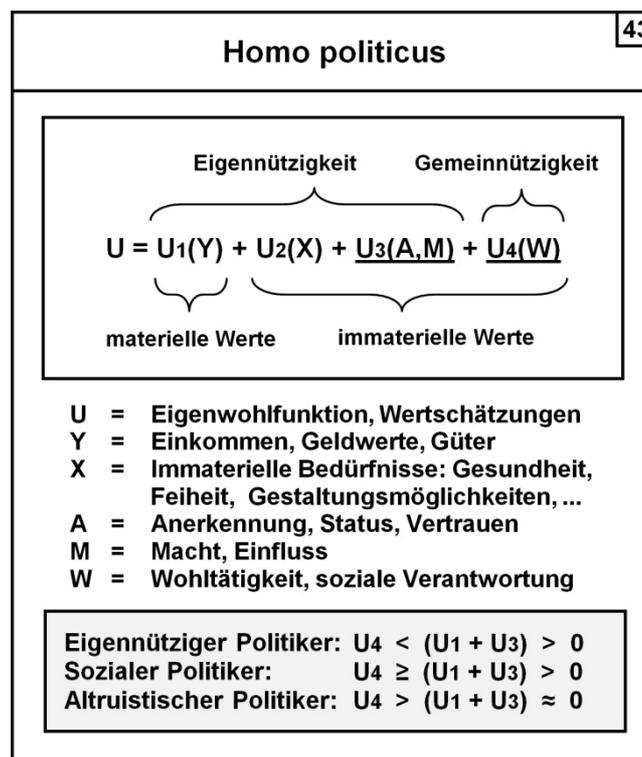


# Vertrauen und Verantwortung Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse Teil III: Staatswesen Christoph Noebel

## 5.3 Homo magistratus: Motive des Staatsdieners

### 5.3.1 Homo politicus: Der Politiker

Analog zum Modell des *Homo oeconomicus* illustriert Diagramm 43 die *Eigenwohlfunktion* des *Homo politicus* (U), die ein breites Spektrum seiner Beweggründe aufzeigt. Da beide Akteure als *Entscheidungsträger* auftreten, fällt auf, dass die Motivstrukturen und Entscheidungskriterien des modellhaften Politikers nur gering von denen des Wirtschaftsakteurs abweichen. Da er zwangsläufig als *Homo oeconomicus* auftritt, um seine materiellen Bedürfnisse zu befriedigen, überrascht es nicht, dass mit  $U_1(Y) > 0$  auch materielle Güter (Y) ein Handlungsmotiv des *Homo politicus* ausmachen. Beide Charaktere orientieren sich gleichermaßen mit  $U_2(X) > 0$  an Werten immaterieller Natur (X). Zu diesen zählt das universelle Streben nach Gesundheit, Freiheit, Teilhabe und Gerechtigkeit.



Der Politiker zeichnet sich insbesondere dadurch aus, gesellschaftliche Entwicklungen aktiv mitgestalten zu wollen. Sein soziales Engagement bedeutet, dass vergleichbar mit den Eigenschaften des *Homo oeconomicus*, dem *Homo politicus* die Tugenden der Fürsorge, Gemeinnützigkeit und sozialen Verantwortung (W) nicht abgesprochen werden dürfen. Da er diesbezüglich einen offiziellen Eid ablegt, kann generell davon ausgegangen werden, dass in seinem Fall die entsprechende Eigenwohlkomponente mit  $U_4(W) > 0$  positiv ausfällt.

Obwohl auf den ersten Blick die Beweggründe der Wirtschafts- und Staatsakteure erstaunliche Ähnlichkeiten aufweisen, stellt sich die Frage, warum sich beide Typen in der öffentlichen Wahrnehmung unterscheiden. Eine Antwort darauf lautet, dass im Gegen-

satz zum Wirtschaftsakteur vom Politiker *explizit* erwartet wird, dem Gemeinwohl (W) einen höheren Stellenwert als seinen eigennützigen Bedürfnissen zuzuordnen. In der aufgezeigten Eigenwohlfunktion wird daher die gemeinnützige Komponente  $U_4(W)$  unterstrichen, um den für ihn geltenden Anspruch, sich dem Gemeinwohl zu verpflichten, hervorzuheben. Sollten die Motive des Politikers dieser Erwartungshaltung entsprechen, lässt er sich vergleichbar mit dem Begriff des *ehrbaren Kaufmanns* als sozial engagierten und *ehrbaren Politiker* bezeichnen. Opfert er darüber hinaus selbstlos einen Großteil seines Privatlebens und spendet einen beträchtlichen Anteil seines Gehalts, um sich ausschließlich dem Wohl der Bürger und der Gesellschaft zu kümmern, verdient er die seltene Bezeichnung eines *altruistischen Politikers*.

