

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil III: Staatswesen

#### Christoph Noebel

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

### 5.7.5 Politische Dilemmas und kollektives Scheitern

In liberalen Demokratien leidet der *Homo politicus* unter einem Problem, das bereits den *Homo oeconomicus* betraf und als *soziales Dilemma* bezeichnet wurde [K4.6.10]. Es entsteht dadurch, dass eigennützige und irrationale Verhaltensmuster in der Wirtschaft aus persönlicher Sicht zwar nachvollziehbar sind, sie jedoch langfristig zu *Folgeschäden* für die Gesellschaft und letztlich für den Verursacher selber führen. In der Politologie und anderen Fachbereichen, die sich mit den Funktionen des Staates beschäftigen, existiert weder das integrative Modell des *Homo politicus*, noch werden die Ursachen für Schäden politischer Entscheidungen auf strukturierte Weise als Form des *Staatsversagens* analysiert. Da das Phänomen sozialer Dilemmas zu den wichtigsten Aspekten des *Marktversagens* zählt, erscheint es sinnvoll, sich in ähnlicher Weise mit eigennützigen Verhaltensweisen im Staatssektor zu befassen. Folglich handelt es sich auch beim Begriff *politischer Dilemmas* um egoistisches Verhalten, das erst in der Summe zum Problem wird und für *kollektives Scheitern* auf Kosten des Gemeinwohls sorgt. Politische Entscheidungsprozesse können in vieler Hinsicht derartige Formen annehmen und lassen sich daher mühelos mit den entsprechenden Verhaltensmustern sozialer Dilemmas in der Wirtschaft vergleichen.

Um dieses Konzept einzuordnen, sei zunächst betont, dass Konfliktsituationen und Dilemmas zwangsläufig zum Alltag des Berufspolitikers gehören. Diesbezüglich stehen politische Entscheidungsträger oft in der Kritik, wenn sie überlegt oder vorsichtig an ein schwieriges Thema herantreten und deshalb als zögerlich und entschlussunfähig bezeichnet werden. Sollten sie dagegen rasch urteilen und handeln, wird ihnen Aktionismus und zielloses Verhalten vorgeworfen. Außerdem ist ein Parlamentarier ständig dem Entscheidungskonflikt ausgesetzt, bei Abstimmungen der Verpflichtung entsprechend seinem Gewissen zu folgen oder sich den Vorgaben seiner Fraktion zu beugen. Auf weitere Beispiele persönlicher Konflikte werden wir im Folgenden verzichten, denn unser Ansatz des politischen Dilemmas bezieht sich nicht auf persönliche Konfliktsituationen, sondern auf die gesellschaftlichen Auswirkungen kollektiver Entscheidungsprozesse. Hier zählen also nicht nur Entscheidungen des Einzelnen, sondern deren Folgen, wenn sie mehrheitlich getroffen und dadurch verallgemeinert werden.

Trotz demokratischer Legitimität können Mehrheitsbeschlüsse insofern schädlich ausfallen, als sie nicht nur der Gesellschaft, sondern auch dem Ansehen des professionellen Politikers schaden. Um diese Form des Versagens einzuordnen, ist es dienlich, auf die drei Ebenen des I-I-S Modells zu verweisen [K1.2.1]. Kollektives Scheitern beruht daher nicht nur auf den Handlungen des individuellen Politikers, sondern auch auf den institutionellen Vorgaben seiner Partei. Die Gruppendynamik und Entscheidungsprozesse innerhalb einer Partei entsprechen wiederum den verfassungsrechtlichen Regeln des demokratischen Staatssystems. Diese mehrschichtige Perspektive wirft nun einige Fragen auf. Inwiefern werden Missstände und Krisen durch Eigennützigkeit, Opportunismus, Realitätsferne, kurzfristige Überlegungen und parteitaktische Motive der politischen Entscheidungsträger verursacht? Versagt nicht die Politik, wenn deutlich voraus-

zusehende und daher zu verhindernde Notlagen ausbrechen? Wieso stellt sich erst beim Ausbruch eines Skandals oder einer Krise heraus, dass für deren Vermeidung keine Vorsorge getroffen wurde? Handelt es sich dabei nur um Formen individueller Irrationalität [K5.7.4] oder ist es möglich, dass eigennütziges Verhalten erst in der Summe zu ernsthaften Gesellschaftsproblemen führt? Um diesen Fragen nachzugehen, lässt sich das Erklärungsmodell des wirtschaftsbezogenen sozialen Dilemmas nur geringfügig verändern, um ähnliche Muster des politischen Scheiterns aufzuzeigen.

