

Tony Judt

Dem Land geht es schlecht

Ein Traktat
über unsere Unzufriedenheit

Aus dem Amerikanischen
von Matthias Fienbork

Carl Hanser Verlag

2011

VI

Wie wird es weitergehen?

»Der Erfolg der Nachkriegsdemokratie beruht auf dem ausgewogenen Verhältnis zwischen Produktion und staatlicher Umverteilung. Die Globalisierung hat dieses Gleichgewicht zerbrochen. Das Kapital ist mobil geworden, die Produktion ins Ausland abgewandert und entzieht sich auf diese Weise staatlicher Umverteilung. Wachstum steht Umverteilung entgegen, aus positiver Dynamik wird ein Teufelskreis.«

Dominique Strauss-Kahn

Karl Marx beginnt seinen 18. *Brumaire des Louis Bonaparte* mit der Feststellung, dass alle historisch bedeutenden Tatsachen und Personen sich zweimal ereignen, zuerst als Tragödie, dann als Farce. Für diese Auffassung spricht vieles. Jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass auch Tragödien sich ein zweites Mal ereignen. Westliche Kommentatoren sahen nach dem Ende des Kommunismus ein Zeitalter von Frieden und Freiheit heraufziehen. Wir hätten es besser wissen sollen.

Die Globalisierung

»Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Staat, der in seinen Einkünften auf andere Staaten angewiesen ist, ungleich stärker den Unwägbarkeiten von Zeit und Zufall ausgesetzt ist als derjenige, der seine Einkünfte aus eigener Kraft hervorbringt.« Thomas Malthus

Selbst Nationalwirtschaften haben ihre Geschichte. Die imperialistischen Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg waren die Epoche der letzten großen Internationalisierung – einer Globalisierung *avant le mot*. Damals wurde, wie heute, weithin angenommen, dass »wir« (Westeuropa und Amerika) an der Schwelle eines Zeitalters ungeahnten Wachstums und von Stabilität standen. Ein Weltkrieg schien buchstäblich undenkbar. Die Großmächte hatten nicht nur jedes Interesse, den Frieden zu erhalten; nach Jahrzehnten von Industrialisierung und enormen Fortschritten in der Waffentechnik würde jeder Krieg ungeheuer zerstörerisch und teuer sein. Kein vernünftiger Staat oder Staatsmann konnte das wollen.

Außerdem erschienen – dank neuer Formen von Kommunikation, Verkehr und Austausch – die Konflikte und Grenzdispute der Nationalstaaten absurd und anachronistisch. Eine Aufteilung der Habsburger Doppelmonarchie wäre ökonomisch widersinnig gewesen. Das Reich, mit seinem böhmischen Industrievier, der Hauptstadt Wien und den aus ganz Mittel- und Südosteuropa herbeiströmenden Arbeitern, war ein lebendiges Beispiel für die Internationalisierung der modernen Wirtschaft. Niemand konnte eine so natürliche Einheit im Namen eines nationalistischen Dogmas zerschlagen wollen. Die internationalen Märkte hatten den Nationalstaat als Grundeinheit menschlichen Handelns abgelöst.

Wer lesen will, von welch grandiosem Optimismus die Euro-

päer vor 1914 erfüllt waren, sollte zu Keynes' Schrift *Economic Consequences of the Peace* greifen, einem Resümee der Illusionen einer Welt am Vorabend der Katastrophe, geschrieben nach dem Krieg, der mit all diesen Friedensphantasien für die nächsten fünfzig Jahre gründlich aufräumte. Wie Keynes schreibt, war die Internationalisierung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse nahezu vollkommen.³⁰ Um einen Begriff zu verwenden, der erst viel später aufkommen sollte – die Welt war flach.

Dieser Präzedenzfall sollte uns nachdenklich stimmen. Die erste Globalisierung fand ein abruptes Ende. Nach dem Ersten Weltkrieg und der Wirtschaftskrise erreichte das Wirtschaftswachstum in Europa erst in den fünfziger Jahren wieder das Niveau von 1913. Der Aufstieg neuer, instabiler Nationalstaaten war stärker als die angeblich unbezwingbare wirtschaftliche Logik. Große Mächte – Russland, Österreich-Ungarn, die Türkei, Deutschland und schließlich auch Großbritannien – traten ab. Einzig die Vereinigten Staaten konnten von dieser weltumspannenden Katastrophe profitieren, auch wenn sie erst dreißig Jahre später zu der Hegemonialmacht aufstiegen, der jener Krieg den Weg bereitet hatte.

An die Stelle der Zuversicht der Vorkriegszeit trat dauerhafte und tiefsitzende Unsicherheit. Nach den Illusionen des Wirtschaftsaufschwungs jener goldenen Epoche waren die nächsten vier Jahrzehnte von wirtschaftlicher Isolation, politischer Demagogie und endlosen internationalen Konflikten geprägt. Am Ende des Zweiten Weltkriegs herrschte eine »Sehnsucht nach Sicherheit« (Keynes), der man, von Washington bis Prag, allenthalben mit sozialstaatlichen Programmen zu begegnen suchte. Das Wort »soziale Sicherheit« wurde zum Inbegriff der Institutionen, die

³⁰ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, in *The End of Laissez-Faire and the Economic Consequences of the Peace*, Amherst 2004, S. 62.

eine Rückkehr zu den katastrophalen Verhältnissen der Zwischenkriegszeit verhindern sollten.

