

Politik ohne Regelungsmonopol. Vierte Gewalt, Finanzmacht und Zentralbanken

Wirtschaftskrisen bieten die Gelegenheit zur Realisierung des politisch Unbequemen.¹ Gerade die jüngeren Dramen auf den Finanzmärkten haben zu einem Regierungsstil geführt, dessen Verfahren und Instanzen sich über Staatsorgane, internationale Organisationen, Notenbanken und Privatunternehmen hinweg verteilen. In der Grauzone zwischen Wirtschaft und Politik haben Expertenkomitees, improvisierte Gremien oder informelle Konsortien aus politischen und ökonomischen Akteuren die Regierungsgeschäfte übernommen und wurden mit ihrer Notstandspolitik ausschließlich durch Zwangslagen und Ausnahmefälle legitimiert.

Diese Situation ist keineswegs neu. Denn die Dynamiken des modernen Finanzkapitalismus sind weniger durch die Entgegensetzung als durch eine Koevolution von Staaten und Märkten geprägt, in der sich wechselseitige Abhängigkeiten etablierten und verstärkten. Vom Auftritt der privaten Financiers fürstlicher Haushalte über die Entstehung von Zentralbanken und öffentlichem Kredit bis hin zur aktuellen Herrschaft der Finanzökonomie zeichnen sich Souveränitätsreservate eigener Ordnung und Qualität ab. Die Neuzeit hat nicht nur Staatsapparate, international operierende Konzerne, einflussreiche Finanzindustrien und dezentrale Märkte hervorgebracht. Es hat sich auch ein spezifischer Machttypus formiert, der eine autonome Stellung innerhalb der Regierungspraxis einnimmt. Er ist weder durch politische Strukturen noch durch ökonomische Operationen und Strategien hinreichend beschreibbar, sondern allein über das Ineinanderwirken beider Pole charakterisiert. Der vermeintliche Antagonismus von politischer Autorität und Kapital ist darin geschwächt, aufgehoben oder schlicht nicht virulent.

Als Teil exekutiver Funktionen hat dieser Machttypus in Gestalt von Zentralbanken – erstmals mit der Gründung der Bank of England 1694 – ein privilegiertes institutionelles Format erhalten, das eine exzentrische Position im Spektrum der Regierungspraktiken besetzt. Sporadische Vereinbarungen, wie sie etwa das Verhältnis zwischen fürstlichen Schuldnern und privaten Gläubigern betrafen, ha-

1 Bei dem vorliegenden Essay handelt es sich um einen Beitrag, der bereits in sehr ähnlicher Form im Feuilleton der Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung erschienen ist (vgl. FAS vom 1. März 2015, S. 34). Weiterführend zu den hier schlaglichtartig präsentierten Thesen siehe Vogl, Joseph (2015): *Der Souveränitätseffekt*. Berlin/Zürich: Diaphanes.

ben die Konsistenz separat organisierter Enklaven erhalten, in denen sich eine neue politisch-ökonomische Entscheidungsmacht akkumuliert. Über Zentralbanken wurden Finanzkapital und Investoren kontinuierlich in das Regierungswesen integriert.

Zweifellos können solche Institutionen wie die Bank of England in der Zeit ihrer Einrichtung nicht als Noten- und Nationalbanken im modernen Sinne begriffen werden. Sie betrieben noch keine Geldpolitik, waren allenfalls mit der Verwaltung von Staatsdefiziten und mit der Ausübung von Funktionen betraut, die einen verlässlichen Schuldendienst und die Befriedigung der Gläubigerkartelle garantierten. Erst allmählich wuchs ihnen ein Aufgabenbereich zu, der sich meist aus konkreten historischen Situationen ergab und über die Kompetenzen einer privat geführten Regierungsbank hinaus etwa das Monopol der Geldschöpfung, die Sicherung des Bankensystems, die Position eines *lender of last resort*, die Regulierung der umlaufenden Geldmenge oder die Fragen von Zinspolitik und Inflationbekämpfung umfasste. Sie wurden zu integralen Elementen moderner Regierungspraxis und fungieren mit ihrer Monopolstellung im Kreditgeldsystem nicht nur als Agenturen zur Festigung und Expansion von Finanzmärkten. Mit der eigentümlichen Verschmelzung von hoheitlichen, fiskalischen und privatwirtschaftlichen Auftragslagen demonstrieren Zentralbanken zugleich, wie sich Macht unter der Bedingung finanzkapitalistischer Dynamiken organisiert. Sie tragen der Tatsache Rechnung, dass die Formierung schlagkräftigen Finanzkapitals aus dem Synergismus von politischen Institutionen und privaten Agenten hervorgegangen ist. Das moderne Finanzsystem hat sich zusammen mit Routinen des Regierens abseits exekutiver und legislativer Kontrollen entwickelt.