Bevor das Konzept formell vorgestellt wird, ist es notwendig, noch einmal auf die Prozesshaftigkeit der Entwicklung ernsthafter Probleme und Krisen hinzuweisen, die bereits im Kontext der Wirtschaft thematisiert wurde [K4.7]. Demzufolge lassen sich Krisen aller Art in eine *Entwicklungs-, Ausbruchs- und Reflexionsphase* zerlegen. Jede Krise beginnt mit einer Vorgeschichte, in der entweder durch fehlerhafte Entscheidungen oder Untätigkeit die Weichen für zukünftige Probleme gelegt werden. Dieser Aspekt wird oft missachtet, denn politische Entscheidungsträger und Massenmedien neigen dazu, sich aktuellen Tagesthemen zu widmen. Unter diesen Umständen finden seriöse Auseinandersetzungen über bedrohliche Zukunftsszenarien nur am Rande oder gar nicht statt.

Im Politikalltag spielen die Faktoren Mut und Entschlossenheit eine wichtige Rolle. Eine auf Zukunft ausgerichtete Politik, die gegebenenfalls unpopuläre Maßnahmen oder Reformen erfordert, mag aus wahltechnischen Gründen nicht ausreichend gewinnträchtig sein. Deswegen bedarf es einer Kultur politischer Kommunikation, der es gelingt, langfristig notwendige Korrekturmaßnahmen der Öffentlichkeit auf verständliche Weise zu erklären [K5.7.3]. Zu dieser Vermittlungsarbeit gehört, öffentliches Bewusstsein darüber zu schärfen, dass abgesehen von unvermeidlichen Naturkatastrophen sämtliche Missstände und Gesellschaftsprobleme menschengemacht sind. In der Regel sind sie nicht nur absehbar, sie lassen sich meist mit entsprechenden Gegenmaßnahmen abschwächen oder gar verhindern.

Auf die Frage, warum Politiker scheitern, vorstellbare oder sich anbahnende Probleme und Krisen zu verhindern, wurde bereits in vorherigen Kapiteln eingegangen. Demzufolge zählen erstens Eigennutz und politischer Opportunismus, verursacht durch das *Spiel der Macht* und entsprechendes Konkurrenzdenken, zu den Hauptgründen. Zweitens spielt das Problem *asymmetrischer Information* eine Rolle. Es verweist auf die persönlichen Merkmale der Ignoranz, Verdrängung und Bequemlichkeit, die zu politischen Fehlentscheidungen beitragen. Als Drittes wurde das Problem instrumenteller *Irrationalität* thematisiert, das für fehlende Risikovorsorge und Zukunftsplanung sorgen kann. Dieser Aspekt ist für die folgende Analyse insofern von Bedeutung, als er auf den zeitlichen Horizont in der Bewertung politischer Handlungen hinweist.

Nach der Beschreibung persönlicher Merkmale und Motive im politischen Alltag lässt sich nun das Konzept *politischer Dilemmas* formell skizzieren. Die Sinnhaftigkeit dieses Unterfangens liegt in der Veranschaulichung, wie *egoistische Verhaltensmuster* in der Summe nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Politik langfristige Folgeschäden verursachen können. Um dieses Argument zu verdeutlichen, greifen wir auf die grafische Darstellung des sozialen Wirtschaftsdilemmas zurück und gehen vereinfacht von der Existenz zweier Parteien (A) und (B) aus. Ihr sogenanntes *Parteienwohl* (P) ist mit dem integrativen Konzept des *Firmenwohls* zu vergleichen. Es lässt die Akteure sowohl über egoistische Motive (Y), als auch über gemeinwohlorientierte Beweggründe (W) verfügen [K4.3]. Zu Beginn wird jedoch angenommen, dass beide Parteien eine eigennützig gewinnorientierte Politik (Y) vertreten. Um diese Position auszuwerten, beginnen wir damit, einen zeitlichen Ausgangspunkt (1) festzulegen. Wie im Diagramm 53 dargestellt, geht es darum, egoistisches Verhalten (Y), basieren auf kurzfristigen Wahlinteres-



gehört. Mehrheitsentscheidungen, etwa in der Umwelt-, Außen- oder Sozialpolitik, müssen jedoch nicht zwangsläufig zugunsten des Gemeinwohls ausfallen. Politische Dilemmas entstehen somit dann, wenn mehrheitliche Beschlüsse oder Kompromisse Fehlentscheidungen ( $R=0$ ) enthalten, die auf lange Sicht der Gesellschaft und womöglich auch den Parteien selber schaden.