Da wir es in der Charakterisierung des Politikers mit einem abstrakten Modell zu tun haben, das sämtliche Möglichkeiten zulässt, bleibt die Frage unbeantwortet, inwiefern das Bild des fürsorglichen Politikers im Einzelfall tatsächlich zutrifft. Diesbezüglich ist zuerst festzuhalten, dass Vergütungen im öffentlichen Dienst generell niedriger ausfallen als in vergleichbaren Arbeitsverhältnissen der Privatwirtschaft. Obwohl der Berufspolitiker weit über das durchschnittliche Einkommen verdient, fällt es in der Regel geringer als das des Topmanagers in der Privatwirtschaft aus. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, er sei deswegen sozialer und gemeinnütziger veranlagt. Seine formelle Verpflichtung zur Gemeinnützigkeit schließt nicht aus, dass auch er eigennützige Züge aufweist. Diese schlagen sich nicht nur in Fällen zusätzlicher Bereicherung (Y) nieder, sondern äußern sich besonders in egoistischen Motiven immaterieller Art. Sie manifestieren sich weitgehend im Verlangen *nach öffentlicher Anerkennung* (A) und im Streben nach *Macht* (M). Wenn diese Faktoren das Verhalten des Politikers dominieren, verhält er sich als Egoist und, wie im Diagramm 43 dargestellt, trifft dann auf ihn die Formulierung  $U_1(Y)+U_3(A,M)>U_4(W)$  zu.

Bevor wir näher auf die Motive des Politikers eingehen, sei das klassische Essay des Soziologen Max Weber (1919) mit dem Titel „Politik als Beruf“ erwähnt. Dieser Text ist von Bedeutung, da er in akademischen Wahrnehmungen das unkritische Persönlichkeitsbild des Politikers zu prägen scheint. Darin unterscheidet Weber zunächst zwischen den Rollen des *Berufspolitikers* und *Gelegenheitspolitikers*, wobei Letzterer weitgehend ehrenamtlich und auf kommunaler Ebene auftritt. Hinsichtlich der ehrbaren Motive des professionellen *Homo politicus* verweist er nicht nur auf dessen Charakterstärken der Leidenschaft, Verantwortung und Entscheidungsfähigkeit mit Augenmaß, sondern auch auf die unterschiedlichen Konzepte der *Verantwortungsethik* und *Gesinnungsethik*. Vereinfacht formuliert, beruht die Verantwortungsethik auf den bereits erwähnten Merkmalen der Vernunft, Zielstrebigkeit und auf den Fähigkeiten, pragmatisch entscheiden und handeln zu können. Dagegen richtet sich die Gesinnungsethik im Wesentlichen an moralischen Werten aus. Diesbezüglich sah Max Weber die politischen Vertreter der Gesinnungsethik äußerst kritisch und bezeichnete etwa ehrenamtliche Kommunalpolitiker als *Windbeutel*, die sich an „romantischen Sensationen berauschen“. Nach Ansicht Webers lässt sich das Ideal des ehrbaren Berufspolitikers dadurch bestimmen, dass sein Handeln auf einer angemessenen Mischung aus Realismus, Pragmatismus und Rationalität beruht.

