

Schutzschild für die Demokratie Um die richtige Finanzpolitik muss gestritten werden

Frederik Beck

Summary: Does capitalism compromise democracy? The dominance of market-friendly ideas can give rise to political practices that harm the legitimacy of the democratic process. The presence of alternative political narratives, on the other hand, fosters a democratic competition between different political principles and can help to protect the integrity of democratic decision-making. Those interested in the political project of a democratically tamed capitalism, should thus promote the exercise of democratic conflict in economic policy matters.

Kurz gefasst: Gefährdet der Kapitalismus die Demokratie? Die Dominanz finanzmarktfreundlicher Narrative kann dazu beitragen, dass in ihrem Schatten demokratische Prozesse leiden. Umgekehrt können konkurrierende Narrative, also ein demokratischer Streit um die richtigen politischen Ziele, wie ein Schutzschild für demokratische Legitimität wirken. Wer an dem politischen Projekt der demokratischen Kontrolle des Kapitalismus arbeiten möchte, sollte sich deshalb auch um einen Wettbewerb der Ideen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik bemühen.

Die Pleite der Herstatt-Bank im Sommer 1974 schockte die bis dahin von Wachstum und Stabilität verwöhnte Bundesrepublik. Das weitverzweigte Institut hatte sich mit Devisenspekulation und Wetten auf Kursentwicklungen gewaltig verhoheit. Die Händler um Danny Dattel, intern nur „Goldjungs“ genannt, bescherten der Bank enorme Verluste, die sie anschließend in der Bilanz kaschierten. Für die politisch Verantwortlichen war klar, dass die Bank pleitegehen musste. Der damalige Finanzstaatssekretär Karl Otto Pöhl: „Es ist völlig undenkbar, dass wir bei so miesen Geschäften über Steuermittel die Verluste sozialisieren.“ 34 Jahre später, am 15. September 2008, meldet die US-amerikanische Investmentbank Lehman Brothers Insolvenz an. Die Schockwellen gehen um die Welt, bald erreichen sie auch Deutschland. Die deutsche Hypo Real Estate (HRE) ist überschuldet, eine Insolvenz scheint unabwendbar. In einer historischen Nachtsitzung einigen sich die Bundesregierung, die Topmanager des deutschen Finanzsystems, die Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf eine staatlich abgesicherte Bürgschaft in Höhe von zunächst 35 Milliarden Euro, die später noch aufgestockt werden wird. In Berlin wird befürchtet: Scheitert die HRE, droht das gesamte deutsche Bankensystem zusammenzubrechen. Die Bankenpleiten von 1974 und 2008 – zwei unverbundene Ereignisse? Wohl kaum. Eine verbreitete Lesart erkennt in ihnen zwei Kapitel ein und derselben Geschichte: Mit der Finanzialisierung der Weltwirtschaft während der vergangenen Dekaden, also der Bedeutungsexplosion von Finanzmärkten und den mit ihnen verbundenen Akteuren, und der Finanzkrise als ihrem Höhepunkt scheint der Kapitalismus endgültig über die Demokratie zu triumphieren.

Wie es hierzu kommen konnte, ist für den deutschen Fall bislang wenig erforscht. Gab es bereits in der Entstehungsgeschichte dieser Konstellation Situationen, die aus heutiger Sicht als eine Gefahr für die Demokratie gelten müssen? Die nachfolgende Analyse zeigt, dass die Dominanz bestimmter finanzpolitischer Narrative dazu beitragen kann, dass in ihrem Schatten demokratische Prozesse leiden. Umgekehrt können konkurrierende Narrative und ein Wettbewerb der Ideen wie ein Schutzschild für demokratische Legitimität wirken. Die demokratische Legitimität einer Entscheidung gilt nachfolgend dann als beeinträchtigt, wenn bestimmte Interessen vor oder während des Entscheidungsprozesses systematisch bevorzugt werden und die Gesetzgebung entscheidend bestimmen – oder Gruppen außerhalb von zuvor definierten Prozessen Einfluss nehmen können. Dieses Argument wird nachfolgend anhand von zwei Fallstudien zu finanzmarktpolitischen Gesetzgebungsprozessen der Bundesrepublik entwickelt, die auf systematischen Auswertungen der medialen Berichterstattung sowie Analysen der jeweiligen Parlamentsdebatten basieren und einen Teil meines Dissertationsprojekts bilden.