Ein wichtiger Aspekt, der zu kollektivem Scheitern der Politik beiträgt, bezieht sich auf die gängige Praxis *pragmatischer Verhaltensmuster*. Sie basieren auf einer Haltung und Motivation, die sich ausschließlich am praktischen Nutzen und meist kurzfristigen Erfolg ausrichtet. Das Konzept des *politischen Pragmatismus* zeichnet sich dadurch aus, dass ideelle Vorstellungen, Visionen und abstrakte Gedankengänge weitgehend ignoriert werden. Der Pragmatismus ist nicht pauschal zu verurteilen, denn er bedeutet zunächst Entscheidungen auf sachliche und lösungsorientierte Art anzugehen. Trotzdem weist diese Verfahrensweise in der Politik Schattenseiten auf. Da sich der politische Pragmatismus primär an bekannten und bewährten Denkmustern des *Status Quo* ausrichtet, neigen seine Vertreter dazu, sich kaum mit Zweifeln, ethischen Problemen, zukünftigen Szenarien oder visionärem Gedankengut zu befassen. Der kurzfristige Entscheidungshorizont des politischen Pragmatikers führt in der Regel zur Praxis des *Durchwurstelns* und oft zu Tatenlosigkeit. Da sich der Pragmatist um aktuelle Gegebenheiten und kaum um morgige Möglichkeiten kümmert, schafft er sich ein einfaches Weltbild, das wenig Phantasie und Denkvermögen erfordert. Trifft diese Haltung auf die meisten Parteien und Entscheidungsträger des Staates zu, verschafft sie Grundlagen für eine langfristig gesellschaftsschädigende Politik.

In einer Analyse politischer Parteien darf nicht ignoriert werden, dass sie an Mitglieder gebunden sind, die über ein beträchtliches Mitspracherecht verfügen. Wenn Parteien und ihr Spitzenpersonal politische Positionen präsentieren, reflektieren sie weitgehend die der Mitglieder Mehrheit. Dieser wichtige Aspekt verdeutlicht nicht nur den wesentlichen Aspekt der Teilhabe in liberalen Demokratien, sondern auch die Kehrseite des kollektiven Scheiterns. In Parteien wird zwar um Positionen gerungen und debattiert, es entstehen jedoch auch die Probleme irrationaler Gruppendynamik, des Herdenverhaltens und Bestätigungsfehler durch Echokammern. Derartige Prozesse sind weder neu, noch lassen sie sich nur auf soziale Netzwerke reduzieren. Sie sind ein fester Bestandteil des politischen Geschehens und werfen Fragen der Verantwortungsverteilung auf. Nimmt man beispielsweise das Thema des Klimawandels, betätigen sich Spitzenpolitiker einiger Parteien als Bremser [K5.7.2]. Es ist jedoch meist die Mehrheit ihrer Mitglieder, die diese Haltung gutheißen und dazu beitragen, notwendige Reformen zu verhindern oder zu verzögern. In einer repräsentativen Demokratie ist es daher zu einfach, den Finger auf einzelne Politiker zu zeigen, wenn das Gros der Parteimitglieder die politische Richtung vorgibt.

