

Verzweiflung, Notwendigkeit und Führungskraft

Autor(en): **Horn, Karen**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **98 (2018)**

Heft [1]: **Grenzen sprengen!**

PDF erstellt am: **17.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-816231>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Window of Opportunity:

9 Verzweiflung, Notwendigkeit und Führungskraft

Wo tun sich Möglichkeiten für Reformen im politischen Prozess auf – und wie lassen sie sich dann auch produktiv nutzen?

Ein Blick nach Frankreich.

von Karen Horn

Politisch steckte Frankreich vor zwei Jahren in einer Sackgasse. François Hollande gab einen Präsidenten von trauriger Gestalt. In einer seltenen Kombination von Ungeschicktheit und Unschicklichkeit beschädigte er nicht nur sein Erbe, sondern auch die Sozialistische Partei und das gesamte politische Gefüge. Wirtschaftlich schienen die Franzosen in Depression zu verfallen und hatten Grund dazu: Die Staatsausgaben waren so ziemlich das Einzige, was wuchs. Die Produktivität stagnierte, Unternehmensgewinne und Investitionen schrumpften, die Arbeitslosenquote lag bei über 10 Prozent, jeder vierte Jugendliche fand keine Stelle. Die Verbitterung der Menschen war mit Händen zu greifen; die Rechtspopulistin Marine Le Pen lief schon einmal warm für den Élysée-Palast.

Es kam alles anders. Der frühere Wirtschaftsminister Emmanuel Macron erkannte in der tiefen Krise ein erstes «Window of Opportunity», und er ergriff die Chance. Er liess seinen Chef im Regen stehen, gründete eine eigene Bewegung, atomisierte das politische Mittelfeld, putzte eine inkompetente Marine Le Pen im entscheidenden TV-Duell von der Platte und wurde ein Präsident, dem Kritiker keine grössere Ehre erweisen können, als ihn «Jupiter» zu schimpfen. Mittlerweile zeigt sich, dass Macron nicht nur sein persönliches Karrierefenster genutzt hat, sondern für sein Land immer neue Reformfenster aufreisst. Er überzieht das Land in rasantem Tempo mit so tiefgreifenden wie wichtigen Umbauten. Den Arbeitsmarkt deregulieren? Die Gewerkschaften entmachten? Die soziale Sicherung neu aufstellen? Das Bildungssystem erneuern? Die Unternehmensbesteuerung attraktiver machen und neue Wettbewerbsfähigkeit schaffen? Das deutsch-französische Tandem aufrichten und der EU neuen Schwung verleihen? All das hat er schon angestossen, und noch mehr hat er vor.

Macron wird nicht alle seine Ziele erreichen können. Auch gibt es gute Gründe, Teile seiner Agenda und seines politischen Stils sorgenvoll zu sehen – seinen technokratischen Etatismus, sein Plädoyer für noch mehr Harmonisierung in Europa, seinen ungeduldigen und wenig offenen Umgang mit

der Presse. Dennoch ist diese Präsidentschaft das Beste, was dem blockierten Frankreich passieren konnte. Dass es passieren konnte, ist aber so wenig ein Wunder wie eine Selbstverständlichkeit. Im Rückblick lässt sich immer erklären, wieso sich das erste «Window of Opportunity» geöffnet hat, das es zu nutzen galt, doch in einer verantwortlichen Weise bewusst herbeiführen kann man eine solche Konstellation politischer und gesellschaftlicher Einflüsse nur schwer.

Angebotsseitig hatte das Entstehen dieses besonderen Moments viel mit dem intelligenten und taktisch klugen «politischen Unternehmer» Macron zu tun. Nachfrageseitig lag es am «ras le bol» in der Bevölkerung, an einem Empfinden der Menschen, dass die Zustände die Grenze des Erträglichen überschritten hatten. Im Einzelnen reichten die Gründe von der über viele Jahrzehnte vertieften Unzufriedenheit mit einem personell diskreditierten und dysfunktionalen politischen System, der wirtschaftlichen Stagnation und dem Auslaugen des Mittelstands bis hin zur Kränkung durch den geopolitischen Bedeutungsverlust Frankreichs und zur alltäglichen Angst vor dem Terror. Flapsig formuliert: der Karren steckte tief genug im Morast, um die Kräfte der Gesellschaft zu mobilisieren.

Fenster auf für frische Luft!