Max Webers Charakterisierung des Politikers ist aus heutiger Perspektive in zweierlei Hinsicht zu eng gefasst. Obwohl die Eigenschaften der Rationalität und Ausgewogenheit auf den *Homo politicus* zutreffen können, lässt sich daraus keine Allgemeingültigkeit ableiten. In unserer Analyse der freien Marktwirtschaft verwiesen wir auf die menschlichen Schwächen der Irrationalität und bezeichneten sie in einigen Zusammenhängen als Ausdruck des Versagens [K4.6.4]. Es entspräche einem Wunder, wenn dieser Aspekt nicht auch auf den einen oder anderen Politiker zuträfe. Unter dem Konzept des *Politik-*

*versagens* lassen sich daher Sachverhalte nennen, die auf irrationales und gesellschaftlich schädliches Verhalten zurückzuführen sind [K5.7.4]. Vergleichbar mit dem Modell des *Homo oeconomicus* mag die Annahme der Zielstrebigkeit und Rationalität des *Homo politicus* berechtigt sein, sie muss jedoch ebenso kritisch hinterfragt werden.

Ein zweites Problem in Max Webers Charakterisierung bezieht sich auf seine Ablehnung des Konzepts der Gesinnungsethik. Ohne moralischen Kompass, Ideale, Empathie und Fürsorge entspricht das Konzept der sozialen Verantwortung U4(W) einer leeren Floskel. Folglich verbindet unser *integratives Modell* des *Homo politicus* die Annahme seiner Rationalität mit dem normativen Aspekt der Gemeinnützigkeit. Neben rationaler Zielstrebigkeit und Gewinnorientierung verschreibt sich die große Mehrheit der Politiker menschlichen, sozialen und ökologischen Idealvorstellungen. Unser Portrait ordnet somit dem Berufspolitiker vier wesentliche Eigenschaften zu, die je nach Persönlichkeit verschieden ausfallen: Eigennützigkeit, soziale Verantwortung, Rationalität und Pragmatismus.

Das Motiv der Gemeinnützigkeit variiert erfahrungsgemäß über den Zeitraum einer Politikerkarriere. Die meisten Einsteiger in das Politikgeschäft verfolgen ursprünglich hohe Ideale und möchten zu deren Verwirklichung aktiv beitragen. Mehrere Faktoren, wie die institutionellen Sachzwänge der Parteizugehörigkeit, das öffentliche Rampenlicht und exzessives Streben nach Macht, tragen jedoch dazu bei, dass viele von ihnen langfristig den anfänglichen Elan und Enthusiasmus für das Allgemeinwohl verlieren. Die Anforderungen oberflächlicher Medienpräsenz, das innerparteiliche Gerangel um Einfluss, der Konkurrenzkampf um Posten und der andauernde Zwang zu Kompromissbereitschaft tragen oft dazu bei, ehemalige Idealisten in pragmatische Parteisoldaten und Funktionäre zu verändern. Genauso wie Angestellte in bürokratischen Großunternehmen das Bewusstsein für die Realität der Außenwelt und das Gefühl sozialer Verantwortung verlieren können [K4.6.5], leidet auch der Berufspolitiker unter den subtilen Prozessen der *Institutionalisierung* und dem Risiko, sich in einen weltfremden und machtorientierten Apparatschik zu verwandeln.

Ein auffallendes Merkmal des Berufspolitikers betrifft seine Sozialisierung. Die meisten stammen aus bürgerlichem Hause und weisen einen Hochschulabschluss oder gar einen Doktorgrad auf. Abgesehen davon, dass er keine praktische Politikausbildung, geschweige denn eine formelle Befähigungsprüfung absolvieren muss, kann die akademische Bildung zum Hindernis werden, wenn sie zu Selbstgefälligkeit und Realitätsferne beiträgt. Das Problem politischer Laufbahnen wird gelegentlich mit der zugespitzten Formulierung „Kreißaal, Hörsaal, Plenarsaal“ gekennzeichnet. Bei derart geradlinigen Lebensläufen überrascht es nicht, dass Berufspolitiker nur bedingt oder selten die realen Anliegen und Sorgen der Bürger außerhalb des bürgerlichen Milieus nachvollziehen können. Der soziale Hintergrund kann folglich dazu beitragen, der sozialen Verantwortung, sich besonders um die Bedürftigen in der Gesellschaft zu kümmern, nur bedingt nachzukommen.

