Analyse & Kritik 23/2001 (© Lucius & Lucius, Stuttgart) S. 81–87

Reinhard Zintl

Markt statt Politik?

Kommentar zu Reiner Eichenberger: „Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses"

Abstract: Eichenberger's ‚deregulation' concept is designed to make political competition as similar to market competition as possible. The aim is to replace the competition of encompassing programmes by the competition of issue specific policies. In my view this idea is mistaken. First, it is by no means clear how the proposed institutions might work, since no hint is given how issue specific policy supply and unspecific political demand are matched. Second, and more important, the conception is normatively unconvincing. It aims at dissolving the political decisions of a society into an aggregate of separate and mutually independent issue specific policy decisions – which would destroy the role politics has in a market society, namely, to provide market-complementary and not just market-analogous decisions.

1. Das Argument

Ich will zunächst kurz darstellen, wie ich Eichenbergers Argument verstanden habe, damit der Leser selbst beurteilen kann, ob die folgenden Einwände auf Mißverständnissen beruhen und insofern irrelevant, oder ob sie dem Argument gerecht werden und insofern diskutabel sind.

Eichenberger diagnostiziert einen politischen Krankheitszustand und gibt zugleich zu erkennen, was in seinen Augen der gesunde Zustand wäre: Die gegenwärtig in allen repräsentativ-demokratischen Systemen vorherrschende Politik ist problematisch, weil bürgerfern. Sie begünstigt die speziellen Interessen der Amtsinhaber, verbündet mit den partikularen Interessen schlagkräftiger Interessengruppen, unterstützt durch „expressive" Präferenzen der Wähler (51). Das positive Gegenbild ist ein gleich im ersten Satz eingeführtes „Allgemeinwohl" (43), definiert als die Durchsetzung der „instrumentellen" anstatt der expressiven Präferenzen der „Normalbürger" (49) durch entsprechendes Handeln der Amtsinhaber, verbunden mit der Zurückdrängung der Interessen der gut organisierten Gruppen.

Ursache der gegenwärtigen Probleme ist in Eichenbergers Sicht eine zu lose Rückkoppelung der Amtsinhaber an die Wähler, die allen Seiten falsche Anreize bietet. Die Rückkoppelung ist zu lose, weil der politische Wettbewerb überreguliert und daher nicht scharf genug ist. Der Therapievorschlag folgt in unmittelbarem Umkehrschluß aus der Diagnose: Der Wettbewerb muß dereguliert werden. Drei institutionelle Schritte sind hierzu geeignet:

(1) Offene Wettbewerbsteilnahme für Ausländer und nicht lokal ansässige Inländer.

(2) Kandidatur nicht nur natürlicher Personen, sondern beliebiger Organisationen, die weisungsgebundene Delegierte in die Entscheidungsgremien schicken und sie nach Belieben und Bedarf austauschen können.

(3) Zulassung gewinnorientierter Unternehmungen zum politischen Wettbewerb; sie sollen mit ihrem politischen Angebot Geld nach Marktlage verdienen können.

Diesen Vorkehrungen schreibt Eichenberger die folgenden Wirkungen auf den politischen Prozeß zu (47–52):

Zum einen wird das politische Angebot sich unter diesen Bedingungen enger an den wirklichen Interessen der Wähler orientieren, „weil die Unterschiede zwischen den verschiedenen potentiellen politischen Anbietern sowie ihre Zahl zunehmen und so Absprachen schwieriger zu treffen und durchzusetzen sind"; „Gebietskartelle" lösen sich auf; der Marktzutritt von überregional organisierten Anbietern mit „fachlicher Spezialisierung" und entsprechender Reputation drängt die „Vollzeitberufspolitiker" zurück; zugleich werden die Wähler durch diese fachlich kompetenten Organisationen („beispielsweise international bekannte Politikberatungsfirmen oder reputierte Menschenrechts- und Umweltschutzorganisationen") zu einem „ernsthaften politischen Diskurs" gebracht, in dem sie über ihre wirklichen („instrumentellen") Präferenzen aufgeklärt werden, ihre uneigentlichen („expressiven") Präferenzen überwinden und entsprechende Verhaltenskonsequenzen zu ziehen lernen.

