

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil III: Staatswesen

#### Christoph Noebel

## 5.7 Staatsversagen: Die „unsichere Hand“ des Staates

### 5.7.1 Ego: Das Spiel der Macht

Als ersten Tatbestand des *Staatsversagens* greifen wir analog zum *Spiel des Marktes* der Privatwirtschaft [K4.6.1] einen politischen Aspekt auf, der als *Spiel der Macht* zu bezeichnen ist. Ähnlich wie die Notwendigkeit des unternehmerischen *Homo oeconomicus*, nach finanziellem Gewinn zu streben, verwies die Charakterisierung des *Homo politicus* darauf, dass sein Streben nach *Machtposition* eine ebenso erforderliche wie legitime Bedingung darstellt. Beide Ausprägungen des Strebens erfordern Eigennützigkeit, nicht jedoch „um jeden Preis“. Obwohl sich der Berufspolitiker formell dem Gemeinwohl verpflichtet, überrascht es nicht, dass ihm mitunter Egoismus, Arroganz, Machtmissbrauch und Sucht nach Aufmerksamkeit vorgeworfen werden. Da derartige Verhaltensmuster universeller Natur sind, wäre es erstaunlich, wenn deswegen Politiker keine Fehlentscheidungen auf Kosten des Gemeinwohls treffen würden. Die durchweg konstante Schlussposition des Politikers im Vertrauensranking verschiedener Berufe [K2] bestätigt, dass die verbreitete Kritik der Eigennützigkeit, Realitätsferne und fehlerhaften Entscheidungsfähigkeit des *Homo politicus* nicht abwegig ist. Da moralisch fragwürdige Verhaltensmuster in der Wirtschaft durch den verursachten Vertrauensverlust in der Gesellschaft als Begründung für *Marktversagen* herangezogen wurden, erscheint es inkonsequent, vergleichbares Auftreten in der Politik mit anderen Maßstäben zu bewerten. Sollte daher egoistisches Verhalten im Politikgeschäft finanziell messbare oder immaterielle Schäden für die Gesellschaft herbeiführen, kann man von Missständen sprechen, die den Begriffen des *Politik-* oder *Staatsversagens* gerecht werden. Das Argument individueller Verantwortung für politisches Fehlverhalten muss wie im Bereich der Wirtschaft dennoch relativiert und in einen Kontext gestellt werden. Vergleichbar mit dem Unternehmer in der freien Marktwirtschaft unterliegt auch der Politiker äußeren Umständen, insbesondere denen des *Wettbewerbs*.

Um diesen Aspekt einzuordnen, ist es hilfreich, mit einer Definition der *Macht* zu beginnen. Im Duden lautet die Erklärung, Macht entspräche einer „mit dem Besitz einer politischen, gesellschaftlichen, öffentlichen Stellung und Funktion verbundenen Befugnis, Möglichkeit oder Freiheit, über Menschen und Verhältnisse zu bestimmen, Herrschaft auszuüben“. Es handelt sich also um die Fähigkeit von Personen und Institutionen, das Denken und Verhalten anderer durch Autorität, Wissen und Überzeugung, mentalen Druck oder Zwang zu beeinflussen oder zu verändern. Im politischen Zusammenhang ist das Konzept der Macht meist negativ konnotiert und wird im deutschen Sprachraum mit dem Synonym der *Gewalt* gleichgesetzt. Dem Soziologen Max Weber (1922) zufolge äußert sich Macht daher in der Möglichkeit, innerhalb einer Gemeinschaft ohne Zustimmung und gegen den Willen anderer eigene Ziele und Forderungen durchzusetzen. Obwohl dies friedlich geschehen kann, schließt der Aspekt einer zwangsvollen Durchsetzung den Einsatz physischer und psychischer Gewalt nicht aus.