Das im Diagramm 53 dargestellte Konzept des politischen Dilemmas bezieht sich nur auf die Entstehungsphase eines Gesellschaftsproblems oder Ausnahmezustands. Wenn nach Fehlentscheidungen und Untätigkeit tatsächlich eine Krise ausbricht, herrscht im öffentlichen Diskurs zunächst Überraschung und Bestürztheit. Der momentane Kontrollverlust sorgt in der Politik für Schock und auch die sonst so geschätzten Experten in den Medien sind plötzlich ratlos. Beim Ausbruch einer Krise fehlt den medialen Kommentatoren oft die analytische Distanz und sie verfallen in den Modus der Skandalisierung. Mit subjektiver Berichterstattung sorgen die Massenmedien für Katastrophens Stimmung, Emotionalität und moralische Entrüstung. Schnell werden einzelne Sündenböcke an die Wand gemalt. Diese mögen zwar eine Mitverantwortung für die entstandenen Missstände tragen, meist herrscht jedoch Ungewissheit darüber, ob sie nicht legal und systemkonform handelten. Das Heranziehen individueller Verantwortung als Ursa-

che greift in solchen Fällen zu kurz, da in der Regel institutionelle und systemische Faktoren mit zu berücksichtigen sind. Dennoch zeichnen sich öffentliche Reaktionen auf Missstände und Krisen dadurch aus, dass spontane Schuldzuweisungen ausgesprochen werden. Diese Art des Diskurses ist besonders dann problematisch, wenn die Kritiker selber durch Ignoranz, Fehleinschätzungen und Untätigkeit einen Beitrag zur Entwicklung der Krise leisteten.

Nach der Phase des Schocks und medialen Aufregung äußern die politisch Verantwortlichen meist reflexartig Bekundungen einer „lückenlosen Aufklärung“. Hierbei handelt es sich um eine beliebte Phrase, die als defensive und inhaltsleere Floskel eingesetzt wird. Ernsthafte Missstände im Staatssektor werden in der Regel selten vollständig aufgeklärt [K5.7.6]. Auf die Versprechungen sorgfältiger Ermittlung folgen postwendend Forderungen nach Korrekturmaßnahmen und Reformen, die womöglich schon vor Jahren hätten eingeführt werden sollen. Obwohl in Zeiten des Notstands Besonnenheit und Sachlichkeit gefragt ist, neigen Politiker nun dazu, in Eile Gesetze zu verabschieden, um in der Öffentlichkeit Handlungsfähigkeit zu beweisen. Im Reformeifer spielt es oft kaum eine Rolle, ob die Veränderungen langfristig sinnvoll sind oder sogar neue Probleme schaffen. Im Zweifel lassen sich Fehler später wieder korrigieren.

Ein Beispiel für dieses Verfahrensmuster bietet die hastige und unausgegrenzte Verabschiedung der Agenda 2010, die im Jahr 2003 zum Teil als Reaktion auf die existierende Wirtschaftsflaute überstürzt verkündet wurde. Einerseits bot die Reform eine interessante Ausnahme des politischen Opportunismus, da sie trotz des Risikos, Wahlverluste zu verursachen, erforderliche Maßnahmen anstieß. Andererseits schien der Aktionismus überhand zu nehmen, sodass die Ausprägung der Agenda äußerst stümperhaft ausfiel. Die Berücksichtigung langfristiger Konsequenzen spielte im krisenbedingten Reformeifer der damaligen Regierung kaum eine Rolle. Folglich versprachen die Korrekturmaßnahmen zwar Verbesserungen für die Wirtschaft, gleichzeitig bereitete sie auch den Nährboden für soziale Missstände. Aus den überhasteten Bemühungen um die Agenda 2010 lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Ein effektives Krisenmanagement findet nur dann statt, wenn aus den Ursachen und Umständen vorhergegangener Probleme konstruktive Lehren gezogen werden, um dann mit einem Schuss Weitblick daraus praktische Lösungen zu entwickeln. In der Realität verzögern oder verhindern jedoch Zeitdruck, Unwissenheit, Interessenskonflikte und parteipolitische Strategien sowie die Lobbyarbeit der betroffenen Akteure, Bürokratie und Inflexibilität der Verwaltungsbehörden eine vernünftige Ausformulierung effektiver Korrekturmaßnahmen und Reformen.

Nach der Beschreibung des Modells politischer Dilemmas stellt sich die Frage, warum es im Rahmen einer Gesellschaftsanalyse von Bedeutung ist. Hierzu lassen sich zwei wesentliche Gründe nennen: Erstens verweist es auf das Problem, dass individueller Egoismus besonders dann ein Gesellschaftsproblem darstellt, wenn er als *kollektives Muster* auftritt. Wichtig ist daher nicht nur, individuelles Verhalten auf seine moralischen Charakteristika des Verantwortungsbewusstseins hin zu prüfen, sondern auch wie allgemein verbreitet diese Art des Verhaltens in politischen Kreisen ist. Die Vermeidung zukünftiger Krisen scheint in der Politik nur eine mäßige Priorität zu genießen, da zukunftsgewandte Reformen im Rahmen demokratischer Konsensbildung und der Praxis des eigennützigen Durchlavierens nur mit Mühe durchzusetzen sind.