Heute scheint es, als habe es das 20. Jahrhundert nie gegeben. Uns wird ein neues Narrativ von einem »integrierten globalen Kapitalismus« präsentiert, von Wirtschaftswachstum und immerwährenden Produktivitätssteigerungen. In dieser Story vermischt sich das »Wachstum ist gut«-Mantra mit der These von der Unabwendbarkeit – Globalisierung als ein nicht mehr wegzudenkender, natürlicher, selbstverständlicher Prozess. Die Dynamik globalisierter Wirtschaftsmärkte ist die Illusion unseres Zeitalters. Wie Margaret Thatcher einst erklärte: »Es gibt keine Alternative.«

Solchen Behauptungen sollten wir mit Misstrauen begegnen. Die »Globalisierung« ist die moderne Variante der Technik- und Fortschrittsgläubigkeit, von der die Nachkriegsjahrzehnte geprägt waren. Heute wie damals wird in der Politik nicht über alternative Wege diskutiert. Wie schon für die Physiokraten im 18. Jahrhundert, gelten ökonomische Verhältnisse als naturgegeben. Hat man sie erst einmal erkannt und verstanden, bleibt nur noch, das Leben nach diesen Gesetzen einzurichten.

Es stimmt aber nicht, dass die Globalisierung zu einer gerechteren Einkommensverteilung führt, wie das von ihren liberaleren Verfechtern gern behauptet wird. Zwar verringern sich die Ungleichheiten zwischen einzelnen Ländern, doch die Ungleichheiten innerhalb eines Landes verschärfen sich eher noch. Wirtschaftswachstum an sich garantiert weder Gleichheit noch Wohlstand, ist keineswegs ein zuverlässiger Motor der wirtschaftlichen Entwicklung.

Nach Jahrzehnten raschen Wachstums liegt das indische Pro-Kopf-BIP im Jahr 2006 (728 US-Dollar) nur knapp über dem von Schwarzafrika, während Indien auf dem Human Development Index weit hinter Kuba und Mexiko rangiert, von den entwickelten Industriestaaten gar nicht zu reden. Und was den Moderni-

sierungsschub angeht – trotz der vielgerühmten globalisierten IT-Branche arbeiten nur 1,3 Millionen von insgesamt 400 Millionen Beschäftigten in der »New Economy«. Die Vorteile der Globalisierung machen sich, gelinde gesagt, nur ganz langsam bemerkbar.³¹

Es spricht auch nichts für die These, dass Globalisierung zu politischer Freiheit führt. Die Öffnung Chinas und anderer asiatischer Wirtschaftsnationen hat nur eine Produktionsverlagerung in Billiglohnländer bewirkt. China (wie viele andere Entwicklungsländer) ist nicht bloß ein Billiglohnland, sondern zunächst einmal ein Unrechtsstaat. Genau deswegen werden niedrige Löhne dort auf absehbare Zeit garantiert sein – und auch in Ländern, mit denen China wirtschaftlich konkurriert, werden keine demokratischen Verhältnisse einkehren. Der chinesische Kapitalismus befreit die Massen nicht, er trägt zu ihrer Unterdrückung bei.

Und die Vorstellung, die Globalisierung werde marktliberale Staaten hervorbringen, deren Wirtschaftspolitik von multinationalen Konzernen bestimmt wird, hat sich in der Finanzkrise von 2008 als Hirngespinnst erwiesen. Wenn Banken zusammenbrechen, wenn die Arbeitslosigkeit dramatisch ansteigt, wenn massives Eingreifen nötig wird, steht kein neoliberaler Staat bereit. Es gibt nur den Staat, wie wir ihn seit dem 18. Jahrhundert kennen. Etwas anderes haben wir nicht.

Nachdem der Nationalstaat über Jahrzehnte an Bedeutung verloren hat, unterstreicht er nun wieder seine beherrschende Rolle in der Weltpolitik. In Zeiten wirtschaftlicher und physischer Unsicherheit besinnt man sich auf die politischen Symbole, juristischen Ressourcen und nationalen Grenzen, die nur der Territorialstaat bieten kann. Das geschieht bereits in vielen Ländern. Man denke nur an die protektionistischen Tendenzen in Amerika,

³¹ Pankaj Mishra, »Myth of the New India«, *New York Times*, 6. Juli 2006.

an die Popularität fremdenfeindlicher Parteien in Westeuropa, an den allgegenwärtigen Ruf nach strengen Einwanderungsbeschränkungen und Einbürgerungstests.

Die internationalen Kapitalbewegungen entziehen sich nationaler Aufsicht, während Löhne, Arbeitszeiten, Renten und alles andere, was für Arbeitnehmer von Interesse ist, in den jeweiligen Ländern verhandelt werden. Angesichts der Probleme und Krisen, die durch die Globalisierung entstehen, wird immer nachdrücklicher nach dem Staat gerufen werden, die Konflikte zu lösen. Als einzige Vermittlungsinstanz zwischen dem Einzelnen und nicht-staatlichen Akteuren wie Banken oder multinationalen Unternehmen, zwischen transnationalen Agenturen und lokalen Interessen wird der Territorialstaat politisch an Bedeutung gewinnen. Es ist bezeichnend, dass die deutschen Christdemokraten unter Kanzlerin Angela Merkel nach einer kurzen marktliberalen Phase wieder vom Sozialstaat sprechen, der vor den Auswüchsen einer globalisierten Finanzwelt schützen soll.