Macht wird in sämtlichen Gesellschaftsbereichen ausgeübt. Neben Familie, Peer-group, Verein oder Kirche sind es die verschiedenen Beziehungen im Bereich der Wirtschaft und des Staatswesens, in denen Machtverhältnisse zur Geltung kommen. Folglich

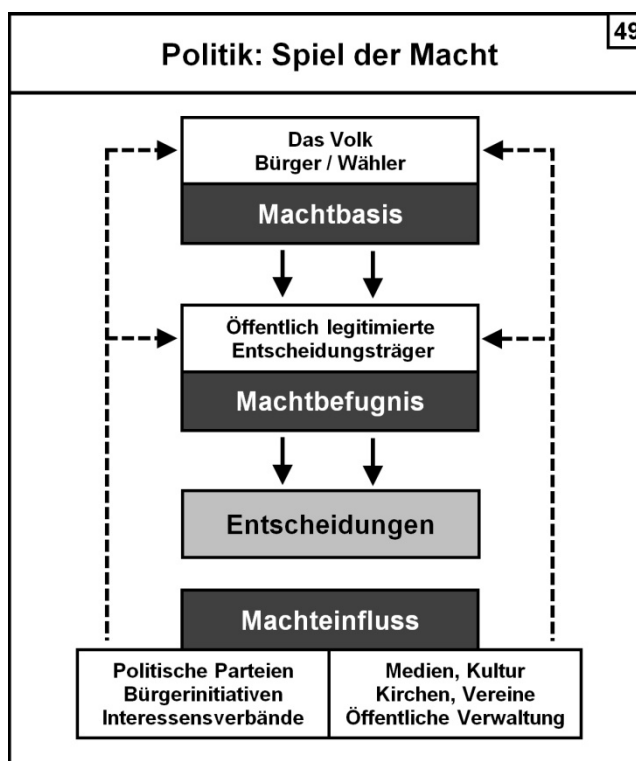
lässt sich die Charakterisierung des *Homo magistratus* heranziehen [K5.3], um den Fokus auf die Funktionen öffentlicher Amtsträger zu richten, die mit beträchtlichen Machtbefugnissen ausgestattet sind. Unabhängig davon, ob es sich beim *Homo administratus* um den Polizisten, Finanzbeamten, Richter oder Lehrer handelt, er verfügt offiziell über die Ermächtigung, Macht auszuüben. Dasselbe trifft in höherem Maße auf den *Homo politicus* zu. Da er die Rolle des zentralen Entscheidungsträgers im Staatswesen einnimmt, wird sich die folgende Analyse primär auf die Beschaffenheit und Probleme seiner Machtposition konzentrieren.

In den Sozialwissenschaften wird das Konzept der Macht meist mit dem ungenauen Begriff des *Einflusses* definiert. Anhand der oben ausgeführten Beschreibung kann nicht abgestritten werden, dass die Einwirkung auf Beschlüsse und Handlungen anderer als Ausübung von Macht bezeichnet werden kann. Dennoch wirft diese Interpretation die Frage auf, wer in Entscheidungssituationen *mitredet* oder *mitwirkt* und wer tatsächlich *entscheidet*. In politischen Entscheidungsprozessen herrscht generell ein ungleiches Kräfte- oder Machtverhältnis der jeweils Beteiligten, das sich im Unterschied zwischen *Einflussnahme* und *Entscheidungsbefugnis* äußert. Unabhängig davon, wie wirksam die Einflussnahme ausfällt, ist es ausschließlich der politische *Entscheidungsträger*, der das letzte Wort hat und die *Verantwortung* für getroffene Beschlüsse trägt. Deswegen erscheint es notwendig, den Begriff der Macht differenziert zu betrachten, indem *Machtbefugnis* und *Machteinflussnahme* unterschiedliche Funktionen einnehmen.

Angesichts der unterschiedlichen Akteure mit verschiedenen Machtpositionen lassen sich politische Entscheidungsprozesse metaphorisch als *Spiel der Macht* bezeichnen, an dem im Wesentlichen drei *Spielergruppen* beteiligt sind. Zunächst tritt das wahlberechtigte Volk als Souverän auf, da es in übertragenem Sinn der Politik eine *Vollmacht* ausstellt, in seinem Namen Entscheidungen zu fällen. Dem Konzept *institutioneller Verantwortung* entsprechend [K2.2.5] delegiert die Bürgerschaft politische Entscheidungsmacht an den *Homo politicus*. In einer liberalen Demokratie wird somit der Wählerschaft eine zentrale *Machtbasis* eingeräumt. Dieser Aspekt bedeutet, dass *Machtbefugnisse* des Politikers stets der *Legitimation* des Volkes unterliegen. Darüber hinaus verfügt der Wähler über eine wichtige *Kontrollfunktion*, die er in regelmäßigen Wahlen einsetzen kann, um gewissenhafte und fähige Politiker zu bestätigen oder andere aus Gründen der Unfähigkeit, der Unglaubwürdigkeit oder des Machtmissbrauches aus dem Amt zu entfernen.