Spätere Einrichtungen wie die Federal Reserve, die im Jahr 1913 in den USA als Sicherheitsnetz für Kapitalmärkte und als Wohlfahrtsagentur für die Banken- und Finanzwelt konzipiert worden ist, müssen als zentrale kapitalistische Institutionen begriffen werden. In ihnen formiert sich eine Entscheidungsmacht, die mit einer Migration älterer Souveränitätsrechte verbunden ist, zur Bildung von Inseln innerhalb der Regierungsfunktionen führt und ihr kritisches Moment im Management unterschiedlicher Adresslogiken erhält. Während Zentralbanken zunächst die Kartelle von Staatsgläubigern organisierten, als Regierungsbanken mit Privilegien und Ausnahmerechten ausgestattet und durch eine Beschränkung souveräner Willkürakte ermöglicht wurden, haben sie seit dem neunzehnten Jahrhundert die Funktionen einer *banker's bank* sowie die Sicherheitsmechanismen für das Finanzsystem übernommen und gerade damit die Aufrichtung legaler Barrieren gegen gewählte Regierungen motiviert. Fiskalpolitik und Gläubigerschutz einerseits, Geldpolitik und Absicherung des Bankwesens andererseits stellen Aufga-

benbereiche dar, die das Profil von Zentralbanken bis heute prägen. Der privilegierte Status von Regierungsbanken wurde durch fiskalische Notlagen, Staatsdefizite und die Garantien für öffentliche Kredite hervorgebracht, die eine wesentliche Rolle für die Entwicklung von Finanzmärkten übernahmen. Umgekehrt wurde das Sicherheitsdispositiv moderner Zentralbanken durch die expandierenden Marktkräfte selbst aufgerufen. Mit den Fragen von Liquiditätskontrolle und Reservebildung sind sie eng mit den Unternehmen, Operationen und Bewegungen auf dem Finanzsektor verknüpft und können daher nicht direkt mit den Interessen öffentlicher Regierungsorgane homogenisiert werden. Dem Primat der Staatsfinanzierung ist der Auftrag zum Schutz von Geld- und Finanzsystem gegenübergetreten. Es lässt sich darin ein historischer Zirkel erkennen, in dem – etwas schematisch formuliert – diesen Institutionen allmählich die Regulierung jener Dynamiken zugefallen ist, die durch sie selbst ausgelöst wurden.

Parallel zur Expansion von Finanzmärkten wurde die Stabilisierung einer vierten Gewalt in der Gestalt von Zentralbanken durch drei zusammengehörige Prozesse geleistet: durch eine bürokratische Delegation von Autorität innerhalb der Regierungsinstanzen; durch die legale Isolierung gegenüber repräsentativen Regierungsorganen; und durch die strategische und technische Ausrichtung am investierenden Finanzpublikum. Während der Zuwachs an Unabhängigkeit innerhalb der Regierungsfunktionen Gegenstand administrativer und gesetzgeberischer Maßnahmen war, ist die Unabhängigkeit solcher Banken gegenüber Finanzmärkten schon aus praktischen Gründen „weder erreichbar noch wünschbar“, wie ein ehemaliger Zentralbanker bemerkte. Über Zentralbanken sind die Mechanismen und Dynamiken von Finanzmärkten integraler Bestandteil der Regierungspraxis geworden.

Wirtschaftshistoriker und Ökonomen haben darum nie ein besonderes Geheimnis daraus gemacht, dass das Bankenwesen keinerlei „demokratische Aktivität“ darstellt, dass unabhängige Zentralbanken abseits demokratischer Kontrollen eingerichtet werden, dass sie sich durch „demokratische Defizite“ oder eine „undemokratische Natur“ auszeichnen und dass sich mit ihnen eine „konsequente Deformierung des demokratischen Prinzips im allgemeinen und demokratischer Rechenschaft im besonderen“ vollzieht. Dabei geht es allerdings weniger um die Frage, mit welchen rechtlichen oder administrativen Instrumenten eine Vereinbarkeit von Zentralbankfunktionen und demokratischen Prozeduren in Aussicht gestellt werden könnte. Vielmehr muss die Perspektive verkehrt werden. So wenig nämlich unabhängige Zentralbanken in autoritären Regimen einen ökonomischen und politischen Existenzgrund gefunden haben, so sehr sind sie selbst Geschöpfe moderner Demokratisierungsprozesse. Gerade unter der Bedingung von Gewalt-

