

Im Niedergang der Demokratie

Letzte Hoffnung: Bürgerbewegungen

Die Banken waren schon vor der Finanzkrise „too big to fail“, zu groß also, als dass man sie noch scheitern lassen konnte. Das heißt, der angeblich souveräne Staat ist jetzt von ihnen abhängig: Er ist gezwungen, ihnen mit dem Geld der Steuerzahler aus der Krise zu helfen. Der Autor regt deshalb an, über die zu einfache Kontroverse „Markt gegen Staat“ hinauszugehen und die großen Unternehmen als das zu sehen, was sie heute sind: Akteure im Kampf um politische Macht.

Von Colin Crouch

Anfangs schien es, als ergäbe der Verfall des Finanzsystems in den Jahren 2008 und 2009 eine ernste Krise der Wirtschaftstheorien, die seit den späten 1970er Jahren im Westen und großenteils auch im Rest der Welt geherrscht hatten. Man nennt diese Theorien „Neoliberalismus“. Sie treten in vielerlei Arten auf, doch in allen steckt die Kernthese, dass freie Märkte, in denen Individuen ihre materiellen Interessen maximal befriedigen, die beste Möglichkeit bieten, Wohlstand zu schaffen; und dass Märkte deshalb sehr viel höher zu schätzen sind als der Staat und die öffentliche Politik.

Die Finanzkrise hat diese Theorien insbesondere deshalb erneut thematisiert, weil die führenden Banken der Welt in den Crash verwickelt waren. Sie, als „profit-maximizers“, sind in diesem reinsten aller Märkte tätig. Wie konnte es also geschehen, dass ihre Aktivitäten nicht im allgemeinen Interesse lagen? Wie konnten die heutigen Finanzmärkte, wahrscheinlich die historisch höchstentwickelte Form des Marktes, auf Schwierigkeiten solch außerordentlicher Art treffen? Die ausgefeiltesten Wirtschaftstheorien hatten ganz klar und eindeutig bewiesen, dass freie Finanzmärkte sich immer selbst korrigieren können und müssen. Warum hatten es die Banken dann nötig, dass die Regierungen sie mit vielen Milliarden Dollar, dem Geld ihrer Bürger, so schnell wie möglich retten mussten, wo doch alle herrschenden Ideen, ja die Regierungen selbst uns versichert hatten, Regierung und Staat seien bei weitem nicht so leistungsfähig wie Unternehmen im Markt? Und warum hatten die Regierungen die Forderungen der Banken so leicht und rasch übernommen? Ist es wirklich wahr, dass die großen Banken „too big to fail“ sind und dass Regierungen und Steuerzahler ihnen zu Hilfe eilen müssen, wenn sie in der Krise stecken? Wenn ja, heißt das nicht, dass es strenge Größenbeschränkungen des Marktes geben müsste und dass es in den wichtigsten Behaup-

Professor Colin Crouch, britischer Politikwissenschaftler, lehrt seit 2005 Governance and Public Management an der University of Warwick (Großbritannien).

tungen des Neoliberalismus einige schwarze Löcher gibt? Sehen wir in solchen Misserfolgen nicht sogar das Ende der Hegemonie des Neoliberalismus?

Meine Antwort: nein. Der real existierende (nicht der ideologisch reine) Neoliberalismus legt sich nie so eindeutig auf den freien Markt fest, wie man gern behauptet. Seine hauptsächliche empirische – wenn nicht sogar theoretische – Festlegung ist die Herrschaft der großen Konzerne über das öffentliche Leben. Die Konfrontation zwischen dem Markt und dem Staat, die in so vielen Gesellschaften vordergründig den politischen Konflikt auszulösen scheint, verhüllt die Existenz dieser dritten Macht, der Konzerne, die in der Tat größer ist als die von Staat und Markt. Die Politik des frühen 21. Jahrhunderts setzt eine Tendenz fort, die schon am Ende des 20. Jahrhunderts begonnen hat: Wir haben nicht so sehr eine „Konfrontation“, sondern vielmehr eine Reihe – wie man sagen könnte – „komfortabler Arrangements“ zwischen allen dreien: Markt, Staat, Konzerne. Unser Verständnis von Wirtschaftspolitik muss sich entsprechend ändern, wenn wir die neue Lage erfassen wollen, und sich in den Bereich jenseits der Kontroverse „Staat gegen Markt“ begeben.