Das mag überraschen. Das Versprechen der Globalisierung – und der Internationalisierung von gesetzlichen Regularien in den letzten fünfzig Jahren – lag doch in der Aussicht auf Überwindung des Nationalstaats. Standen wir nicht vor einer Epoche internationaler Kooperation, in der die für Territorialstaaten typischen Konflikte ein für alle Mal Geschichte wären?

Doch so wie gesellschaftliche Vermittlungsinstanzen (Parteien, Gewerkschaften, Verfassung, Gesetze) die Macht von Königen und Tyrannen beschnitten, so ist der Staat nun die wichtigste Vermittlungsinstanz zwischen machtlosen, verunsicherten Bürgern und übermächtigen Unternehmen und internationalen Agenturen. Und der Staat, jedenfalls der demokratische Staat, hat in den Augen seiner Bürger eine besondere Legitimation. Er allein ist ihnen verpflichtet – und sie ihm.

All das wäre nicht der Rede wert, wenn die Probleme der

Globalisierung vorübergehender Natur wären, wenn wir in einer Übergangszeit zwischen dem Abschied vom Nationalstaat und der Morgendämmerung einer neuen Weltordnung lebten. Aber sind wir so sicher, dass die Globalisierung Bestand haben wird? Dass die Internationalisierung der Märkte zum Ende des Nationalstaats führt? Nicht zum ersten Mal würden wir einem Irrtum aufsitzen. Wir sollten inzwischen gelernt haben, dass Politik auf der nationalen Ebene gemacht wird, selbst wenn die Wirtschaft international agiert. Die Geschichte des 20. Jahrhunderts bietet viele Beispiele dafür, dass selbst in stabilen Demokratien eine schlechte Politik gewöhnlich stärker ist als »rationale« ökonomische Entscheidungen.

Der Staat

»Wichtig ist nicht, dass der Staat die Dinge, die der Einzelne bereits tut, etwas besser oder etwas schlechter tut, sondern dass er die Dinge tut, die heute überhaupt nicht getan werden.«
John Maynard Keynes

Wenn es tatsächlich zu einer Rückkehr des Staates kommen wird, einem wachsenden Bedürfnis nach Sicherheit und den Ressourcen, die nur der Staat bieten kann, dann sollten wir den Dingen, die der Staat tun kann, mehr Aufmerksamkeit schenken. Angesichts des Erfolges der gemischten Ökonomie in den letzten Jahrzehnten ist Stabilität für die jüngere Generation eine Selbstverständlichkeit. Sie betrachtet den regulierenden und fürsorglichen Staat als ein Hindernis, das beseitigt werden muss. Diese Geringschätzung des Staates ist in vielen Industrieländern inzwischen üblich.

Aber nur der Staat kann angemessen auf die Probleme reagieren, die im Zusammenhang mit der Globalisierung entstehen. Der einzelne Unternehmer oder eine einzelne Branche kann sie nicht lösen. Die Privatwirtschaft kann sich höchstens für den Erhalt bestimmter Arbeitsplätze oder den Schutz bestimmter Branchen einsetzen – und das ist ein Rezept für ebenjene Probleme und Ineffizienzen, die normalerweise dem öffentlichen Sektor vorgeworfen werden.

Für die Sozialreformer im 19. und 20. Jahrhundert war klar, dass der Staat für die Unzulänglichkeiten des Marktes eintreten müsse. Alles, was sich nicht »von allein« regelte – der Markt hatte ja die soziale Frage überhaupt erst hervorgebracht –, sollte vom Staat geplant, durchgeführt und notfalls erzwungen werden.

Heute sind wir in einer ähnlichen Situation. Nachdem der Staat in den letzten dreißig Jahren deutlich zurückgedrängt worden war, ertönt nun allenthalben wieder der Ruf nach dem Staat – in einem Maße wie zuletzt in der Weltwirtschaftskrise. Die Empörung über unkontrolliert operierende Finanzmärkte und über die absurd hohen Gewinne einiger weniger forderte staatliches Eingreifen. Da wir aber seit 1989 den endgültigen Sieg über den allmächtigen Staat feiern, wissen wir nicht so recht, warum und zu welchem Ende wir Interventionen brauchen.

Wir müssen den Staat wieder neu denken. Er ist ja auch nie ganz verschwunden. In Amerika, wo der Staat einen besonders schlechten Ruf hat, wurden einzelne Unternehmer gefördert und sogar subventioniert – Eisenbahnbarone, Weizenfarmer, Autobauer, die Flugzeugindustrie, Stahlwerke und andere. Der Staat hat in wirtschaftlichen Angelegenheiten schon immer mitgemischt, auch wenn die Amerikaner felsenfest vom Gegenteil überzeugt sind.

Stattdessen wurde der Staat als Ursache wirtschaftlicher Probleme verunglimpft. In Irland, England, Polen und Teilen Latein-

amerikas war dieses Image in den neunziger Jahren verbreitet. Der Staat, so die landläufige Meinung, sollte sich auf Verwaltung und Sicherheit beschränken. In schöner Ironie übernahmen die Antietatisten, von Margaret Thatcher bis zu den heutigen Republikanern, die Auffassung des sozialistischen Urfabianers Sidney Webb, der unermüdlich erklärt hatte, dass die Zukunft den großen Verwaltungsstaaten gehöre, in denen die Beamten regieren und die Polizei für Ordnung sorgt.