tenteilung und Repräsentationssystemen haben sie sich als parademokratische, isolierte Regierungsenklaven etabliert, die als wesentliche Organe zur Sicherung und zum Erhalt kapitalistischer Finanzierungsstrukturen operieren. Sie sind zentrale Funktionselemente dessen, was den Titel eines ‚demokratischen Kapitalismus‘ erhalten hat. Ihre Bedeutung liegt dabei in der Festigung einer Instanz, die mit der Hemmung demokratischer Regierungsfunktionen ökonomisches Regieren intensiviert.

Auch mit der Europäischen Zentralbank liegt eine Agentur vor, deren Aufgabe darin besteht, die feine Unterscheidung zwischen demokratischem Wahlpublikum und Repräsentativsystem einerseits und investierendem Finanzpublikum und Kapitalmärkten andererseits regierungstechnisch zu ratifizieren. Die EZB zeichnet sich durch eine Position aus, die mit der strikten Isolierung monetärer Kompetenzen einen wirksamen Schutz für kapitalstarke Minoritäten installiert. Was man einst als „Vorfahrt für die Bundesbank“ (Herbert Giersch) verkündete und in der umstrittenen Stellung der EZB konsolidierte, betraf zusammen mit der Einrichtung einer Wirtschaftsgesellschaft auch eine Weichenstellung, mit der die geldpolitische Unabhängigkeit der Zentralbank von allen exekutiven und legislativen Instanzen um eine zunehmende fiskalpolitische Abhängigkeit der Regierungsorgane vom privaten Finanzsektor ergänzt wurde.

Nicht von ungefähr wurde die Liberalisierung des internationalen Finanzwesens von einer Welle von Zentralbankreformen seit den 1990er Jahren begleitet und zudem von einer schnell anwachsenden Literatur, die die Unabhängigkeit dieser Institute mit der Glaubwürdigkeit geldpolitischer Arrangements gegenüber den Finanzmärkten begründete. Dabei ging es darum, die Selbstbeschränkung gewählter Regierungen durch autonome Zentralbanken als glaubhafte Verpflichtung zur Preisstabilität, als verlässliches Signal für Kreditwürdigkeit und Gläubigerschutz, als Attraktivitätsgewinn gegenüber nationalen und internationalen Investoren zu interpretieren. Der damit verbundene ‚Glaubwürdigkeitsbonus‘ würde – so die These – die sozialen und gesamtwirtschaftlichen Kosten monetärer und makroökonomischer Stabilität besonders günstig gestalten. Während man in diesen seit den 1980er Jahren vorherrschenden Doktrinen ausdrücklich eine Reputationskonkurrenz der Regierungen gegenüber den Märkten deklarierte, wurde die politische Logik, die den Zusammenhang von Zentralbankautonomie und Preisstabilität motivierte, allenfalls dezent abgehandelt. Abgesehen davon, dass es zumindest umstritten ist, wie genau Inflationsbekämpfung mit anderen ökonomischen Faktoren – Wachstum, Beschäftigung, Haushaltsdefizite – korreliert, gibt schon die Abdichtung monetärer Steuerung gegenüber demokratischen Entscheidungsprozeduren einen Hinweis darauf, dass unabhängige Zentralbanken mit

einer dezidierten Gewichtung oder Privilegierung von Separatinteressen operieren.

Spätestens seit dem neunzehnten Jahrhundert hat die Verkörperung von Finanzmacht in Gestalt von Zentral- und Notenbanken einen festen und ausgezeichneten Platz im Spektrum moderner Regierungstechnologien erhalten. Bei aller Artenvielfalt, in der sich unterschiedliche politische und wirtschaftliche Entstehungsbedingungen reflektieren, weisen moderne Zentralbanken einige Konvergenzpunkte auf, die die Koordination von staatlichen Strukturen und ökonomischen Dynamiken betreffen und deren Funktion in der Formierung eines finanzökonomischen ‚Weltsystems‘ prägen.