Am offensichtlichsten wird die politische Macht der Konzerne im Lobbyismus, der in den USA weit entwickelt ist, aber inzwischen Zugang zu vielen anderen Gesetzgebern der demokratischen oder auch der undemokratischen Welt gefunden hat. Deutlich erkennbar ist diese Macht ebenso in der Fähigkeit transnationaler Konzerne, „regime shopping“ zu betreiben – das heißt: Sie können jederzeit unter verschiedenen Ländern wählen, um für ihre Investitionen die günstigste Ausgangslage zu finden; sie verhandeln mit Regierungen um niedrige Steuern und weniger Regulierungen. Diese offensichtlichen Aktivitäten werden noch durch andere, subtilere Faktoren verstärkt:

Erstens finden wir bei vielen Regierungen die Tendenz, die eigenen (staatlichen) Tätigkeiten und Dienstleistungen in private Firmen auszulagern. Heute ermutigt die offizielle Politik der Europäischen Union geradezu dieses Weiterreichen ihrer Aufgaben. In solchen neuen Märkten für öffentliche bzw. sozialstaatliche Leistungen (mit nur wenigen Anbietern) gibt es normalerweise nur einen Kunden: Das ist der Staat. Die Bürger selbst sind keine Kunden, sie sind nur „Nutzer“ der privaten Dienste. Hier entstehen zwei Probleme: Solche Märkte sind kaum jemals „vollkommene Märkte“; und die Marktakteure gewinnen an Einfluss auf die Politik, weil sie bei komplizierten Dienstleistungen nie als „bloße Lieferanten“ fungieren können.

Als Zweites erfolgte die Erfindung der sogenannten Corporate Social Responsibility (CSR), wobei Firmen Verantwortung für soziale und ökologische Folgen ihrer Aktivitäten übernehmen, die in den öffentlichen Bereich hineinragen und nicht den Kern ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit bilden. Hier beginnen Unternehmen, öffentliche Politik zu machen, weil sie selbst entscheiden, welche Sozial- oder Umweltfragen als relevant und ernstzunehmend anzusehen sind.

Drittens kommen wir erneut auf das Thema zurück, mit dem wir angefangen haben: dass nämlich die Finanzkrise von 2008/09 die Macht der



Der heimlich gefilmte Abriss der Statue der Demokratie auf dem Tiananmen-Platz im Juni 1989 (nach: John Keane, The Life and Death of Democracy, London 2010)



Big Business und Obama

großen, besonders der Finanz-Konzerne angeblich untergraben, sie in Wahrheit jedoch nur noch verstärkt hat. Die Entscheidung, dass die großen Banken „too big to fail“ waren, sagt ja nichts anderes, als dass Regierungen von ihnen abhängig geworden sind und alles tun würden, um ihnen zu helfen. Als weitere Folge der Krise haben wir heute eine kleinere Zahl von noch größeren Banken im Markt, oft zu Gruppen zusammengeschlossen, die teilweise mithilfe der Regierungen gebildet wurden. Der Finanzsektor wird auf diese Weise ein monopolistischer und politiknaher Wirtschaftszweig – und vermutlich der wichtigste überhaupt.

In meinem Buch *Postdemokratie* (2008) habe ich einige dieser Fragen kurz diskutiert. Dort habe ich die Macht der globalen Konzerne als einen unter verschiedenen Faktoren beschrieben, die, meiner Meinung nach, unsere Demokratien ausgehöhlt haben. Entwicklungen seitdem machen es nötig, zu diesem Thema zurückzukehren. Dies geschieht in meinem neuen Buch, *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus* (September 2011). Wir müssen klar sehen, was mit der Demokratie und der Politik geschieht, wenn große Konzerne nicht nur von außen starken Druck auf politische Prozesse ausüben, sondern deren wichtigste Akteure werden, vielleicht sogar deren wichtigste „Bürger“. Keine Wirtschafts- bzw. Politiktheorie versucht, diese neue Situation zu verteidigen; und doch ist sie eine zentrale Wirklichkeit unseres öffentlichen Lebens geworden.