Gerade in einer solch vertrackten Lage lässt sich manchmal das «Gefangenendilemma» kollektiven Handelns überwinden, jene anreiztheoretisch verheerende Situation, in der Reformen wegen individueller Befindlichkeiten keine Unterstützung finden, obwohl sie am Ende für jedermann bessere Bedingungen schaffen würden. «Unter das Joch der Notwendigkeit beugt jeder willig den Nacken», schrieb Ende des 18. Jahrhunderts der deutsche Philosoph Wilhelm von Humboldt in seinen «Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen». Dabei verstand er das «Prinzip der Notwendigkeit» – im Gegensatz zur reinen (potenziellen) Nützlichkeit – vorrangig als ein strenges begrenzendes Legitimationskriterium für staatliches Handeln allgemein.

Der aktuelle Fall Frankreichs lässt sich mit Hilfe ökonomischer Theorien an der Schnittstelle zur Sozialphilosophie bestens studieren und analysieren. Die Kernfragen dieses Forschungsprogramms lauten: Woher kommt der Wohlstand der Nationen, und wie entwickeln sich die gesellschaftlichen Institutionen, derer es dafür notwendig bedarf? Die erste dieser beiden Fragen hat schon im 18. Jahrhundert der schottische Moralphilosoph Adam Smith beantwortet, der unter anderem auch als Begründer der modernen Ökonomik gilt: Der Wohlstand beruht auf dem Prinzip der Arbeitsteilung und dem sich ihr verdankenden Produktivitätsschub. Die zweite Frage versuchen bis heute vor allem die Vertreter der modernen Institutionenökonomik und der evolutorischen Ökonomik zu beantworten.

Formelle Institutionen – Verfassungen, Gesetze, Regeln, Regulierungen – werden politisch bewusst gesetzt; informelle Institutionen – handlungsleitende Normen, Sitten und Gebräuche, Mentalitäten, verbreitete Überzeugungen, der grundlegende gesellschaftliche Wertekonsens – wachsen spontan. Zwischen den formellen und den informellen Institutionen besteht indes eine enge Verbindung; die informellen tragen die formellen Institutionen. Einem Land eine Verfassung zu geben, die nicht von heimischen Sitten und Konventionen getragen ist, bringt deshalb beispielsweise wenig; sie wird oft schlicht ignoriert und verursacht auf viele Jahre Konflikte. Man kennt derlei aus den Fällen, in denen Besatzungsmächte (wie die Vereinigten Staaten) nach einem Krieg einem besiegten Land (wie dem Irak) ein politisches System oktroyiert haben, das seiner Kultur, seinem traditionell herausgebildeten Regelsystem und seinem Entwicklungspfad aus der Vorkriegszeit nicht entsprach. Umgekehrt waren in der Geschichte viele jener Versuche erfolgreich, eine solche «Stunde null» als geöffnetes Fenster der Möglichkeiten und als konstitutionellen Moment zu nutzen, womit sich an etwas ursprünglich Vorfindliches, in Sitten und Gebräuchen verwurzelt und schon zuvor rechtlich Festgeschriebenes anknüpfen liess. Gute Beispiele sind Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg; beide hatten eine robuste Tradition, die sich unter Anleitung durch die Alliierten weiterentwickeln liess.

Pfadabhängigkeiten und ihre Fallstricke

Jenseits der Stunde null, im gewöhnlichen Alltag, hängt die Fähigkeit eines Landes, sich immer wieder neu zu erfinden und seine formellen Institutionen durch Reformen an die Notwendigkeit anzupassen, von den in Wahlen und auch sonst im öffentlichen Leben und Diskurs zum Ausdruck kommenden Präferenzen und Überzeugungen der Bürger ab – den «Belief Systems», wie sie der Wirtschaftshistoriker und Institutionenökonom Douglass C. North genannt hat, einer der Wirtschaftsnobelpreisträger des Jahres 1993. Diese Überzeugungen,

Grundlage der informellen Institutionen, verändern sich nur langsam. Sie sind in ihrer Entwicklung ähnlich wie die formellen Institutionen «pfadabhängig», also von früheren Weichenstellungen tiefgreifend geprägt. Diese Vorprägung kann sich günstig oder ungünstig auswirken – günstig beispielsweise dann, wenn sich in den gewachsenen Denkstrukturen ein kaufmännisches Ethos entwickeln kann, das der für allgemeine Prosperität sorgenden Marktwirtschaft den Boden bereitet. Dies sind die bürgerlichen Tugenden («Bourgeois Virtues») und ihre umfassende soziale Anerkennung («Bourgeois Dignity»), von denen die Wirtschaftshistorikerin Deirdre McCloskey argumentiert hat, dass ihre Herausbildung in den Niederlanden im 18. Jahrhundert die eigentliche Wurzel der modernen Welt bedeute.