Herkommend aus fiskalischen Not- und Zwangslagen haben sie zunächst eine Ausnahmeposition behauptet. Eine im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts programmatisch und doktrinär gewordene ‚Unabhängigkeit‘ umfasste eine folgenreiche Verlagerung von hoheitlichen Befugnissen und Rechten, die den Zentralbanken einen inkommensurablen Posten innerhalb der Regierungsorgane zubilligt, einer systematischen Ökonomisierung von Machtausübung folgt und nicht zuletzt einer dauerhaften Verschränkung von politischen und ökonomischen Funktionen, von öffentlichen Aufgaben und privaten Ressourcen geschuldet ist. Darin hat sich eine Entscheidungsmacht akkumuliert, die sich gegen gewählte Regierungen und deren Institutionen isoliert, um sich als ungebundene exekutive Enklave technisch und strategisch an den Herausforderungen der Finanzmärkte und ihrer Agenten auszurichten. Über Zentralbanken wurde der Finanzsektor mit einer Art Regierungsprivileg ausgestattet, das sich zugunsten einer investierenden Öffentlichkeit gegenüber den Konjunkturen von Wahlperioden, parlamentarischen Majoritäten und labilen Mehrheitsentscheidungen immunisiert.

Das prägt ihre Stellung im ‚demokratischen Kapitalismus‘ und lässt die handelsübliche Gleichung von Kapitalismus und Demokratie als ideologischen Kurzschluss oder Besänftigungsformel erscheinen. Prominente Institute – vom Federal Reserve System über die Deutsche Bundesbank bis zur EZB – belegen, dass sie als konstitutive Elemente repräsentativer Systeme nur um den Preis ihrer konsequenten Herausnahme aus den Verwicklungen demokratischer Abstimmungs- und Entscheidungsprozeduren funktionieren. Über die Teilung von Gewalten hinweg haben gesetzgeberische, verfassungsrechtliche und administrative Schritte die Posten einer Vierten Gewalt geschaffen, die den Titel ‚parademokratischer‘ Organe verdienen. Spätestens seit den letzten Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts – und in Zusammenhang mit der Liberalisierung von Finanzmärkten – operieren sie als effiziente Konverter von Regierungsmacht, die ihre Unabhängig-

keit von Regierungen in eine zunehmende Abhängigkeit *der* Regierungen von Finanzmärkten transformieren.

Mit dieser autonomen, exzentrischen, exzeptionellen und im Wortsinn ‚parasitären‘ Platzierung wurde allerdings keineswegs eine neutrale Instanz jenseits aller Parteilichkeit und Partialinteressen befestigt. Gerade mit ihrem technokratischen Selbstverständnis, das sich auf Geldpolitik, Preisstabilität und Inflationskontrolle bezieht, hat das Zentralbankwesen essentielle Dogmen des Nachkriegsliberalismus adoptiert. Geldpolitische Ziele haben damit konstitutionelles Gewicht gewonnen, freie Märkte und die Einrichtung von Wettbewerbsgesellschaften politischen Vorrang erhalten. Dadurch intervenieren sie direkt in ein soziales Kräftefeld, priorisieren spezielle Interessenlagen und sind zu Agenturen einer „Reichumsverteidigungspolitik“ (Jeffrey Winters) geworden. Der Zusammenhang von Zentralbankautonomie und rigider Inflationskontrolle führte nicht nur zu einer Geldpolitik, die fiskalische und politische Spielräume reduziert, Staatsverschuldung verteuert und kurzfristige staatliche Investitionen kostspielig macht. Mit der Fixierung auf Geld- und Preisstabilität – und mit der Zurückstellung anderer Präferenzen wie Beschäftigung – verfestigt sich auch ein Verteilungsprogramm, das die Profitinteressen von Banken, Finanzinstituten, Investmentgesellschaften, Portfolio-Finanz, Gläubigerkartellen und großer Kapitalvermögen strukturell und dauerhaft privilegiert. Es fällt nicht schwer, in dieser ungebundenen finanzpolitischen Autorität eine jüngste Transformation ökonomischer Regierungspraxis, eine Allianz von Regierungs- und Finanzmacht und nicht zuletzt einen Spieleinsatz im ‚Klassenkampf‘ des Finanzpublikums gegen den Rest der Bevölkerung zu erkennen.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Joseph Vogl
Institut für deutsche Literatur
Philosophische Fakultät II
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin
E-Mail: joseph.vogl@staff.hu-berlin.de