Ein seltsames Ergebnis ist, dass nun neben der Demokratie auch der Markt zum Opfer wird. Das kommt uns deshalb erstaunlich vor, weil die meisten politischen Debatten keinen Unterschied machen zwischen dem Markt und den Konzernen; beide sind ganz einfach Erscheinungsformen des Wirtschaftslebens. Aber genau darin, in diesem Nicht-Erkennen eines Unterschieds, liegen viele unserer Probleme. Der bisherige Zweikampf zwischen „Staat“ und „Markt“ wirkt dadurch geradezu obsolet. Vielmehr müsste man von einem Dreiecksverhältnis sprechen, über die Beziehungen zwischen Staat, Markt und Konzernen. Allerdings gefällt mir der Begriff „komfortables Arrangement“ besser. Dieses Arrangement kommt teils dadurch zustande, dass die politisierten Konzerne die anderen beiden Mitspieler im Dreieck zu gruppieren versuchen, und teils dadurch, dass wir ohne ein solches Arrangement offenbar nur eine armselige, ja grausame Gesellschaft hätten, in der mindestens einer der drei Mitspieler funktionslos wäre. Man braucht sich doch nur einmal vorzustellen, wie öd und leer ein Leben wäre ohne eine Regierung, ohne die Möglichkeit, auf dem Markt jederzeit alle möglichen Güter und Dienstleistungen zu kaufen, oder gar ohne Mega-Unternehmen, die die neueste Technologie und weltumspannendes Riesenwachstum zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen verstehen.

Man kann nun aber nicht aufgrund einer Analyse der Macht der Großunternehmen argumentieren, dass wir sie irgendwie „loswerden“ sollten, d.h. eine Wirtschaft ohne sie betreiben sollten. Vielleicht würden die ideologisch strengsten Marktliberalen und ebensolche Marxisten sich eine solche Welt wünschen; doch träumen beide, hier ungewöhnlich Arm in

Arm, einen Traum aus der Vergangenheit. Stattdessen werden wir die Existenz und die Macht der Konzerne, ebenso ihren zerstörerischen Einfluss auf Markt und Staat in ganz bestimmter Weise erst einmal hinnehmen müssen. Aber wir müssen lernen, die Auswirkungen dieser Machtfülle beim Namen zu nennen und ihnen entgegenzutreten. Dazu brauchen wir eine „vierte Kraft“ – die Kraft der lebendigen, obwohl noch kleinen Schwingungen der Zivilgesellschaft, konkret: die Kraft der Bürgerbewegungen. Gewiss können sie die Macht der Konzerne nicht einfach beseitigen; sie können aber die Untaten und Missbräuche des Dreieck-Arrangements aufdecken, kritisieren, öffentlich beschreiben. Das verspricht zwar noch keine neue Gesellschaft anstelle des „Spätkapitalismus“; aber sie kann ein besseres Leben ermöglichen, ein besseres jedenfalls, als Staaten und Konzerne allein es je schaffen können.

EINE SOLCHE POLITIK DER
WOHLSTANDSMAXIMIERUNG
IST DEMOKRATISCH
UNANNEHMBAR.

Die sogenannte „Chicago School“ in der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft hat seit den 70er Jahren argumentiert, dass eine Wettbewerbs- und Wirtschaftsordnung mit einer Vielzahl an konkurrierenden Unternehmen nicht nötig sei, um den Wohlstand der Verbraucher zu garantieren; es sei für die Verbraucher viel wichtiger, ihren Wohlstand zu erhöhen, und nicht, unter immer mehr Gütern und Dienstleistungen wählen zu können. Der Wohlstand würde sich nämlich auch dann erhöhen, wenn die Produktionskosten reduziert würden; und normalerweise seien die großen Konzerne ja gerade dadurch leistungsfähiger, dass sie niedrigere Produktionskosten hätten als die kleineren Firmen.

Größere Konzerne, geringere Auswahl, höherer Wohlstand: Dieses Argument ist zwar nicht herrschende Lehre geworden (denn immerhin einige Wirtschaftswissenschaftler lehnen den Gedanken ab, größere Unternehmen, entstanden aus Fusionen und Erwerbungen, seien immer und in jeden Fall leistungsfähiger). Doch gewann das Argument starken Einfluss, besonders im US-amerikanischen und – später und weniger – im europäischen Wettbewerbsrecht wie überhaupt im allgemeinen Verständnis von Wirtschaft. Gleichwohl unterscheidet diese Lehre nicht zwischen dem Markt und den Konzernen, und außerdem sieht sie es als wichtiger an, dass es möglichst viele Unternehmen geben müsse und