Zum anderen sorgen die neuen Institutionen dafür, dass Versprechungen auch wirklich vollzogen werden, weil die spezialisierten Anbieterorganisationen ihre künftigen Einkommenschancen anderswo nicht durch Reputationsverlust aufs Spiel setzen werden; weil die Aufhebung des individuell freien Mandats den einzelnen Abgeordneten zugleich vor den Pressionen oder Verlockungen der örtlichen Spezialinteressenten schützt; weil das Einkommen aus wie versprochen vollzogener Politik hoch ist und daher die Käuflichkeitsschwelle erhöht wird; weil Absprachen unter den Gewählten auf Kosten ihrer Wähler erschwert sind.

Insgesamt haben wir es mit einer Eins-zu-eins-Übertragung der Beschreibung eines scharfen Marktwettbewerbs in die Arena der Politik zu tun. Nach Eichenbergers Überzeugung leistet der politische Wettbewerb umso mehr, je näher er dem – seinerseits nichtregulierten – Marktwettbewerb gebracht wird. Auch dort werden die Interessen der Anbieter umso mehr denen der Nachfrager unterworfen, je offener der Marktzutritt ist, je unmittelbarer der erzielte Gewinn an die angebotene Leistung geknüpft ist, je weniger Absprachen unter den Anbietern möglich sind; auch dort dominieren die instrumentellen Interessen der Nachfrager, die das Gegenstück zu den ‚Normalbürgern' in der politischen Arena sind.

Wichtig ist Eichenberger schließlich die Feststellung, sein Vorschlag sei nicht utopisch und auch nicht revolutionär, sondern könne ohne Probleme im Rahmen der bestehenden repräsentativ-demokratischen Institutionen realisiert werden.

Mein Kommentar lautet in Kurzfassung: Man kann dem negativen Teil der

Lagebeschreibung – zu lose und in ihrer Wirkung Partikularinteressen begünstigende Rückkoppelung – zustimmen, ohne deshalb ihrem positiven Teil – der Eichenbergerschen Beschreibung des ‚Allgemeinwohls' – und seinen Therapievorschlägen zustimmen zu müssen. Eichenbergers Vorstellungen über einen akzeptablen politischen Prozeß sind, ernst genommen, alles andere als evolutionär. Auch dann, wenn man sie nicht wörtlich nimmt, sondern eher als Aussagen über die erwünschte Richtung denkbarer marginaler Veränderungen, sind sie problematisch, da ihnen ein Konzept politischer Entscheidungen zugrundeliegt, das bei genauer Betrachtung unhaltbar ist. Dies soll im folgenden begründet werden.

2. Der Idealprozeß näher betrachtet

Seltsamerweise scheint Eichenberger vor allem Widerspruch gegen die harmlosen Aspekte seiner Vorschläge zu erwarten: Eigentlich alle Einwände, die er vorwegnimmt und zurückweist, beziehen sich auf die Themen der Kandidatur von Nichtansässigen und der Möglichkeit, mit Politik ernsthaft Geld zu verdienen. Die Einwände hiergegen sind in der Tat schwach und leicht aus dem Felde zu schlagen. Allenfalls könnte man gegen Eichenberger den Gegeneinwand erheben, dass zwar nichts gegen die beiden Neuerungen spricht, dass man sich aber von ihnen auch nicht allzu viel versprechen sollte: (Noch-)Nichtansässige dürfen auch heute schon vielfach in der einen oder anderen Form kandidieren, ohne dass das einen großen Unterschied macht. Höhere Gehälter oder frei ausgehandelte Honorare, das zweite Thema, dürften keineswegs in allen Konstellationen die erwünschten Folgen für die Verläßlichkeit der Amtsinhaber haben. Das Argument, das Eichenberger hierzu präsentiert – Erhöhung der Käuflichkeitsschwelle –, paßt gut auf Beamte oder Richter, die ihr Amt sicher haben, solange sie nicht sündigen, und die zugleich ihr Einkommen duch Käuflichkeit aufbessern können, hierbei jedoch genau die Sünden begehen müssen, mit denen sie ihre Stellung riskieren. Eine höhere offizielle Entlohnung erhöht hier ganz offensichtlich die Schwelle, die überschritten werden muß, bevor man korrupt wird. Für Amtspersonen hingegen, die nur auf Zeit gewählt sind und die freie Entscheidungen treffen müssen, also Politiker vor allem, sieht es anders aus: Wenn Politiker käuflich sind, sieht man das den Entscheidungen selbst gar nicht an (es sind ja autonome Richtungs- und Regelsetzungsentscheidungen), sondern bestenfalls der Geschichte dieser Entscheidungen; zugleich verlieren gewählte Amtsinhaber ihr Amt typischerweise nicht durch Amtsenthebung, sondern mangels Wiederwahl. Es ist durchaus plausibel, dass höhere offizielle Entlohnung die Willfährigkeit der Amtsinhaber gegenüber denjenigen erhöht, die Unterstützung im Wahlkampf mobilisieren können – der Schmerz über den Amtsverlust ist ja gewachsen, zugleich gibt es Möglichkeiten, sich in nicht riskanter Form willfährig zu erweisen. Mit anderen Worten: Administrative und richterliche Korruption können mit den erwähnten Mitteln bekämpft werden; in der politischen Arena könnten die gleichen Mittel ganz im Gegenteil besonders unerfreuliche Formen der Korrumpierbarkeit fördern, nämlich die in Richtungsfragen.