Wie ließe sich angesichts dieses machtvollen abschreckenden Mythos die Rolle des Staates beschreiben? Zunächst einmal sollten wir zugeben (deutlicher, als die Linke das bisher getan hat), dass übermächtige Staaten großen Schaden angerichtet haben und auch in Zukunft anrichten können. Es geht um zwei Probleme.

Das erste ist Zwang. Freiheit heißt nicht, vom Staat nicht behelligt zu werden. Kein moderner Staat sollte oder darf seine Bürger ignorieren. Freiheit heißt vielmehr, dass wir das Recht haben, mit den Vorhaben des Staates nicht einverstanden zu sein und unsere Kritik und unsere eigenen Vorstellungen formulieren zu können, ohne Repressalien befürchten zu müssen. Das ist komplizierter, als es klingt. Selbst der toleranteste Staat hat nicht gern mit widerspenstigen Unternehmen, Gruppen oder Einzelnen zu tun, die sich gegen die Wünsche der Mehrheit stellen. Große Ungleichheit darf nicht unter Hinweis auf Effizienz gerechtfertigt werden; ebenso wenig darf die Forderung nach mehr sozialer Gerechtigkeit unter Hinweis auf Effizienz unterdrückt werden. Es ist besser, frei zu sein, als in einem effizienten Staat (gleich welcher politischen Couleur) zu leben, wenn Effizienz diesen Preis hat.

Das zweite Problem ist, dass der Staat Fehler macht. Wenn das geschieht, hat das meist dramatische Konsequenzen. Ein schönes Beispiel ist die Einführung der Gesamtschule in England in den 1960ern. Der amerikanische Soziologe James Scott hat sehr klug über die Vorteile »lokalen Wissens« geschrieben. Je komplexer

eine Gesellschaft, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Mächtigen nichts von der Lebensrealität der breiten Mehrheit wissen. Was wir über eine komplexe funktionierende Ordnung wissen, ist prinzipiell begrenzt.³² Die Vorzüge des Interventionsstaats müssen stets gegen diese simple Wahrheit abgewogen werden.

Scotts Einwand unterscheidet sich von demjenigen Hayeks und seiner österreichischen Kollegen, die staatliche Planung grundsätzlich ablehnten. Planung mag das beste Instrument zur Umsetzung ökonomischer Ziele sein oder auch nicht – staatliches Handeln muss immer gegen das Risiko abgewogen werden, dass Wissen und Eigeninitiative unterdrückt wird. Die Antwort wird, je nach konkretem Fall, unterschiedlich ausfallen und darf nicht dogmatisch entschieden werden.

Wir haben uns von der in den Nachkriegsjahrzehnten verbreiteten Annahme befreit, dass der Staat die beste Lösung für jedes Problem ist. Nun müssen wir uns von der entgegengesetzten Vorstellung befreien, dass der Staat – grundsätzlich und in jedem Fall – die schlechteste Lösung ist.

Der Gedanke, dass es bestimmte Bereiche gibt, in denen der Staat nicht nur intervenieren konnte, sondern intervenieren sollte, war für Konservative keineswegs abwegig. Hayek sah keine Unvereinbarkeit zwischen ökonomischem Wettbewerb und »einem ausgebauten System von sozialen Dienstleistungen – solange die Organisation dieser Dienste nicht so gestaltet ist, dass sie den Wettbewerb in weiten Bereichen behindert«.³³

Aber warum behindern öffentliche Dienste, sofern schlecht organisiert, den Wettbewerb? Darauf gibt es keine generelle Antwort. Es kommt auf das jeweilige Angebot an und darauf, was

³² James C. Scott, *Seeing Like a State*, New Haven 1998, S.7.

³³ Friedrich Hayek, *a. a. O.*, S. 87.

man unter effizientem Wettbewerb versteht. Michael Oakeshott, der Ineffizienz oder Wettbewerbsverzerrung als das schlechteste aller möglichen Resultate betrachtete, plädiert dafür, dass Unternehmen, die nicht nach dem Wettbewerbsprinzip funktionieren können, in die öffentliche Hand überführt werden.³⁴ Welche Rolle der Staat im Wirtschaftsleben spielt, ist für ihn letztlich eine pragmatische Frage.

Keynes ging interessanterweise noch einen Schritt weiter. Hauptaufgabe von Ökonomen, schrieb er 1926, sei es, »von neuem zwischen der Agenda und der Nicht-Agenda des Staates zu unterscheiden«³⁵. Die Agenda unterscheidet sich natürlich je nach Politik der betreffenden Regierung. Liberale mögen sich auf die Linderung von Armut, extremer Ungleichheit und Benachteiligung beschränken. Konservative beschränken sich darauf, per Gesetz für einen gut regulierten Markt zu sorgen. Doch es steht außer Frage, dass der Staat eine Agenda braucht und diese umsetzen muss.

Und die heutige Auffassung, dass man entweder einen funktionierenden Sozialstaat oder aber eine effiziente, wachstumsorientierte Marktwirtschaft haben kann, aber nicht beides? Dazu sagt Karl Popper: »Der freie Markt ist ein Paradox. Wenn der Staat nicht interveniert, dann sind es andere quasi-politische Organisationen, wie Monopole, Trusts, Gewerkschaften usw., die möglicherweise intervenieren, so dass sich der freie Markt als Fiktion erweist.«³⁶ Dieses Paradox ist entscheidend. Es besteht immer die Gefahr, dass der Markt von übermächtigen Akteuren verzerrt wird, weshalb sich der Staat irgendwann genötigt sieht, einzugreifen und das Funktionieren des Marktes zu gewährleisten.