Zweitens illustriert das Konzept politischer Dilemmas, dass die Verhaltensmuster kollektiven Scheiterns sowohl auf den *Homo oeconomicus* als auch auf den *Homo politicus* zutreffen. Beide leiden unter den Vermeidungsstrategien, sich ernsthaft mit Problemen, Widersprüchen und Konflikten zu befassen. Vergleichbar mit Verzicht im Konsum verursachen politisch inopportune Maßnahmen bei Politikern eine Abwehr- und Verweige-

haltung. Dennoch gestehen unsere Charakterisierungsmodelle dem Wirtschaftsakteur und Politiker neben Egoismus auch gemeinnützige Verhaltensmotive zu. Beiden werden somit die Fähigkeiten und Möglichkeiten eingeräumt, auf positive Weise Veränderungen zugunsten des Gemeinwohls herbeizuführen.

Kollektives Fehlverhalten nach dem Muster politischer Dilemmas ist nicht nur in nationalen Regierungen zu beobachten, sondern auch auf *internationaler Ebene*. Bei den eigennützigen Akteuren handelt es sich nun nicht mehr um nationale Politiker und Parteien, sondern um außenpolitische Interessen einzelner Staaten. Besonders in den Beschlüssen groß angelegter Verhandlungen wird deutlich, wie schwierig es ist, gemeinsame Lösungen für internationale Probleme zustande zu bringen, obwohl sie für das Wohl der Menschheit unentbehrlich wären. Sei es die Europäische Union, Vereinten Nationen oder spezielle Konferenzen, sie scheitern auf kollektive Weise, wenn notwendige Maßnahmen nur halbherzig getroffen werden oder ausbleiben. Nationale Egoismen und Einzelgänge verhindern, dass Kriegsgefahren beseitigt, Steueroasen ausgetrocknet oder Maßnahmen gegen Welthunger, Artensterben und den Klimawandel getroffen werden.

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass fehlender Weitblick, Unwissenheit, Bequemlichkeit, Egoismus und die Abwesenheit jeglicher Visionen und Zukunftsvorstellungen dazu beitragen, Krisen zu verursachen. Das entgegengesetzte Argument trifft jedoch genauso zu, denn der Mangel an Realitätsnähe, Vernunft und Pragmatismus kann ebenfalls zu schweren Verwerfungen führen. Eine effektive Krisenvermeidung ist folglich nur dann realisierbar, wenn politische Entscheidungsträger ein ausgewogenes Maß an Vorstellungskraft sowie Bodenständigkeit und Realitätsbewusstsein aufweisen. Da das Ideal kollektiver Vernunft weitgehend in den Bereich der Träumerei fällt, scheinen die Akteure der Politik und Wirtschaft verurteilt zu sein, wiederholt zu scheitern. In diesem Zusammenhang wird der Politik häufig vorgeworfen, sie *regiere* nicht, sondern *reagiere*. Diese pessimistische Erkenntnis wirft folgende Fragen auf: In welchem Maße benötigt die Menschheit Krisen, damit sie aus den negativen Erfahrungen Lehren zieht? Kann nur durch Scheitern gesellschaftlicher Fortschritt gewährleistet werden? Warum erzeugt der Mensch trotz Wissenschaft und Rationalität ernsthafte Probleme, die so gut wie irreversibel sind? Wie weit sind Appelle an Vernunft und Gemeinnützigkeit fähig, kollektives Scheitern zu verhindern? Fragen dieser Art mögen bedrohlich klingen und sind schwer zu beantworten. Doch gerade deswegen ist es notwendig, sie zu stellen und über sie zu diskutieren. Sie müssen als Impuls dienen, um rationales Denken, Phantasie und Kreativität zu stärken und dadurch menschliches und institutionelles Versagen auf Kosten des Gemeinwohls so weit wie möglich zu vermeiden.