Marktungleichgewichten im Sinne übermäßiger Lagerhalden bei den Verkäufern oder Warteschlangen bei den Käufern führen, die gravierende Ineffizienzen mit sich bringen. Die schlimmste Form der Lagerhalden ist die Arbeitslosigkeit. Sie wird von der Politik in Kauf genommen, weil sie Verteilungspolitik auf dem Wege von Lohndiktaten betreibt, anstatt ihre verteilungspolitischen Ziele auf dem Wege über Lohnzuschüsse zu realisieren.

Innerhalb eines gut gesetzten Ordnungsrahmes ist der Markt, konkret das freie Spiel der Preise und Löhne, gemäß den vorgegebenen Knappheiten in der Lage, die Handlungen von Millionen von Menschen, die alle unkoordiniert ihren individuellen Vorteil suchen, wie mit einer unsichtbaren Hand zu einem geordneten Ganzen zusammenzufügen. Diese Aussage geht bekanntlich auf Adam Smith (1976) zurück und wurde später von Kenneth Arrow und Gérard Debreu mittels eines formal-mathematischen Modells nachgewiesen, wofür sie mit dem Nobelpreis für Volkswirtschaftslehre geehrt wurden.³

In einem schlecht gesetzten Ordnungsrahmen führt das freie Spiel der Marktkräfte indes nicht zu einem befriedigenden Ergebnis, wie die Finanzkrise ja eindringlich beweist. Diese Krise ist entstanden, weil es den Banken erlaubt war, ihr Geschäft mit viel zu wenig Eigenkapital zu betreiben. Wer nur wenig Eigenkapital einsetzt, hat wenig zu verlieren und neigt deshalb zum Glücksspiel. In Normalzeiten erzielt er große Erträge, aber diese Erträge sind größtenteils nur das Spiegelbild der externen Kosten, die den Gläubigern der Bank oder dem Steuerzahler für die Rettungsaktionen in der Krise entstehen.

Nach dem Neo- oder Ordoliberalismus ist die Haftung eines der konstitutiven Prinzipien einer funktionierenden Marktwirtschaft (vgl. Eucken 1952, 279–285). Diese Erkenntnis hat die Politik sträflich missachtet, als sie mit dem Basel-System der Bankenregulierung und der Lockerung der Eigenkapitalvorschriften für die amerikanischen Investment-Banken im Jahr 2004 eine jeweils dramatische Verringerung des haftenden Eigenkapitals zuließ. Wer nicht haftet, zockt, und wer zockt, baut darauf, dass andere die Wettschulden begleichen, wenn die Wette schiefeht. Die Zockerei hat die Krise maßgeblich verursacht. Eine drastische Erhöhung der Mindestgrenzen für das Eigenkapital, das die Banken ihren Geschäften unterlegen müssen, ist

³ Kenneth Arrow und John Hicks erhielten 1972 den Nobelpreis »für ihre bahnbrechenden Arbeiten zur allgemeinen Theorie des ökonomischen Gleichgewichts und zur Wohlfahrtstheorie«, Gérard Debreu bekam ihn 1983 »für die Einführung neuer analytischer Methoden in die volkswirtschaftliche Theorie und für eine rigorose Neuformulierung der Theorie des allgemeinen Gleichgewichts der Märkte«.

deshalb der Königsweg für die notwendige Schaffung eines stabileren Bankensystems.

Speziell Deutschland muss zudem seine Staatsbanken an die Kandare nehmen, wo sich Bürokraten beim Glücksspiel versucht haben, die ihr eigenes Geld nicht einsetzen mussten. Über Jahre hinaus wurde das Geld der Steuerzahler für spekulative Engagements in den entlegensten Teilen der Welt riskiert, und die Finanzierung des Mittelstands, die eigentliche Aufgabe der Landesbanken, geriet zu einer Nebensache.

Dass das neosozialistische Feuilleton heute den Neoliberalen den Schlamassel in die Schuhe schieben will, ist verlogen, denn weder die Existenz von Staatsbanken noch die lasche Regulierung der Privatbanken haben eine Basis im neoliberalen Denken. Ich selbst werde von manchen Medien wegen meiner Kritik an den Anreizstrukturen des Sozialstaates immer wieder als Neoliberaler geschmäht, obwohl mein Hang zu keynesianischen Rezepten zur Krisenbewältigung überhaupt nicht mit dem traditionellen Neoliberalismus harmoniert. Aber sei es drum: Wenn ich denn ein neoliberaler Ökonom bin, so sollte das Feuilleton zur Kenntnis nehmen, dass dieser Ökonom die Missstände bei den Landesbanken schon 1997 und die zu lasche Regulierung der Privatbanken bereits 2003 in aller Schärfe angeprangert hat (vgl. Sinn 1997a, 2002, 2003), ja dazu sogar eine wissenschaftliche Debatte mit paleo-liberalen Ökonomen ausgelöst hat (vgl. Baltensperger 2003, Spencer 2003, Sinn 2003 und 2008). Ich verstehe nur allzu gut, warum Neosozialisten die Unterschiede zwischen Neo- und Paleoliberalismus verwischen und sich selbst als Retter aus der Krise präsentieren wollen. Nur müssen Sie sich vorhalten lassen, mit gezinkten Karten zu spielen und die Öffentlichkeit für dumm verkaufen zu wollen.