³⁴ Michael Oakeshott, *a. a. O.*, S. 405.

³⁵ Keynes, *The End of Laissez-Faire*, S. 37.

³⁶ Zitiert in Malachi Hacoheh, *a. a. O.*, S. 502.

Der größte Feind des Marktes ist der Markt. Die entschlossenen und letztlich erfolgreichen Bemühungen der New Dealer, dem amerikanischen Kapitalismus wieder auf die Beine zu helfen, wurden von vielen späteren Nutznießern heftigst verurteilt. Marktversagen kann katastrophal sein, aber Markterfolge sind politisch genauso gefährlich. Aufgabe des Staates ist es nicht nur, rettend einzugreifen, wenn ein unterregulierter Markt zusammenkracht. Er muss auch die Auswüchse extremer Gewinne eindämmen. Viele (westliche) Industrienationen standen am Ende des 19. Jahrhunderts außerordentlich gut da. Die Wirtschaft wuchs rasant, der Wohlstand mehrte sich. Aber die Einkommen waren ungleich verteilt, und genau das führte zum Ruf nach Reformen und Regulierung.

Der Staat kann bestimmte Dinge zustande bringen, die der Einzelne oder eine Gruppe aus eigener Kraft nicht schafft. Der Einzelne kann einen Weg in seinem Garten anlegen, aber er kann nicht eine Straße in die nächste Stadt bauen – und er würde es auch gar nicht versuchen, weil er die Kosten nie wieder hereinbekommen würde. Das ist keine neue Erkenntnis. Adam Smith schreibt in seinem *Wohlstand der Nationen*, dass die Gesellschaft bestimmte öffentliche Anstalten und Einrichtungen braucht, »die ein Einzelner oder eine kleine Gruppe aus eigenem Interesse nicht betreiben kann, weil der Gewinn ihre Kosten niemals decken könnte.«³⁷

Selbst der größte Altruist kann nicht allein handeln. Ebenso wenig können wir öffentliche Einrichtungen auf freiwilliger Basis unterhalten. Angenommen, ein paar Leute tun sich zusammen und beschließen, mitten in ihrem Dorf einen Spielplatz einzurichten, den sie in erster Linie selbst nutzen wollen, der aber auch der Allgemeinheit offenstehen soll. Selbst wenn diese großzügigen

³⁷ Zitiert in Emma Rothschild, *a.a.O.*, S. 239.

Freiwilligen genug Geld für das Projekt zusammenbekommen, wird es Probleme geben.

Wie verhindert man, dass andere von dem neuen Angebot profitieren, ohne einen eigenen Beitrag zu leisten? Indem man den Platz einzäunt und den Zugang kontrolliert? Indem man Nutzungsgebühren erhebt? Dann wird der Platz ein Privatgrundstück. Öffentliche Einrichtungen muss der Staat mit Steuergeldern betreiben. Wäre der Markt der bessere Anbieter? Warum sollte jemand nicht einen privaten Sportplatz bauen und dann Eintritt verlangen? Wenn es genug Interessierte gibt, könnte er den Preis so weit senken, dass fast jeder es sich leisten könnte. Das Problem ist einfach, dass der Markt nicht jede »optionale Nachfrage« befriedigen kann – Angebote also, die auch dann zur Verfügung stehen, wenn sie nur selten genutzt werden.

Wir alle hätten gern einen Spielplatz in unserem Dorf. So wie wir gern eine gute Bahnverbindung zur nächsten Stadt hätten, eine Reihe von Geschäften, die die benötigten Bedarfsartikel führen, ein Postamt in der Nähe und so weiter. Solche Dinge lassen sich nur über Steuern finanzieren, auch für diejenigen unter uns, die sich nicht an der Finanzierung beteiligen. Niemand hat bislang ein besseres Verfahren vorgeschlagen, wie man individuelle Wünsche und kollektiven Vorteil in Einklang bringen kann.

Daraus folgt, dass auf die »unsichtbare Hand« kein Verlass ist, wenn es um konkrete Gesetze geht. Es gibt zu viele Lebensbereiche, in denen das Gemeinwohl nicht schon dadurch befördert wird, dass jeder seine eigenen Interessen verfolgt. Heute, da der Markt und das freie Spiel der Privatinteressen sich offensichtlich nicht zum Vorteil aller verbinden, sollte klar sein, wann der Staat intervenieren muss.

Die Eisenbahn – eine Fallstudie

»Bahnhöfe sind sozusagen kein Teil der Stadt und enthalten doch die Essenz ihrer Persönlichkeit so deutlich, wie sie auf dem Signalschild ihren Namen tragen.«

Marcel Proust

Stellen wir uns einen klassischen Bahnhof vor – die Waterloo Station in London, die Gare de l'Est in Paris, den Victoria Terminus in Bombay oder auch den grandiosen neuen Hauptbahnhof in Berlin. In diesen Kathedralen des modernen Lebens ist viel Platz für den privaten Sektor. Es gibt keinen Grund, weshalb Zeitungskioske oder Cafeterias in staatlicher Regie betrieben werden sollten. Jeder, der sich an die öden, in Plastikfolie verpackten Sandwiches erinnert, die in den British Railways Cafés angeboten wurden, wird sofort sagen, dass Wettbewerb in diesem Bereich eine gute Sache ist.