Wie dem auch sei – Eichenberger hätte besser daran getan, sich mögliche

Einwände vorzustellen, die gegen den Kern seines Arguments gerichtet sind, nämlich gegen die Idee territorial ungebundener und fachlich spezialisierter Organisationen, die („von lokalen Partikularinteressen unabhängige") sachlich bewährte Politiken („Markenprodukte") garantieren und mit Hilfe weisungsgebundener Agenten durchführen. Mit anderen Worten, Einwände gegen die Idee einer politischen Konkurrenz, in der nicht mehr Gesamtpolitiken im Wettbewerb miteinander stehen, sondern problemspezifische Dienstleistungsangebote je für sich um Nachfrage werben. Die Fragen hierzu, die Eichenberger offensichtlich nicht in den Sinn kommen, liegen auf der Hand: Wie hat man sich die Arbeit der „Parlamente und Exekutivämter" (49) vorzustellen, in die „Politikunternehmungen" ihre „Fachspezialisten" „delegieren" (49)? Sind das weiterhin territorial definierte Parlamente, Gemeinderäte usw., in denen sich nun unterschiedlichste Experten für spezielle Politikbereiche finden, die allesamt politikspezifische imperative Mandate haben? Wie garantiert eine mit bestimmter Reputation ausgestattete Organisation ihren Wählern die Lieferung des speziellen Produkts, für das sie als kompetent gilt und für dessen Bereitstellung sie gewählt wurde?

Man hat zwei Möglichkeiten, sich das auszumalen. Entweder nimmt man die Vorstellung von Spezialisten statt Generalisten wörtlich. Das heißt, dass beispielsweise eine Organisation, die für eine spezielle Konzeption der Bildungspolitik steht, mit der Wahl ihrer Vertreter in ein Parlament das Mandat und die Verpflichtung erhält, nun genau diese Politik zu machen, falls sie mehr Stimmen erhalten hat als andere Organisationen, die ebenfalls als Anbieter von Bildungspolitik aufgetreten sind. Sie hat gewissermaßen den Zuschlag erhalten. Sie muß nun liefern, und selbstverständlich sind ihre Delegierten an das Angebot der Organisation gebunden. Andere Organisationen, die für andere Politikbereiche kandidiert haben und gewählt wurden, tun Gleiches in ihren Bereichen.

Interpretiert man den Vorschlag so, stellt sich aber sofort die Frage, warum nur die Anbieter spezialisiert agieren sollen. Warum sollen nicht auch die Wähler ihre je spezielle Nachfrage im einzelnen artikulieren können? Warum soll ein Wähler sich vorab entscheiden müssen, ob er mit seiner Stimme nun eine bestimmte Schulpolitik oder eine bestimmte Beschäftigungspolitik oder eine bestimmte Außenpolitik kaufen will? Sollte er nicht vielmehr für jedes Thema seines Interesses eine Wahl haben – wie im Marktwettbewerb auch? Mit anderen Worten: Die Marktanalogie ist erst dann konsequent vollzogen, wenn jeder Wähler viele Stimmen hat und mit jeder seiner Stimmen ein eigenes Gremium beschicken kann, und wenn in jedem dieser Gremien funktional selbständige Politikbereiche verhandelt werden. Das ‚Allgemeinwohl' käme dann additiv zustande, als Gesamtheit der Entscheidungen dieser Gremien. Diese Idee mag bestechend oder verrückt sein – sie kann aber auf keinen Fall als Deregulierung angesehen werden und auch nicht als evolutionär realisierbar.