Vergleichbar mit dem *Homo oeconomicus* lässt sich der *Homo politicus* insofern als egoistischer *Spieler* bezeichnen, als er sich den demokratischen *Spielregeln des Wettbewerbs* unterzieht und somit dem Sog des *Gewinnstrebens* folgen muss. Wenn für den Zeitungsverleger die Zahl der Leser oder für den Börsenmakler die aktuellen Aktienkurse als Messlatte für Erfolg dienen, dann sind es die letzten *Umfragewerte* für den Berufspolitiker. Sie bedeuten Popularität, Einfluss und Stimmen bei der nächsten Wahl. Trotz verschiedener Motive weisen Unternehmer und Politiker insofern Ähnlichkeiten auf, als beide in unterschiedlichen Spielarten als zielstrebige Maximierer des Eigenwohls auftreten. Während der Unternehmer beabsichtigt, den bestmöglichen Gewinn (Y) zu generie-

ren, strebt der professionelle Politiker danach, kontinuierlich seine öffentliche Anerkennung (A) und entsprechende Machtstellung (M) zu erhöhen.

Analog zum Konzept der *sozialen Gewinnmaximierung* bedeutet das Streben nach Macht und Einfluss keineswegs, dass es „um jeden Preis“ geschehen muss, da sowohl Unternehmer, als auch Politiker meist über die Eigenschaften der Mäßigung und des Verantwortungsbewusstseins verfügen [K4.4.3]. Machtstreben des Politikers ist daher nur bedingt problematisch, denn um dem Gemeinwohl effektiv dienen zu können, stellen Machtpositionen und direkte Einflussnahme eine notwendige Bedingung für ihn dar. In der Eigenwohlfunktion des Diagramms 43 wird dieses eigennützige und erforderliche Verhaltensmotiv anhand der Komponente  $U_3(A,M)$  dargestellt und hervorgehoben. Ebenso wie Profitstreben zwangsläufig zur kommerziellen Tätigkeit zählt, gehört Streben nach Machtpositionen und die entsprechende Entscheidungsbefähigung zum Alltag des *Homo politicus*.

Im Gegensatz zum *Homo oeconomicus* spielt der Erwerb des öffentlichen Vertrauens für den *Homo politicus* eine zentrale Rolle. Nur durch hohe Vertrauenswerte gewinnt er Anerkennung oder gar Beliebtheit beim Bürger, die sich letztlich im Wählerverhalten und Wahlerfolgen niederschlagen [K5.5]. Um Machtpositionen zu erlangen, benötigt der Politiker nicht nur gute Kenntnisse über die Mechanismen des Vertrauens [K2.1], sondern auch besonderes Geschick im Umgang mit schwierigen und konfliktreichen Situationen. Daher werden einerseits klare Bekenntnisse zu programmatischen Fragen erwartet, andererseits muss er die Eigenschaft besitzen, unter Umständen Kompromisse einzugehen und diese Gemengelage der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Der Beruf des Politikers verlangt somit die Fähigkeit, den Konflikt zwischen *Idealismus* und *Pragmatismus* zu beherrschen und besonders in Notlagen nüchtern und flexibel zu handeln. Obwohl der Berufspolitiker als Entscheidungsträger agiert und daher über notwendiges Sachwissen verfügen muss, gehört es auch zu seinen täglichen Aufgaben, einen sympathischen und glaubwürdigen Kommunikationsstil zu pflegen. Dies trifft insbesondere auf sein Verhältnis zu den Bürgern seines Wahlkreises zu. Im Vergleich zum Manager eines privaten Unternehmens benötigt der Politiker mehr Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit, um persönliches Vertrauen beim Wähler zu wecken und zu behalten.

Ein wesentlicher Grund für Misstrauen in die Politik bezieht sich auf die innerparteilichen Streitereien, egoistisches Taktieren, mangelhafte Kommunikation, sowie die Verbreitung illusorischer Versprechen und populistischer Halbwahrheiten. Politiker neigen oft dazu, Konkurrenten und andere Personengruppen aus moralischen Gründen zu beanzustanden, ohne darauf zu achten, dass diese Form der Kritikführung in der Regel auf sie selber zutreffen und angewandt werden kann [K1.1.1]. Derartige Verhaltensmuster widersprechen den öffentlichen Erwartungen und werden daher als maßloses Bedürfnis nach Selbstdarstellung und Machtsicherung bewertet. Egal, ob die Vorwürfe berechtigt oder dem politischen Wettbewerb geschuldet sind, der *Homo politicus* weist häufig opportunistische Verhaltensmuster auf, die wenig mit seinen Versprechen zugunsten des Gemeinwohls zu tun haben. Dieser Vorwurf überrascht nicht, denn Politiker sind letztlich Menschen. Erstaunlich ist dagegen die Beobachtung, dass Kommentatoren in öffentlichen Debatten gerne Maßlosigkeit und Gier in der Wirtschaft beklagen, die Kritik an ähnlich unverhältnismäßigem Verhalten in der Politik dagegen moderater ausfällt und als Selbstverständlichkeit des normalen Politikgeschäfts gesehen wird.