Obwohl den gewählten Repräsentanten die Hauptrolle des staatlichen Entscheidungsträgers zufällt, lassen sich weitere Instanzen nennen, die mit offiziellen Befugnissen ausgestattet sind. Folglich verfügt zum Beispiel der nicht direkt vom Volk gewählte Bundespräsident oder der Richter über ein hohes Maß an Unabhängigkeit und Machtposition. Ebenso ist der einzelne Bürger per Verfassung befugt, an Bürgerbefragungen teilzunehmen und sich an der Gestaltung politischer Maßnahmen direkt zu beteiligen [K6.4]. Zusätzlich ist es den demokratisch gewählten Vertretern der Politik jederzeit gestattet, die Verantwortung einiger ihrer Zuständigkeitsbereiche an dritte Einrichtungen zu übertragen. Ein treffendes Beispiel bieten die Zentralbanken, denen mittels parlamentarischer Verfügung die Unabhängigkeit und Entscheidungsbefugnis übertragen werden, um ein angemessenes Niveau der Preisinflation und stabiles Wirtschaftsgeschehen aufrechtzuerhalten. Auch die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und Gemeinschaften, wie die der Europäischen Union, EZB, NATO, Vereinten Nationen oder des Internationalen Währungsfonds beruhen auf konkreten Beschlüssen nationaler Parlamente, in denen Bereiche ihrer Entscheidungshoheit und Souveränität, aber auch die Verantwortung, an übergeordnete Instanzen abgetreten werden.

Liberalen Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sich neben den *Entscheidungsträgern* der Politik eine Vielzahl an *Einflussnehmern* am *Spiel der Macht* beteiligen. Wie bereits argumentiert, beruht das Kräftemessen beider Spielerkategorien auf ungleichen Voraussetzungen. Im Diagramm 49 wird dieses Machtgefälle anhand der festen, beziehungsweise gestrichelten Pfeile dargestellt. Daher besteht ein wesentlicher Unterschied darin, ob sich das Ausüben politischer Macht explizit auf Entscheidungsbefugnisse bezieht oder ob legitime Einflussnehmer berücksichtigt werden, die am Machtspiel teilnehmen und ihre Partikularinteressen vertreten.



Politische Interessensvertreter werden meist im negativen Sinne als *Lobbyisten* bezeichnet, während der englische Begriff des *Stakeholders* deutlich positivere Assoziationen weckt [K5.7.2]. Im Wesentlichen zählen zu den Interessensvertretern politische Parteien, Berufsverbände, Gewerkschaften und Unternehmen, Kirchen, Vereine und Stiftungen, Sozialverbände, die Medien und diverse Bürgerinitiativen. Wie in der Charakterisierung des *Homo administratus* erwähnt, tritt auch die öffentliche Verwaltung insofern als Einflussnehmer auf, als sie eine Beraterrolle für die Politik einnimmt.

Die Auswirkungen des politischen *Einflussspiels* lassen sich vereinfacht folgendermaßen zusammenfassen: Die Verabschiedung allgemeiner Gesetze entspricht der Festlegung gesellschaftlicher *Spielregeln* und fällt ausschließlich unter den Verantwortungsbereich der politischen Entscheidungsträger. Dagegen besteht die Aufgabe der betroffenen Interessensvertreter darin, auf politische Entscheidungen und Gesetzesmaßnahmen zu ihren Gunsten einzuwirken. Sie versuchen dafür zu sorgen, dass ihre Interessen gewahrt bleiben und der Handlungsspielraum ihrer *Spielzüge* dadurch so großzügig und konfliktfrei wie möglich ausfällt. Obwohl Einflussnehmer weitgehend als Interessensvertreter agieren, übernehmen sie gemeinsam mit den Medien zwei wichtige Gesellschaftsfunktionen. Erstens unterstützen sie politische Entscheidungsträger mit Informationen, Wissen und Erfahrungen. Zweitens übernehmen sie eine politische Kontrollfunktion, denn konstruktive Kritik ihrerseits kann dazu beitragen, exzessiven Machtmissbrauch aufzudecken und schwerwiegende Fehlentscheidungen zu verhindern.