Die lasche Regulierung der privaten Banken ist übrigens, wie ich seinerzeit ausgeführt habe, das Ergebnis eines Standortwettbewerbs, dessen Versagen aus der Sicht des Neo- oder Ordoliberalismus keineswegs verwunderlich ist. Für die Interaktion der Staaten gibt es schließlich keine übergeordnete Instanz, die den Ordnungsrahmen definieren und seine Einhaltung prüfen würde. Es ist noch nicht einmal klar, ob sich dafür überhaupt jemals geeignete Spielregeln finden lassen, die denen für das Innenleben einer Marktwirtschaft ähneln. Im Gegenteil: Es gibt Anlass zu der Befürchtung, dass der staatliche Wettbewerb grundsätzlich nicht funktionieren kann, weil die Staaten die Ausnahmen des Wettbewerbs verwalten. Da Staaten dort aktiv werden, wo der private Markt versagt, muss man befürchten, dass die Wiedereinführung des Marktes durch die Hintertür des staatlichen Wettbewerbs die alten Marktfehler, die den Staat ursprünglich auf den Plan riefen, von neuem hervorbringt. Die-

sen Zusammenhang habe ich mit dem Begriff »Selektionsprinzip« beschrieben (Sinn 1997b, 2002 und 2003).

Die Finanzkrise hat uns die Bedeutung des Selektionsprinzips schmerzlich vor Augen geführt. In den Jahren vor der Krise hatten nämlich die nationalen Regulierungsbehörden der Versuchung nicht widerstehen können, ihre Regulierung zurückzunehmen, um ihren Banken im Wettbewerb der Bankplätze einen Vorteil zu verschaffen. So wie die einzelne Bank selbst ihre Eigenkapitalquote verringert, um mit dem Risiko bessere Geschäfte machen zu können, versuchte auch die nationale Regulierungsbehörde durch die zunehmende Vernachlässigung der Eigenkapitalregulierung den nationalen Banken Vorteile zu Lasten ihrer internationalen Gläubiger zu verschaffen. Es entstand eine Deregulierungswettbewerb, der letztlich für die Erosion der Eigenkapitalquoten der Banken verantwortlich war, aus der die Krisenanfälligkeit und das Glücksrittertum entstanden, die wir nun alle beklagen.

Auch die aktuelle Krise des Euro passt in dieses Bild. Der Stabilitätspakt war zwar ein Versuch, der Verschuldung der Euro-Staaten Grenzen zu setzen und so eine stabile Basis für die gemeinsame Währung zu schaffen. Doch wie wir jetzt wissen, war dieses Regelwerk völlig unzureichend. Indem der Ecofin-Rat als Schiedsrichter für die Festlegung von Strafen für Schuldensünder eingesetzt wurde, saßen die Sünder über sich selbst zu Gericht. Kein Wunder, dass sich kaum jemand um die vereinbarten Defizitgrenzen scherte, und sich einige Staaten auf Pump ein gutes Leben machten. Die südeuropäischen Schuldenstaaten und ihre Geldgeber spekulierten darauf, dass die reichen Euro-Partner sie schon vor dem Bankrott retten würden, und wie wir wissen, ist diese Spekulation aufgegangen. Die Währungsunion wurde entgegen aller Verträge zur Transferunion – mit Deutschland als größtem Zahlmeister. Nur ein neuer Stabilitätspakt, der diesen Namen auch verdient, kann diese fatale Entwicklung stoppen.

Die mangelnde Regulierung des Bankensektors und die Konstruktionsfehler der europäischen Währungsunion haben die Weltwirtschaft in die Krise geführt. Sie sind jedoch kein Zeichen für ein Scheitern des Neoliberalismus, sondern im Gegenteil ein Beleg für die unveränderte Relevanz der neoliberalen Forderung nach einem klaren Ordnungsrahmen und einem starken Staat.

Jetzt müssen wir uns freilich davor hüten, ins Gegenteil zu verfallen und den Wettbewerb grundsätzlich zu verdammen. Wenn die Regeln klar sind und der Schiedsrichter aufpasst, ist Freiheit für die Spieler noch immer die Voraussetzung für ein gutes und erfolgreiches Spiel. Das gilt für die Fußball-WM in ein paar Wochen genauso wie für den permanenten Wettbewerb um die Weltmeisterschaft auf den internationalen Märkten.

Literatur

- Baltensperger, E. (2003), »Competition of Bank Regulators: A More Optimistic View. A Comment on the Paper by Hans-Werner Sinn«, *Finanzarchiv* 59, 330–335.
- Eucken, W. (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Francke und Mohr, Bern und Tübingen, hier nach der 7. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, Kapitel 17, 291 ff., und Kapitel 18, 312 ff.
- Sinn, H.-W. (1997a), *Der Staat im Bankwesen. Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland*, Beck, München.
- Sinn, H.-W. (1997b), »The Selection Principle and the Market Failure in Systems Competition«, *Journal of Public Economics* 66, 247–274.
- Sinn, H.-W. (2002), »Der neue Systemwettbewerb«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 391–407.
- Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Yrjö Jahnsson Lectures, Basil Blackwell, Oxford, Kapitel 1 und 7.
- Sinn, H.-W. (2008), *Risk Taking, Limited Liability, and the Banking Crisis*, Selected Reprints, ifo Institut, München.
- Sinn, H.-W. (2009), *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, Econ, Berlin, 3. Auflage 2010.
- Smith, A. (1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, Liberty Classics, Indianapolis.
- Spencer, P. (2003), »Can National Banking Systems Compete? A Comment on the Paper by Hans-Werner Sinn«, *Finanzarchiv* 59, 336–339.