Allerdings kann es im Bahnverkehr keinen Wettbewerb geben. Die Eisenbahn ist – wie die Landwirtschaft und die Post – eine ökonomische Veranstaltung und zugleich ein unabdingbares öffentliches Gut. Man kann ein Bahnnetz nicht effizienter machen, indem man zwei Züge auf die Schienen stellt und schaut, welcher der bessere ist – wie zwei Buttersorten im Supermarktregal. Passagiere wählen nicht nach Aussehen, Komfort oder Preis, sie nehmen den Zug, der kommt. Die Eisenbahn ist von ihrer Natur her ein Monopol.

Das heißt nicht, dass Bahnen nicht privatisiert werden können. In vielen Ländern ist das ja geschehen, wenn auch mit meist enttäuschendem Ergebnis. Angenommen, Safeway erhalte für fünf Jahre das Supermarktmonopol für die Region Boston-Providence oder für alle Ortschaften zwischen London und Bristol. Weiter angenommen, der Staat verpflichte sich gegenüber Safeway, mögliche Geschäftsverluste zu übernehmen. Und schließlich

würden Umfang des Warenangebots, Preise und Öffnungszeiten der Filialen vorgeschrieben.

Natürlich würde kein vernünftiger Konzern auf dieses Angebot eingehen, und kein vernünftiger Politiker würde ein solches Angebot machen. Aber das sind im Grunde die Bedingungen, zu denen Privatunternehmen seit Mitte der neunziger Jahre in Großbritannien Eisenbahndienste anbieten – eine Kombination aus Marktmonopol der übelsten Sorte, Staatsinterventionismus und Moral Hazard. Die Supermarkt-Analogie ist natürlich absurd, weil Wettbewerb unter Anbietern von Lebensmitteln wirtschaftlich sinnvoll ist. Wettbewerb von privaten Bahnunternehmen innerhalb einer Region ist aber schlicht unmöglich. Der Betrieb sollte also in staatlichen Händen bleiben.

Die Effizienzargumente, mit denen Privatisierungen von Staatsbetrieben meist gerechtfertigt werden, treffen im öffentlichen Personenverkehr nicht zu. Es ist paradox: Je besser öffentliche Verkehrsbetriebe ihrer Aufgabe nachkommen, desto ineffizienter sind sie womöglich. Ein Privatunternehmen, das eine Expressbusverbindung auf lukrativen Strecken anbietet und abgelegene Ortschaften ignoriert, in denen vielleicht nur ein einzelner Rentner zusteigt, verspricht mehr Profit. In diesem Sinne ist es effizient. Doch irgendjemand, der Staat oder die betreffende Kommune, muss den unlukrativen, »ineffizienten« Dienst für besagten Rentner anbieten.

Kurzfristig können ohne ein solches Angebot durchaus wirtschaftliche Gewinne erzielt werden. Langfristig aber stehen ihnen die – kaum quantifizierbaren, aber zweifellos realen – gesamtgesellschaftlichen Verluste gegenüber. Die Privatisierung britischer Expressbuslinien ist ein schönes Beispiel. Außer in London, wo es eine starke Nachfrage gibt, hat der Wettbewerb zu einer Einschränkung des Angebots geführt, zu Kostensteigerungen (die vom Staat getragen werden), einem deutlichen An-

stieg der Fahrpreise und hübschen Gewinnen für die Unternehmer.

Züge und Busse sind vor allem ein öffentlicher Dienst. Fast jeder könnte eine rentable Eisenbahnverbindung unterhalten, wenn er nicht mehr zu tun hätte, als Sprinterverbindungen zwischen London und Edinburgh oder Paris und Marseille oder Boston und Washington anzubieten. Aber wie sieht es bei Verbindungen mit geringem Passagieraufkommen aus? Niemand würde das Geld, das für den Betrieb solcher selten genutzten Angebote erforderlich ist, aus eigener Tasche bezahlen. Das kann nur die Allgemeinheit – der Staat, die Kommune. Manche Ökonomen halten die erforderliche Subventionierung grundsätzlich für unwirtschaftlich – wäre es nicht billiger, die Gleise zu verschrotten und den Leuten nahezulegen, mit dem Auto zu fahren?

1996, ein Jahr vor ihrer Privatisierung, wies British Rail stolz darauf hin, europaweit den geringsten staatlichen Zuschuss zu erhalten. Im selben Jahr planten die französischen Staatsbahnen Investitionen in Höhe von £21 pro Kopf der Bevölkerung, in Italien waren es £33, in Großbritannien lediglich £9. Gleichzeitig bestand das britische Finanzministerium bei der Elektrifizierung der East Coast Main Line auf einer Anlagenrendite von 10 Prozent – beim Bau von Autobahnen wurde deutlich weniger gefordert. Diese Unterschiede spiegeln sich in der Qualität des Angebots in den verschiedenen Ländern sehr deutlich.

Sie erklären auch, warum das britische Eisenbahnnetz mit seiner desolaten Infrastruktur nur unter großen Verlusten privatisiert werden konnte. Nur wenige Interessenten waren bereit, das Risiko einzugehen, und auch dann nur mit teuren staatlichen Verlustabsicherungen. Die spärlichen Investitionen bei den britischen Eisenbahnen – oder im Fall Amerika bei der staatlichen Amtrak – verweisen darauf, dass Staatsbetriebe nicht zwangsläufig gut geführt sein müssen.