Nachdem einige Verhältnisse und Konfliktsituationen des *Spiels der Macht* skizziert worden sind, ist es möglich, das politische Geschehen in drei ineinander greifende Teilspele aufzugliedern. Auf der obersten Ebene findet das *Vertrauensspiel* zwischen den wahlberechtigten Bürgern und den zur Wahl stehenden Politikern statt. Letztere buhlen um Stimmen der Wähler, für die Regierungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Kandidaten eine Entscheidungsgrundlage bieten. Daneben lässt sich das Kräftemessen der Politiker und Interessensvertreter als *Einflussspiel* bezeichnen. In den Korridoren der Macht und den offiziellen Foren der Legislative wird letztlich das *Entscheidungsspiel* ausgetragen.

Ein wichtiges Merkmal der Teilspele ergibt sich daraus, dass der Politiker in allen drei Spielarten eine unterschiedliche Funktion einnimmt. Sei es das Streben, die Gunst der Wähler zu gewinnen, der Konkurrenzkampf gegen die Herausforderer der gegnerischen Parteien, die Beschäftigung und Konfrontation mit Lobbyisten, den Medien und anderen Einflussnehmern oder das politische Gerangel in den offiziellen Entscheidungsgremien der parlamentarischen Ausschüsse, der Politiker ist ständig einem Entscheidungs- und Erfolgsdruck ausgesetzt. Auch wenn er es nicht unbedingt wahrhaben möchte, die an ihn gestellten Forderungen, komplexe Sachverhalte zu verarbeiten, Risiken einzugehen und Entscheidungen zu fällen, versetzen ihn in eine Lage, die mit der des typischen Managers eines Unternehmens vergleichbar ist. Für beide gilt, dass sie von *eigennützigen Motiven* angetrieben werden und dennoch den Aspekt sozialer Verantwortung nicht aus den Augen verlieren dürfen. Beide Akteure befinden sich in Spielen des *Wettbewerbs*, und dies formell zugunsten der Gesellschaft. Wie mehrfach argumentiert, bietet der Wettbewerb nicht nur Anreize für Engagement und Kreativität, sondern auch den Nährboden für die persönlichen Charakterschwächen der Gier nach Macht und des exzessiven Erfolgsstrebens. In einigen Fällen dienen Überheblichkeit und Realitätsferne durch den politischen Erfolg als Triebfeder für materielle Bereicherung oder in letzter Instanz sogar für Bestechlichkeit und Veruntreuung. Moralisches Fehlverhalten kann daher keineswegs als Besonderheit des *Homo oeconomicus* gedeutet werden, sondern trifft aus ähnlich individuellen, institutionellen und systembedingten Gründen auch auf den staatsdienenden *Homo politicus* zu.

Hinsichtlich des politischen *Konkurrenzkampfes* um Machtpositionen tragen zwei besondere Aspekte dazu bei, eigennütziges und für die Gesellschaft schädliches Verhalten zu begünstigen. Erstens stellen sich nicht nur frische und sozial engagierte Kandidaten zur Wahl, sondern auch eingesessene und abgestumpfte Altpolitiker, deren Motiv sich zunehmend im *Machterhalt* und der Wahrung ihrer Privilegien äußert. Vergleichbar mit der Beschreibung des Investmentbankers oder Wertpapierhändlers, der im *Spiel des Marktes* dem Risiko der Spielsucht, Überheblichkeit und des Realitätsverlusts unterliegt [K4.6.1], verfallen langjährige Politiker der Gefahr, sich auf ähnliche Weise zu verändern und den Bezug zur Realität zu verlieren. Auf Grund der innerparteilichen Positionskämpfe, des Gebots der Kompromissbereitschaft und der permanenten Öffentlichkeitsarbeit klammern sie sich zunehmend an Besitzstände und Machterhalt. Nicht nur verhindern sie dadurch den Aufstieg jüngerer Kollegen, sie verlieren womöglich den sachlichen Blick auf das Wesentliche ihrer Verpflichtungen. Dadurch präsentieren sie in der Öffentlichkeit oft das Bild eines Machtmenschen, dem es mehr um Posten und innerparteiliche Angelegenheiten geht als um das Wohl der Gesellschaft. Diese kritische Charakterisierung darf natürlich nicht verallgemeinert werden. Sie dient jedoch dem Argument, dass eigennütziges Verhalten nicht nur beim *Homo oeconomicus* auftritt, sondern auch beim *Homo politicus*. Obwohl in beiden Fällen durchaus gemeinnütziges Verhalten zu beobachten ist, dient es dem öffentlichen Diskurs, beide Akteure auf unvoreingenommene Art und mit gleichen normativen Maßstäben zu beurteilen.