*Das Bild täuscht: So kommt man dem Großunternehmen auch nicht bei
(Harrison Ford und Sigourney Weaver in Working Girl, 1984).*



toullecine.com

DIE POLITIK SOLL SICH
NICHT IN DIE WIRTSCHAFT
EINMISCHEN,
ABER DIE EINMISCHUNG
DER WIRTSCHAFT
IN DIE POLITIK IST ERLAUBT.

nicht notwendigerweise reine oder vollkommene Märkte. Besonders gut erkennbar ist dies bei der Privatisierung der öffentlichen Dienste.

Selbst wenn eine solche Theorie des oligopolistischen Kapitalismus und der Priorität der Wohlstandsmaximierung wirtschaftlich sinnvoll wäre, sind ihre politischen Folgen unter jedem demokratischen Blickwinkel unannehmbar. Wenn man der neoliberalen bzw. Chicago-liberalen Lehre folgt, darf es keine Verbindungen oder Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik geben. Deshalb wollte das Chicagoer Kapitalismus-Modell überhaupt keine politischen Konsequenzen zulassen außer der einen: dem erwünschten Verfall der politischen Einmischung in die Wirtschaft. Aber das ist höchst naiv. Wirtschaftlicher Erfolg, besonders Erfolg in oligopolistischen Märkten, schafft Ressourcen, die politisch genutzt werden können. Sodann gebraucht man diese Macht, um weitere wirtschaftliche Vorteile zu gewinnen, und dann kann man die Gewinne dieser Vorteile weiter politisch nutzen, usw.: eine sich nach oben schraubende Spirale.

Der klassische britische und US-amerikanische Wirtschafts-Liberalismus hat immer einen Markt mit einer großen Menge von Unternehmen befürwortet, von denen keines dominant werden sollte; ebenso eine politische Welt mit vielzähligen Interessen, von denen keines beherrschend werden sollte – sei es durch wirtschaftliche oder auch politische Mittel. Der deutsche Ordoliberalismus entwarf in ähnlicher Weise freie Märkte innerhalb eines Rechtssystems, das das Überleben eines unabhängigen Mittelstandes gewährleisten würde, der vor der politischen Vorherrschaft entweder des „Großkapitals“ oder einer „großen“ Arbeiterklasse geschützt

Das Ur- und Horrorbild des alles beherrschenden Großunternehmens: Standard Oil (1904)



Udo J. Keppler

wäre. Folgt man dem Ordoliberalismus, so sind Konzentrationen politischer und wirtschaftlicher Macht in jedem Fall zu vermeiden. Nun gehört zwar, vielleicht nur scheinbar, die zeitgenössische Version des Liberalismus (der Neoliberalismus mit großen Konzernen, unter ihnen die mächtigen Lieferanten der öffentlichen Dienstleistungen) zur liberalen politischen Familie. Aber der Neoliberalismus bietet keine entsprechenden Mechanismen, die eine Begrenzung der wirtschaftlichen Macht gewährleisten könnten. Da ist immer nur von der Begrenzung staatlicher Einmischung in die Wirtschaft die Rede, nie aber davon, dass auch die Einmischung der Wirtschaft in die Politik begrenzt werden muss.

Ein wichtiger Aspekt dieses Problems ist, dass die normalen Träger kritischer Bewegungen gegen die Macht des privaten Reichtums – politische Parteien auf der linken Seite des Spektrums – in diesem Fall nicht zuverlässig sind. Erstens brauchen sie selbst Geld, und die Konzerne sind wichtige Quellen für diese Ressource geworden; jede Partei, die sich ernstnimmt, muss Freunde in den großen Konzernen haben. Zweitens müssen alle Parteien, die regierungsfähig sind oder werden wollen, mit den globalen Konzernen „regime shopping“ spielen. Dies macht die Möglichkeit einer kritischen Betrachtung der Konzerne eher unwahrscheinlich. Man braucht sich nur vor Augen zu halten, dass Konzerne sich gern global oder zumindest transnational „aufstellen“; Parteien hingegen, auch in Europa, sind sehr national geblieben. Und drittens haben sich fast alle Politiker zu der neoliberalen These bekehren lassen, dass private Firmen fast immer leistungsfähiger seien als Regierungen.