Als die rot-grüne Bundesregierung im Herbst des Jahres 2002 knapp wiedergewählt wird, herrscht wirtschaftspolitisch Katerstimmung. Die Dotcom-Blase ist geplatzt, der Hype um die New Economy ist vorbei, die alten Probleme sind wieder da. Im Winter moniert der Sachverständigenrat, die Bundesrepublik leide unter einer ausgeprägten Wachstumsschwäche und einer viel zu hohen Arbeitslosigkeit. Die Regierung legt bald eine Reihe von Maßnahmen vor, unter anderem das Kleinunternehmerförderungsgesetz im Sommer sowie das Investmentmodernisierungsgesetz im Dezember des Jahres 2003. Das Kleinunternehmerförderungsgesetz soll dazu beitragen, dass Banken ihre Bilanzen durch Vertrie-

fungen aufbessern können und wieder mehr Kredite vergeben. In Deutschland soll ein sogenannter echter Verbriefungsmarkt entstehen. Bereits im April 2003 hatte sich zu diesem Zweck die True-Sale-Initiative (TSI) zusammengefunden, getragen von Banken, Sparkassen und einigen Landesbanken. Auch das Bundesfinanzministerium sowie die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sind an der Initiative beteiligt. Als das Gesetz im Sommer 2003 beschlossen ist, gibt sich die Finanzbranche sehr zufrieden. Die *Financial Times Deutschland* beispielsweise zitiert einen Steueranwalt mit der Einschätzung, die Verwaltung sei im Interesse des Finanzplatzes an die „Grenzen des Machbaren gegangen“.

Mit Blick auf demokratische Legitimität wirft dieser Vorgang Fragen auf. Der Staat ist über das Bundesfinanzministerium sowie über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) direkt an einer Lobbyinitiative beteiligt, die explizit zum Ziel hat, die Interessen der Finanzbranche durchzusetzen. Einige Beobachter haben deshalb argumentiert, dass der Staat „Lobbyarbeit gegen sich selbst“ betreibt und „mit der Finanzlobby“ verschmelze. Auch wenn man sich diesem harten Urteil nicht anschließen möchte, bleibt die Frage nach den Gründen, warum sich staatliche Stellen die Interessen eines bestimmten Sektors zu eigen machen. Zwar verweist die KfW allgemein darauf, dass Kreditverbriefungen per se Vorteile bringen würden. Es mangelt aber an Rechtfertigungen, warum der Staat glaubt, den Finanzsektor auf diese Art und Weise unterstützen zu müssen, zumal sich viele der Banken durch Geschäfte am neuen Markt selbst in ihre schwierige Lage gebracht haben. Folgt man der marktwirtschaftlichen Grundannahme, dass Risiko und Haftung zusammengehören, ist in dieser von den Banken selbstverschuldeten Situation die staatliche Unterstützung besonders rechtfertigungsbedürftig.

Das im Dezember 2003 verabschiedete Investmentmodernisierungsgesetz soll die Wirtschaft beleben. Unter anderem werden Hedgefonds unter Auflagen zugelassen und einige Steuerfragen für Investmentfonds neu geregelt. Auch mit diesen Ergebnissen ist die Finanzbranche sehr zufrieden. Ein Verbandschef lässt sich beispielsweise mit der Aussage zitieren, dass es in Europa „keine liberalere Regelung“ als die deutsche gebe. Mit Blick auf die demokratische Legitimität lohnt eine genaue Analyse der Genese des Gesetzes. Ein Jurist der Deutschen Börse AG sowie eine Juristin des Bundesverbands Investment und Asset Management (BVI), dem Lobbyverband der Fondsgesellschaften, haben während der Entstehungsphase des Gesetzes als sogenannte externe Mitarbeiter im Bundesfinanzministerium gearbeitet, während sie weiterhin von ihren privatwirtschaftlichen Arbeitgebern bezahlt wurden. Auf Nachfrage kann das Bundesfinanzministerium in dieser Praxis keine Interessenskonflikte erkennen und verweist darauf, dass man Sachverstand von außen eingeholt habe. Sonst sei es wegen hoher Gehaltsunterschiede schwierig, Experten und Expertinnen für den öffentlichen Sektor zu gewinnen. Dass die betreffenden Expert*innen auf Maßnahmen Einfluss genommen haben könnten, die eben die Unternehmen betreffen, die in den sie bezahlenden Verbänden organisiert sind, wird vom Ministerium ausgeschlossen.

Warum entstehen zu jener Zeit relativ finanzmarktfreundliche Regelungen und wie kommt es zu den beschriebenen, normativ bedenklichen Entwicklungen? Entscheidend hierfür, so die nachfolgend vertretene These, ist ein von den maßgeblichen Akteur*innen in Politik, Finanzbranche und Fachöffentlichkeit geteiltes Verständnis über die gemeinsamen Ziele von Politik und Finanzmärkten. Sie sind überzeugt, dass die Förderung der deutschen Finanzmärkte, angetrieben durch den internationalen Wettbewerb um Investitionen und Kapital, Arbeitsplätze schafft, Wachstum fördert und so dem Gemeinwohl dient. Dieses Narrativ, das bereits während der ersten drei Finanzmarktförderungsgesetze in den 1990er-Jahren reift, lässt sich auf eine simple Formel bringen: Was gut für die deutschen Finanzmärkte ist, ist auch gut für Deutschland. Diesem Glaubensbekenntnis folgend, das in jenen Jahren hegemonial wird, erscheinen die analysierten Prozesse nicht problematisch, sondern folgerichtig. Es ist dann nur konsequent, dass der Staat eng mit privaten Großbanken und Interessensverbänden zusammenarbeitet, um so in beiderseitigem Interesse aus einer wahrgenommenen Kreditklemme herauszufinden. Und genauso gilt, dass, wenn Regierung und Finanzmärkte dieselben Ziele verfolgen, Interessensvertreter*innen aus Lobby-