Der Wettbewerb birgt ein zweites Problem. Da in föderalen Staatssystemen auf Landesebene ständig Wahlen stattfinden, befinden sich politische Parteien in einem permanenten *Wahlmodus* mit entsprechendem Wettbewerbsdruck. Anstatt sachorientiert zu regieren oder konstruktiv Opposition zu betreiben, wird ihr Verhalten ständig durch Konkurrenzdenken geprägt, das sich weitgehend im Streben nach Öffentlichkeit und höheren Umfragewerten niederschlägt. Anstatt sich aktiv um Lösungen für gegenwärtige Probleme zu kümmern und dazu präzise Kommentare abzugeben, regt der Wettbewerb zumindest einen Teil der Abgeordneten dazu an, sich in TV-Studios an oberflächlichen und meist inhaltsleeren Debatten zu beteiligen, um für Aufmerksamkeit zu sorgen. Das öffentliche Gebaren vieler Spitzenpolitiker mag dem systembedingten Konkurrenzkampf und dem Skandalisierungsmotiv der Rundfunkanstalten geschuldet sein, dennoch wirft es die Frage auf, ob es nicht langfristig das Image des Politikers beschädigt und dadurch das Vertrauen in die Demokratie verletzt.

Der Hinweis auf den Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit verdeutlicht, dass die drei genannten Spielarten des politischen Geschehens von einem weiteren Spiel überlagert werden. Es handelt sich um das *Spiel der Aufmerksamkeit*, an dem nicht nur Einflussnehmer teilnehmen, sondern in besonderem Maße der *Homo politicus*. Interessensvertreter, Journalisten, Wissenschaftler, Autoren und Künstler streben in unterschiedlichem Maße nach Öffentlichkeit, es ist jedoch der Spitzenpolitiker, der das Rampenlicht sucht, um im *Spiel der Macht* voranzukommen. Da der öffentliche Auftritt zu seinem Arbeitsalltag gehört, benötigt er gute Fähigkeiten der Kommunikation und Selbstdarstellung. Dennoch kann er auf Grund einer mangelhaften Rhetorik im Spiel der Aufmerksamkeit scheitern. Auf die Frage, warum sich diese Schwäche dem Konzept des Staatsversagens zuordnen lässt, werden wir später genauer eingehen [K5.7.3].

Die Metapher des politischen *Spiels der Macht* beschreibt nicht nur Rivalität, Einflussnahme und Verhandlungsgeschick im parlamentarischen Alltag, sondern lässt sich auch auf *geografische* und *internationale* Bereiche übertragen. Zunächst schafft der Föderalismus trotz seiner Vorteile zugleich Grundlagen für Konkurrenz und eigennütziges Verhalten. Daher ist immer wieder zu beobachten, dass Landesfürsten aus politischem Opportunismus heraus nicht nur bundesweite Reformen blockieren, sondern bewusst fragwürdige Maßnahmen propagieren. Obwohl überregionale Maßnahmen mit gemeinsamer Linie sinnvoller wären, klammern sie sich an traditionelle Landeszuständigkeiten und agieren mit parteipolitischen Taktiken. Mit weniger Eigennutz und Lokalpatriotismus ließen sich etwa in der Umwelt- und Bildungspolitik wichtige Maßnahmen und Reformen zugunsten des Gemeinwohls durchsetzen. Auch die Gesundheitspolitik während der Corona-Pandemie belegt, dass regionale Einzelgänge meist Verwirrung stifteten und bundesweite Eingrenzungsmaßnahmen konterkarierten. Vergleichbare Muster des politischen *Spiels der Macht* sind ebenso auf übernationaler Ebene zu beobachten. Wenn Staatsoberhäupter in internationalen Verhandlungen politische Lösungen für gemeinsame Probleme suchen, werden diese häufig durch nationale Egoismen verhindert. Seien es die weltweit zu koordinierende Klimapolitik oder eine gemeinsame Finanz- und Außenpolitik in der Europäischen Union, das *geopolitische Spiel der Macht* wird gewöhnlich von nationalen Interessen überlagert. Das Endergebnis ist zwangsläufig ein Kompromiss, der langfristig für die Bevölkerung unzureichend, wenn nicht sogar schädlich ausfällt. Unter dem Begriff des *politischen Dilemmas* werden wir auf dieses kollektive Scheitern als ernsthafte Form des Staatsversagens näher eingehen [K5.7.5].

## Literatur

Weber, Max (1922): „Wirtschaft und Gesellschaft“, Mohr Siebeck, 2002