Dieser Unterschied zwischen Amerika und Großbritannien einerseits und den meisten kontinentaleuropäischen Ländern andererseits macht deutlich, worauf ich hinauswill. Für Franzosen und Italiener ist die Eisenbahn schon immer eine soziale Dienstleistung gewesen. Schienenverbindungen in abgelegene Regionen, wie kostspielig auch immer, stärken die dortigen Gemeinden. Das Angebot ist umweltfreundlich, weil es eine Alternative zum Straßenverkehr darstellt. Der Bahnhof mit all seinen Angeboten, die er noch der kleinsten Gemeinde bietet, ist Symptom und Symbol von Gesellschaft als einer kollektiven Angelegenheit.

Wie gesagt, Bahnverbindungen in abgelegene Regionen sind selbst dann sinnvoll, wenn sie nicht rentabel sind. Es stellt sich natürlich die Frage, wann eine öffentliche Dienstleistung rentabel oder unrentabel ist. Ein Faktor sind natürlich die Kosten. Wir können ja nicht immer nur Geld drucken, um die Dienstleistungen bezahlen zu können. Noch der friedlichste Sozialdemokrat muss akzeptieren, dass nicht alles möglich ist. Muss man sich unter mehreren konkurrierenden Angeboten entscheiden, ist zu bedenken, dass es Kosten unterschiedlicher Art gibt – auch die Opportunitätskosten, die entstehen, wenn aufgrund falscher Entscheidungen bestimmte Dinge aufgegeben werden.

In den frühen sechziger Jahren beschloss die britische Regierung, gemäß den Empfehlungen des Beeching-Reports 34 Prozent des Eisenbahnnetzes stillzulegen – im Namen von Kostenersparnis und Wirtschaftlichkeit. Vierzig Jahre später offenbart sich der wahre Preis dieser katastrophalen Fehlentscheidung: die Umweltbelastung durch Straßenbau und Autoverkehr, der Schaden für Tausende Städte und Dörfer, die nun ohne zuverlässige Verbindung dastehen, die enormen Summen, die anfallen, wenn stillgelegte Strecken wieder in Betrieb genommen werden, weil man ihren Nutzen erkannt hat. Waren die Empfehlungen von Dr. Richard Beeching also wirklich so klug?

Derartige Fehler lassen sich künftig nur vermeiden, wenn wir alle denkbaren Kosten in unsere Kalkulationen einbeziehen, nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch soziale, ökologische, menschliche, ästhetische, kulturelle. Deswegen ist der öffentliche Verkehr und besonders die Eisenbahn ein so aufschlussreiches Beispiel. Der öffentliche Verkehr ist nicht nur eine Dienstleistung unter vielen anderen, und die Eisenbahn ist nicht einfach eine von vielen Möglichkeiten, Personen von A nach B zu befördern. Parallel zur Entwicklung der Eisenbahn in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildete sich die moderne Gesellschaft mit dem Dienstleistungsstaat heraus – beide sind eng miteinander verwoben.

Seit es die Eisenbahn gibt, ist das Reisen ein Symbol der Moderne. In Kunst und Kommerz galt die Eisenbahn – genau wie Fahrrad, Motorrad, Omnibus, Auto und Flugzeug – als Ausdruck von Modernität. In den meisten Fällen war die Neuigkeit des neuen Verkehrsmittels bald verflogen. Fahrräder waren nur in den 1890ern »neu«, Motorräder nur in den Zwanzigern (heute sind sie »retro«). Autos und Flugzeuge waren in der ersten Dekade des 20. Jahrhunderts modern und dann noch einmal in den fünfziger Jahren. Seitdem stehen sie für Zuverlässigkeit, Wohlstand, Luxus und Freiheit, aber nicht für »Modernität«.

Bei der Eisenbahn ist es anders. Züge waren schon um 1840 Symbole der Moderne – und deswegen auch ein beliebtes Motiv bei fortschrittlichen Malern von Turner bis Monet. Noch im späten 19. Jahrhundert, in der Epoche der internationalen Schnellzüge, erfüllten sie ihre Rolle. Nach der Jahrhundertwende waren es die elektrifizierten Untergrund- und Stadtbahnen, die von modernen Dichtern und Graphikern verherrlicht wurden. Und in den dreißiger Jahren gab es nichts Moderneres als die neuen stromlinienförmigen Züge, die auf neoexpressionistischen Plakaten dargestellt wurden. Heute sind der japanische Shinkansen

und der französische TGV die wahren Ikonen von technischem Fortschritt und Reisekomfort bei 350 Stundenkilometern.

Züge gehen immer mit der Zeit, auch wenn sie eine Weile aus dem Blick verschwinden. In diesem Sinne ist jedes Land ohne effizientes Bahnnetz »rückständig«. Gleiches gilt für Bahnhöfe. Die Tankstelle am Straßenrand ist heute Gegenstand nostalgischer Fotos und Erinnerungen, aber sie wurde kontinuierlich umgebaut, weshalb ihre ursprüngliche Form nur noch in der Erinnerung überlebt. Flughäfen bleiben uns auch dann erhalten, wenn sie ästhetisch und technisch schon längst veraltet sind, aber niemand würde sie um ihrer selbst willen erhalten wollen oder behaupten, ein achtzig oder auch nur fünfzig Jahre alter Flughafen könne heutzutage noch von Nutzen oder von Interesse sein.