Nehmen wir also an, hieran sei nicht gedacht. Laut Eichenberger sitzen ja seine Spezialisten mit den „traditionellen Parteien und Politikern" (49) zusammen. Dann bewegen wir uns im Rahmen der uns vertrauten Sorte von Politik, also einer eher synoptischen Bewältigung von Problemen kollektiver Wahl. Hier ist die Wählerentscheidung eine kompakte und problemunspezifische Angelegenheit, es gibt dementsprechend typischerweise keine reinen Partialangebote. Zur Debatte

stehen nicht nur Einzelpolitiken, sondern die Kohärenz des Ganzen, die akzeptable Setzung von Prioritäten, faire Lastenverteilungen usw. Wenn aber das der Hintergrund sein soll, bleiben Eichenbergers Rezepte weitgehend unverständlich: Wie sollen sich die Abgesandten von Greenpeace mit denen der Bertelsmann AG (die sicher Kandidaten zur Hochschulpolitik präsentieren würde) über ein Paket zur Bildungspolitik einigen? Welche Rolle spielt die jeweilige Spezialreputation der Organisationen noch? Welche Funktion kann hier das organisationsgebundene imperative Mandat haben? Was kann die spezialisierte Organisation ihren Wählern garantieren? Inwiefern sind hier die Spezialisten produktiver als die bisher tonangebenden Generalisten? Warum ist es besser, viele kleine Anbieter als wenige große zu haben, und warum soll es von Vorteil sein, dass Absprachen erschwert werden?

Plausibler wäre hier das klassische – Eichenberger würde sicher sagen: das traditionelle – Bild, in dem die Marktanalogie des politischen Wettbewerbs eben nicht eins-zu-eins gedacht werden kann: Die Beziehung zwischen Wählern und Gewählten kann zwar nach innen als ein Nachfrage-Angebots-Prozess gedeutet werden, das Resultat dieses Prozesses aber ist selbst gewissermaßen erst die Entscheidung darüber, welche Produkte eine Gesellschaft als Ganze nachfragen will. Die Programmanbieter im politischen Wettbewerb bieten konkurrierende Entwürfe dieser gesellschaftlichen Nachfrageentscheidung an. Sie müssen also, dem Charakter der Entscheidung entsprechend, aktiver und kreativer mit den problemspezifischen Präferenzen der Wähler umgehen als die Produktanbieter im Marktwettbewerb mit denen der Kunden. Solange die Politik in herkömmlicher Weise gedacht wird, sind die Repräsentativorgane in diesem Sinne Produktnachfrager und nicht Produktanbieter: Sie bringen die kollektive Nachfrage in Form. Sie sind daher – legitimatorisch gesehen – notwendig Generalisten. Die von Eichenberger ins Spiel gebrachten Spezialisten sind hingegen Anbieter von Produkten, an die sich die Nachfrage der Generalisten richtet – aber sie sind nicht die fortschrittliche Alternative zu den Generalisten.

Man kann es so oder wenden – in beiden Fällen ist das Bild düster: Entweder nimmt man die Eichenbergersche Marktanalogie beim Wort, dann kann institutionell kein Stein auf dem anderen bleiben. Oder man bettet seine Anregungen in den überkommenen Rahmen ein, dann aber wirken sie unausgegoren.

3. Die Gemeinwohlkonzeption näher betrachtet

Eichenberger charakterisiert den „expressiven Diskurs" als dominiert von „Schlagworten wie Verteilungsgerechtigkeit, Steuersenkungen, nationale Einheit und Kampf gegen böse Kräfte wie Korruption, Drogen oder Kriminalität" (52). Gegenstück ist die „sachliche Diskussion" über die „Auswirkungen" und die „gesellschaftliche Wünschbarkeit" konkreter Handlungsalternativen, deren Maßstab nicht wohlfeiles Moralisieren, sondern die instrumentellen Präferenzen des Normalbürgers sind. Nun kann es sich aber – hoffentlich auch in Eichenbergers Urteil, der ja für eine „liberale" Position plädiert – hier wohl nicht um diametral gegensätzliche Formen des Argumentierens handeln. Die Überlegung ist

einfach: Es gibt keinen Grund, schon gar nicht für einen Liberalen, die sogenannten instrumentellen Präferenzen der Normalbürger als homogen und konfliktfrei anzusehen. Wenn sie nicht homogen sind, besteht Bedarf an mehr als nur instrumentellem Argumentieren, nämlich an Abwägung. Das ist in der Politik anders als im Marktwettbewerb, in dem nur intrapersonell abgewogen werden muß. Im Marktwettbewerb muß man die Folgen des eigenen Handelns für andere nicht berücksichtigen, solange man nur die Spielregeln nicht verletzt (ob man über diese Folgen nachdenken sollte oder nicht, ist eine andere Frage). In der Politik dagegen müssen Wechselwirkungen in der Entscheidung ausdrücklich berücksichtigt werden – die Spielregeln nehmen das den Akteuren nicht ab, sondern sie verlangen und unterstützen es, allenfalls kanalisieren sie den Abwägungsprozeß. Man kommt in der Abwägung der konfligierenden instrumentellen Interessen nicht ohne allgemeine Urteile darüber aus, wie man zweckmäßigerweise und vor allem gerechterweise zu verfahren hat. Man muss also unweigerlich – auch – ‚moralisieren'. Wenn das so ist, kommt es aber nicht darauf an, ob man moralisiert, sondern in welcher Qualität man das tut.