Die Beschreibung der Wirtschafts- und Politikakteure als *Spieler* eines Konkurrenzkampfes verweist darauf, dass sie grundsätzlich bereit sind, Risiken einzugehen. Obwohl dem Staatsdiener ein hohes Sicherheitsbedürfnis nachgesagt wird, trifft diese Einschätzung nicht unbedingt auf den Berufspolitiker zu. Die Formen der Ungewissheit, die den *Homo oeconomicus* und *Homo politicus* betreffen, müssen allerdings differenziert be-

trachtet werden. So besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den existenziellen Risiken, denen der einzelne Freiberufler oder Unternehmer ausgesetzt ist, und den Unsicherheiten, die ein Politiker in Kauf nimmt, wenn er sich im Rahmen seiner Parteizugehörigkeit als Kandidat zur Bürgerwahl stellt. Der Politiker ist in der Regel ausreichend finanziell abgesichert, sodass sich sein Risiko größtenteils auf den Ausgang des Wahlprozesses bezieht und das Ergebnis einen immateriellen Wert aufweist. Wenn für den Politiker durch eine verlorene Wahl oder kontroverse Entscheidung ein *Verlust* entsteht, manifestiert sich dieser in Form einer persönlichen Status- und Machteinbuße, die mit den Verlustwerten der Komponenten  $U_3(A)$  und  $U_3(M)$  einhergehen. Für den Unternehmer oder Gewerbetreibenden bedeuten gravierende Fehlentscheidungen nicht nur persönliche Niederlagen, sondern im Vergleich zum Politiker finanzielle Schäden, die sich in einer deutlichen Verringerung des Wertes  $U_1(Y)$  niederschlagen. Auf die Beschaffenheit der Macht und die entsprechenden *Machtspiele* werden wir im Kontext des Politik- oder Staatsversagens genauer eingehen, da sie den Politiker zu Fehlverhalten und Missbrauch zum Schaden des Gemeinwohls verleiten können [K5.7.1].

Trotz der Unabhängigkeit des Freiberuflers oder Unternehmers ist ihr individueller Einflussbereich relativ beschränkt, da dieser sich nur auf das Spektrum wirtschaftlichen Handelns bezieht. Im Vergleich dazu muss sich der *Homo politicus* täglich mit einer breiten Palette an Sachthemen beschäftigen. Ständig wird von ihm erwartet, zu diversen Fragen rasch und informiert antworten zu können. Unter den erschwerten Bedingungen des Zeitdrucks und den Sachzwängen, aus dem Stehgreif zu aktuellen Angelegenheiten öffentliche Kommentare und Urteile abgeben zu müssen, bedarf es nicht nur intellektueller Fähigkeiten, sondern auch Mut und Standfestigkeit. Anders als in anderen Berufsarten lässt sich der Politiker trotz seiner gewöhnlichen Hochschulbildung insofern als Autodidakt bezeichnen, als er zunächst selten praktisches Wissen mitbringt und anhand neuer Erfahrungen ständig dazulernen muss. Eine wichtige Bewertungsgrundlage des Politikers ergibt sich daher aus der Frage, ob und in welchem Maße er neugierig, lernbereit und aufnahmefähig ist. Ein gewissenhafter Politiker sucht unabhängigen Rat, um den schwierigen Anforderungen seines Berufs gerecht zu werden. In unserer Anwendung des Konzepts der *asymmetrischen Information* werden wir argumentieren, dass wenn sich Politiker zu Entscheidungen mit gesellschaftlicher Tragweite nicht ausreichend und sachlich informieren, die daraus entstehenden Fehler eine Kategorie des *Politikversagens* darstellen [K5.7.2]. Wenn Unwissenheit und Eigennutz des *Homo oeconomicus* für Marktversagen sorgen, lassen sich gleichermaßen Ignoranz, Vorurteile und Opportunismus des *Homo politicus* als Begründung für Politikversagen heranziehen.