An diesem Punkt treten Bürgerinitiativen und Zivilgesellschaftsgruppen, die die Aktivitäten der großen Konzerne verfolgen und aufdecken, auf die Bühne. Weniger kompromittiert als die Parteien, aber auf einer transnationalen Ebene oft fähiger als diese, bringen sie frischen Wind in die Szene. Viele von ihnen haben sehr rasch gelernt, wie sie mit dem Internet und anderen elektronischen Medien Aufmerksamkeit erringen können. Das Verhalten der Konzerne wird durch diese Gruppen zu einer wesentlich politischen Frage gemacht; und die Konzerne selbst werden zu politischen Akteuren, die auf Kritik eine Antwort finden müssen.

Es ist eigentlich paradox: Unter dem Neoliberalismus ist die wirtschaftliche Rolle des Staats kleiner geworden. Doch das heißt nicht, dass öffentliche Fragen an die Wirtschaft einfach „verschwinden“; sie verschwinden deshalb nicht, weil sie wichtig sind. Mit der Abwesenheit des Staates vermindert sich aber auch der politische Schutz für die Konzerne. Unter einer „normalen“ liberal-kapitalistischen Politik werden politische Konflikte, die das wirtschaftliche Verhalten betreffen, zu einem Streit der Parteien und der Regierungen. Die Parteien haben kräftige Motive dafür, einander immer die Schuld für alles Mögliche zu geben. Sie interessieren sich viel weniger dafür, Unternehmen, bekanntlich keine politischen Konkurrenten, in den Streit zu verwickeln. Also fahren die Konzerne in



Eine große deutsche Bank baut 2009 ihre Hauptverwaltung um.

BÜRGERINITIATIVEN
ERMÖGLICHEN
EIN LEBENDIGERES
POLITISCHES LEBEN UND
EINE OFFENERE
TAGESORDNUNG.

aller Ruhe fort, Geld zu machen, und überlassen alle Konflikte und Kontroversen den politischen Parteien.

Für die Bürgerinitiativen stellt sich die Situation ganz anders dar. Sie sind keine Kandidaten bei Wahlen und haben es deshalb nicht nötig, alle Probleme zu Parteikonflikten zu machen. Sie suchen die Schuldigen, wo die Schuldigen zu finden sind. Und das macht Konzerne und Unternehmen oft zu Angeklagten. Paradoxe Weise hat die CSR diese Tendenz auch noch verstärkt. Ursprünglich ein Merkmal der Dominanz der großen Konzerne über die Politik, ein Merkmal ihrer Deutungshoheit, die Tagesordnung für öffentliche Fragen zu definieren, kann sie jetzt den Konzernen oft Schwierigkeiten machen, weil sie doch so etwas wie eine Bereitschaft zu gesellschaftlicher Verantwortung signalisiert.

Vielleicht behaupten die Unternehmen, dass sie soziale Verantwortung tragen, nur aus Werbe-Gründen. Ist die Behauptung aber einmal in der Welt, wird sie zu einem Argument, das andere in Debatten benützen können. Auf dieser Weise entsteht ein neues Politikfeld, mit Debatten und Kritik zwischen Firmen und Bürgerinitiativen.

Man sollte sich von solcher Begeisterung nicht hinreißen lassen. Schlagkraft und Ressourcen dieser Initiativen sind klein, die der Konzerne vergleichsweise unendlich. Die Initiativen, ja ihre Chefs selbst sind korrumpierbar, denn wie die Parteien brauchen sie Geld, und auch für sie können Konzerne zu einer Geldquelle werden. Der kleine Vorsprung der Initiativen, dass sie das Internet besser als die großen Interessen-Mächte zu verstehen scheinen, wird nicht lange halten. Aber heute haben sie ihn noch, und sie müssen ihn nutzen.

Ich sprach von dem „komfortablen Arrangement“ im Dreieck zwischen Markt, Staat und Konzernen. Haben wir vielleicht tatsächlich schon ein „unbequemes Viereck“ – Markt, Staat, Konzerne und Bürgerinitiativen? Die vierte Seite dieses Vierecks ist gewiss noch schwächer als die anderen drei. Sie schenkt uns aber, wenn schon keine echte neue Demokratie, dann zumindest ein lebendigeres politisches Leben und eine offenerere Tagesordnung. 

Anti-G20-Protest, London, April 2009