Frederik Beck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und promoviert über das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie in Deutschland. Im vergangenen Jahr war er Visiting Fellow am Department of Government der Harvard University. (Foto: David Ausserhofer)

frederik.beck@wzb.eu

verbänden in Ministerien schlicht als Experten gelten, deren Sachverstand der gemeinsamen Sache dient. Dieses unhinterfragte Narrativ ermöglicht, dass bestimmte, aus demokratischer Sicht bedenkliche Praktiken nicht oder nur unzureichend als solche erkannt und kritisiert werden. Sein Erfolg ist auch darauf zurückzuführen, dass das Politikfeld Finanzmarktpolitik bis in die frühen 2000er-Jahre als technisch und unpolitisch galt und fast ausschließlich in überschaubaren Fachzirkeln debattiert wurde. Unter den Bedingungen dieser „quiet politics“ (Pepper D. Culpepper) haben Spezialinteressen bessere Aussichten auf politische Erfolge. Und es besteht die Gefahr, dass die demokratische Legitimität politischer Prozesse leidet.

Was sagen diese Ergebnisse über das Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus? Es gibt keine Entwarnung für die Gefahren, die von ressourcenstarken Interessengruppen für demokratische Prozesse ausgehen. Die Möglichkeiten direkter Einflussnahme haben durch die stärkere Konzentration ökonomischer Macht der vergangenen Jahrzehnte eher zugenommen. Natürlich gibt es keine Automatismen, und ein plausibler Verdacht ist noch kein Nachweis. Was es braucht, ist politökonomische Forschung, die Fehlentwicklungen offenlegt und auf mögliche demokratiegefährdende Risiken hinweist.

Lässt sich darüber hinaus die für repräsentative Demokratien potenziell gefährliche Verwandlung ökonomischer in politische Macht völlig ausschließen? Wohl kaum. Aber es gibt Ansatzpunkte. Mit Blick auf die Demokratie wird entscheidend sein, ob – und wenn ja: wie – sich die Kräfte der Selbstverteidigung repräsentativer Regime stärken lassen. Die Forderung, politische Prozesse transparenter zu gestalten und offenzulegen, wer wie Einfluss nimmt, ist berechtigt. Aber das allein wird nicht ausreichen. Es braucht ein besseres Verständnis möglicher Fehlentwicklungen der Vergangenheit. Der Ökonom Martin Hellwig hat darauf aufmerksam gemacht, dass eine Analyse der Finanzkrise in Deutschland durch eine unabhängige Kommission noch aussteht. Diese Aufarbeitung sollte um eine demokratiepolitische Komponente ergänzt werden. Mit Blick auf die jüngsten Metamorphosen des Kapitalismus lässt sich sagen: Trotz der wachsenden ökonomischen Ungleichheiten sind die Grenzen der Akkumulation von Kapital und ökonomischer Macht – so ist jedenfalls zu hoffen – politisch gestaltbar. Es ist eine Frage des politischen Willens und gesellschaftlicher Koalitionen, diese Grenzen neu zu definieren. Zugleich ist es über zehn Jahre nach der Finanzkrise immer noch nicht gelungen, die Rolle des Finanzsektors in Demokratien neu zu bestimmen. Dass die Versuche der Regulierung bisher so kleinteilig ausfallen, stimmt pessimistisch. Deswegen das politische Projekt der demokratischen Kontrolle des Kapitalismus aufzugeben, wäre allerdings der falsche Schluss.

Literatur

Egidy, Stefanie: Finanzkrise und Verfassung. Demokratisches Krisenmanagement in Deutschland und den USA. Heidelberg: Mohr Siebeck 2019.

Krippner, Greta: Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance. Cambridge, Ma: Harvard University Press 2011.

Streeck, Wolfgang: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2013.

Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung des Buchkapitels: Beck, Frederik: „Zum Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus. Dominante Ideen, Politisierung und demokratische Legitimität in der deutschen Finanzmarktpolitik“. In: Thomas Hartmann/Jochen Dahm/Frank Decker (Hg.): Die Zukunft der Demokratie. Erkämpft. Verteidigt. Gefährdet? Berlin: Dietz Verlag 2019.