Gemessen an dieser Problemlage erweist sich Eichenbergers Gemeinwohlbegriff als nihilistisch und daher unbrauchbar. Die Folgen der Blickverengung sind an einigen Stellen bizarr: Wenn Eichenberger von Diskurs und Präferenzenbildung im Diskurs spricht, erwartet man unwillkürlich, von ihm Lügen gestraft zu werden und nun doch etwas über die Schärfung von Maßstäben und vielleicht auch die Transformation und gelegentlich Zügelung von Präferenzen durch Selbstaufklärung zu lesen – was man bekommt, sind aber nur einige Sätze über die Aufdeckung von Zweckmäßigkeiten.

Kritisches Potential hätte – gerade in einem Argument wie dem von Eichenberger – viel eher ein Gemeinwohlbegriff, der aufgeklärtes und verantwortbares von hohlem und manipulativem Moralisieren unterscheidet – also etwa universalistische gegen partikularistische Maßstäbe stellt, Respekt vor den Schwächeren gegen Ellenbogenmoral usw. Hätte Eichenberger das getan, hätte er allerdings auch zurückhaltender in seinen Preisungen des Spezialistentums und seiner Schmähung der ‚traditionellen' Politik sein müssen. Er hätte dann die repräsentative Demokratie nicht lediglich als eine Form der Delegation einordnen können und könnte auch nicht so indifferent gegenüber dem freien Mandat sein. Es geht in der politischen Arbeitsteilung zwischen Wählern und Repräsentanten nicht einfach darum, eine irgendwie gegebene Nachfrage nach speziellen politischen Dienstleistungen möglichst punktgenau zu befriedigen. Es geht vielmehr idealerweise darum, mit geteilten Rollen eine gemeinsam verantwortbare Entscheidung zu finden. Hierbei haben die Gewählten die Pflicht, die Interessen ihrer Wähler getreulich und fair zu verfolgen, aber dazu gehört auch, dass sie aktiv herausarbeiten sollten, welche Interessen klugerweise und gerechterweise wie weit durchgesetzt werden dürfen. Von den Wählern verlangt das die Fähigkeit, ein gewisses Maß an Selbständigkeit ihrer Repräsentanten zu dulden und die Gründe ihres Handelns sorgfältig zur Kenntnis zu nehmen, bevor sie sie mit Abwahl bestrafen oder mit Wiederwahl belohnen – das ist der Sinn des freien Mandats. Wenn mit ihm allgemein schlecht umgegangen wird, muß man sich etwas einfallen lassen.

Es aber ganz einfach abzuschaffen, wie Eichenberger empfiehlt, würde die Lage in der Hinsicht, auf die es ankommt, schlechter machen und nicht besser.

4. Bilanz

Eichenbergers Argument führt in die Irre, da er die Analogie zwischen Marktwettbewerb und politischem Wettbewerb fahrlässig überstrapaziert. Die Alternative im politischen Wettbewerb ist eben nicht ‚(unerwünschte) Selbständigkeit der Amtsinhaber gegen (erwünschte) Dominanz der (instrumentellen) Wählerpräferenzen'. Eine solche Alternative stellt durchaus eine zutreffende Beschreibung der institutionellen Problemlage im Marktwettbewerb dar. Im politischen Wettbewerb dagegen hat man es notwendigerweise mit (beschränkter) Selbständigkeit der Programmanbieter und mit (zum Teil) nicht-instrumenteller Haltung der Programmnachfrager zu tun. Man sollte nicht darauf zielen, solche Züge des politischen Wettbewerbs zu beseitigen, sondern vielmehr darauf, sie in möglichst leistungsfähiger und ethisch akzeptabler Weise mit den üblichen Eigenschaften des Wettbewerbs zu verbinden. Die theoretische Herausforderung besteht in der Artikulation der entsprechenden Kriterien und der geeigneten institutionellen Schritte, nicht in mechanischen Übertragungen, die nichts weiter sind als Fingerübungen in angewandter Ideologie.