Aber die Bahnhöfe, die vor hundert oder hundertfünfzig Jahren gebaut wurden – die Pariser Gare de l'Est (1852), die Londoner Paddington Station (1854), der Budapester Ostbahnhof (1884), der Zürcher Hauptbahnhof (1893) –, sind nicht nur attraktive Bauwerke, sie sind bis heute in Betrieb. Sie erfüllen ihren Zweck nicht anders als in früheren Zeiten. Das zeugt natürlich von der Qualität ihrer architektonischen Anlage, aber auch von ihrer ungebrochenen Bedeutung: Sie veralten nicht.

Bahnhöfe sind keine Accessoires der Moderne. Sie sind, wie die Schienenwege, an denen sie liegen, integraler Bestandteil der modernen Welt. Topographie und Alltag der Metropolen würden komplett anders aussehen, wenn die großen Kopfbahnhöfe plötzlich verschwänden. London wäre undenkbar ohne seine U-Bahn – weshalb die kläglich gescheiterten Privatisierungsversuche unter New Labour viel über deren Haltung zum modernen Staat verraten. Und New Yorks heruntergekommene Subway ist die Lebensader der Stadt.

Aus unserer allzu einfachen Sicht wird die Moderne durch das Individuum definiert, durch den unabhängigen Einzelnen,

den ungebundenen, zu nichts verpflichteten Bürger, der gegenüber dem abhängigen, folgsamen Untertan der vormodernen Welt positiv abschneidet. Diese Darstellung hat etwas. »Individualismus« mag das Schlagwort unserer Zeit sein, aber es verweist auch auf die Vereinzelnung im Zeitalter der Kommunikation. Charakteristisch für die Moderne ist aber nicht das bindungslose, isolierte Individuum, sondern die Gesellschaft, genauer gesagt die Bürgergesellschaft.

Die Eisenbahn ist notwendiges und selbstverständliches Element der Bürgergesellschaft. Sie ist ein Gemeinschaftsprojekt zum Vorteil des Einzelnen. Ohne gemeinschaftliche Ziele und ohne öffentliche Gelder kann die Eisenbahn nicht existieren. Sie nützt dem Einzelnen und der Allgemeinheit. So etwas kann, von Zufällen abgesehen, weder der Markt noch die Globalisierung erreichen. Die Eisenbahn war nicht immer ökologisch unbedenklich (auch wenn die Dampflokomotive vergleichsweise umweltfreundlicher war als die Diesellok), aber von Anfang erfüllte sie einen öffentlichen Auftrag. Das ist ein Grund, weshalb sie nicht sehr lukrativ sein konnte.

Wenn wir auf die Eisenbahn verzichten oder sie privatisieren und uns nicht mehr um sie kümmern, verlieren wir eine wertvolle, nützliche Einrichtung, deren Ersatz oder Neubelebung uns sehr teuer zu stehen käme. Wenn wir die Bahnhöfe wegwerfen – wie in den Fünfzigern und Sechzigern geschehen, als in London die Euston Station, in Paris die Gare Montparnasse und in Manhattan die eindrucksvolle Pennsylvania Station abgerissen wurden –, werfen wir unsere Erinnerungen an das Leben in einer zuversichtlichen Bürgergesellschaft weg. Es ist kein Zufall, dass Margaret Thatcher nie mit der Eisenbahn gefahren ist.

Wenn wir nicht begreifen, warum es notwendig ist, Steuergelder für die Eisenbahn aufzuwenden, dann deswegen, weil wir inzwischen Bewohner von Gated Communities sind, nur noch mit

dem Auto von A nach B fahren und nicht mehr wissen, wie man den öffentlichen Raum mit anderen teilt – zum Nutzen aller. Eine solche Entwicklung wäre viel folgenschwerer als der Niedergang oder das Verschwinden eines einzelnen Verkehrsmittels. Es würde bedeuten, dass wir uns von der Moderne selbst verabschiedet haben.

Politik der Angst

»Der angebliche Widerstreit zwischen Freiheit und Sicherheit [erweist sich] als eine Chimäre. Denn es gibt keine Freiheit, wenn sie nicht vom Staat geschützt wird; und umgekehrt, nur ein Staat, der von freien Bürgern überwacht wird, kann diesen überhaupt ein vernünftiges Maß an Sicherheit zur Verfügung stellen.« Karl Popper

Das Plädoyer für eine Rückbesinnung auf den Staat gründet nicht allein auf seinem Beitrag zur modernen Gesellschaft als einem kollektiven Projekt. Es gibt noch eine dringlichere Überlegung. Wir sind in ein Zeitalter der Angst eingetreten. Wieder einmal ist das Leben in den westlichen Demokratien von Unsicherheit geprägt – die natürlich mit dem Terrorismus zu tun hat, aber auch mit dem Tempo des Wandels, der uns überfordert, mit Angst vor Arbeitslosigkeit, vor sozialem Abstieg und Armut, mit der Angst, den Verhältnissen hilflos ausgeliefert zu sein. Und vor allem vielleicht mit der Sorge, dass auch die Regierenden ohnmächtig sind gegenüber Kräften, auf die sie keinen Einfluss haben.

Der Westen hat eine lange Epoche der Stabilität erlebt, eingehüllt in die Illusion endlosen wirtschaftlichen Wachstums. All das liegt nun hinter uns. Auf absehbare Zeit werden wir in wirtschaftlicher Unsicherheit leben. Wir sind, was das Gemein-