Der Berufspolitiker zeichnet sich dadurch aus, dass er im öffentlichen Rampenlicht steht und daher eine Zweckehe mit den Medien zu führen hat. Einerseits sichert er sich dadurch die gewünschte Aufmerksamkeit, andererseits begibt er sich in ein nicht unumstrittenes Abhängigkeitsverhältnis. In diesem Zusammenhang benötigt der Politiker eine besondere Eigenschaft, die bei Wirtschaftsakteuren selten gefordert ist: Er muss über gute Kenntnisse und Erfahrung im Bereich der Kommunikation und Rhetorik verfügen. Dabei geht es darum, die jeweils richtige Mischung aus Inhalt und Stil zu finden, um Zuhörern Kompetenz und Glaubwürdigkeit zu vermitteln. Da in der Politik die öffentliche Kommunikation von enormer Bedeutung ist und sie häufig unzureichend eingesetzt wird, greifen wir den Vertrauensaspekt der Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit in politischen Ansprachen später als einen weiteren Bereich auf, der potentiell zu Politikversagen beiträgt [K5.7.3].

Obwohl das eigennützige Streben nach Anerkennung und Gestaltungsmacht  $U_3(A,M)$  dem Berufspolitiker nicht grundsätzlich angelastet werden darf, stellt sich dennoch die heikle Frage nach seinen materiellen Interessen  $U_1(Y)$ . Abgesehen davon, dass Politiker

im Vergleich zu anderen gemeinnützigen Tätigkeiten eine überdurchschnittlich hohe Vergütung genießen, fallen wiederholt einige von ihnen durch fragwürdige Geldgeschäfte auf. Korruption, schwarze Kassen und Illegalität mögen seltener als in anderen Ländern stattfinden, regelmäßige Berichte über Machtmissbrauch und finanzielle Vorteilsnahme belasten jedoch auch die deutsche Politik. Nicht nur erhebliche Nebenverdienste und kompromittierende Interessensvertretungen, sondern auch hochdotierte Gehälter in der Privatwirtschaft nach Verlassen der politischen Karriere tragen zu Vertrauensverlusten der Berufspolitiker bei. Überhöhte Vergütungen und Boni in der Privatwirtschaft werden von Kommentatoren als Geldgier bezeichnet, da derartige Exzesse moralischen Wertvorstellungen widersprechen und dem Ansehen des Wirtschaftssystems schaden. Dieselbe Kritik trifft jedoch auch auf betroffene Politiker zu, denn exzessive Vorteilsnahme ihrerseits wird negativ bewertet und beschädigt das allgemeine Vertrauen in die Politik.

Die Tatsache, dass Berufspolitiker für ihre öffentliche Tätigkeit nicht nur finanziellen Nutzen und Machtgewinne davontragen, sondern kontinuierlich durch fragwürdige Verhaltensmuster und opportunistische Entscheidungen der Gesellschaft Schaden zufügen, wirft eindeutig Fragen der Moral auf. Vergleichbar mit den Ethikmodellen zur normativen Einordnung des Wirtschaftsakteurs [K4.10.1] bedarf es daher einer entsprechend kritischen Analyse, um die Beweggründe und Verhaltensweisen des Berufspolitikers einer moralphilosophischen Prüfung zu unterziehen. Abgesehen davon, dass ein derartiger Diskurs dem öffentlichen Interesse dient, ist er aus zwei weiteren Gründen für eine Untersuchung des Staatswesens von Bedeutung: Erstens lassen sich analog zum Konzept des Marktversagens eigennützige Verhaltensmuster in der Politik als Ursache für Formen des Staatsversagens heranziehen [K5.7]. Zweitens erscheint es für gesellschaftspolitische Debatten angebracht, angelehnt an die Disziplin der Wirtschaftsethik ein entsprechendes Konzept der *Staatsethik* zu entwerfen [K5.10].

## Literatur

Weber, Max (1919): „Politik als Beruf“, Reclam, 1992