Wo solche Voraussetzungen fehlen, ist die Herausbildung geeigneter Institutionen zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, aber sie verläuft weniger glatt. Sie ist dann die Folge externer ökonomischer oder politischer Schocks, die hinreichend schwerwiegend sind, um der Regierung, Beratern, politisch einflussreichen Kreisen und der Bevölkerung insgesamt vor Augen zu führen, dass die bisherigen Institutionen ihre Aufgabe nicht länger erfüllen. Eine solche Enttäuschung der Erwartungen stösst eben jenes «Window of Opportunity» für eine Anpassung der Überzeugungen auf, die ihrerseits eine Anpassung der formellen Institutionen in die Wege leiten kann. Im Idealfall kommt es zu einer gegenseitigen Bestärkung: Die Anpassung der Überzeugungen ermöglicht eine institutionelle Reform, deren Erfolg die neuen Überzeugungen weiter vertieft, woraufhin wiederum die Institutionen weiter verbessert werden können – und so weiter. Wenn beides in dieser Weise ineinandergreift, kann es zu einem echten, kumulativen, sich selbst verstärkenden Wandel kommen.

Diesen Prozess kann man nicht kontrollieren oder präzise steuern. Aber es gibt Konstellationen und Verhaltensweisen, die ihn begünstigen. So profitiert er massgeblich von politischer Führungskraft. Es hilft, wenn der externe Schock herausragende «politische Unternehmer» wie Macron auf den Plan ruft, also Persönlichkeiten, die sich auf dem «Markt» der Politik als Innovatoren betätigen und ein verkrustetes, versagendes System mit neuen politischen «Produkten», also Ideen, Erzählungen und Methoden, aus den Angeln heben. In Analogie zu den Unternehmermodellen in der ökonomischen Theorie kann man sich auf dem politischen Markt einen intrinsisch motivierten, von seiner Mission besessenen, das System zunächst aus dem Gleichgewicht bringenden, es dann aber auf einen höheren und besseren Entwicklungspfad hebenden Pionierunternehmer nach Joseph Schumpeter vorstellen. Das braucht nicht zwingend eine Einzelperson zu sein, es kann auch eine neue politische Gruppierung, eine Partei, eine Bewegung, ein Think Tank oder ein sonstiger politischer Akteur sein. Oder aber man denkt sich den alerten, das System eher

stabilisierenden politischen Arbitrageur nach Israel Kirzner, der inhaltliche Verknüpfungen und deren politische Potenziale erkennt, die gleichsam auf der Strasse liegen, ohne dass sie bisher jemand genutzt hätte. Zu Emmanuel Macron und «La République en marche» passt wohl eindeutig am besten das Schumpeter'sche Modell.

Eine derartige Führungskraft, wie der französische Präsident sie entfaltet, setzt nicht nur gewisse kognitive Fähigkeiten voraus, um überhaupt zu erkennen, welche Fehlsteuerungen genau das Land lähmen und welche Reformen zur Überwindung der Blockaden notwendig sind. Es braucht auch Koordinationsvermögen, um genug Entscheidungsträger und Wähler zu überzeugen oder sie zum Mittun zu bewegen, zur Not mit Hilfe kompensatorischer Deals; gute Anpassungsfähigkeit, um mit unvorhergesehenen Schwierigkeiten kreativ umgehen zu können und Lösungen zu finden; wache Vorstellungskraft, um zu antizipieren, wie sich andere in Verhandlungs- und Konfliktsituationen verhalten; und nicht zuletzt eine möglichst unangefochtene moralische Autorität. Noch weitere Qualitäten sind gewiss nützlich, zum Beispiel ein sicheres Gespür für Timing, Geduld, Beharrlichkeit, Weitsicht – und persönlich auch ein hinreichend dickes Fell. Über derlei verfügt Macron offenbar.

Zudem spielt eine Rolle, ob der politische Unternehmer und seine Berater ein Händchen dafür haben, die angemessene kommunikative Strategie zu wählen. In einigen Fällen hilft es, sein Projekt im Detail zu erklären, mit Fakten zu unterlegen und rational nachvollziehbar zu machen. In anderen Fällen jedoch schießt man sich als Politiker eher ins eigene Knie, wenn man der Öffentlichkeit schon von Anfang an genau sagt, was man vorhat. Mitunter kommt man eher ans Ziel, wenn man seine Agenda teils im Dunkeln lässt und dafür sorgt, dass die vorübergehend notwendigen schmerzhaften Effekte der eigenen Politik nicht so genau zurechenbar sind – schon allein deshalb, weil man nicht allzu sehr zur Zielscheibe von Kritikern werden darf, wenn man eine Weile überleben und etwas bewirken will.

Diese nicht sehr sympathische, aber manchmal wirksame Strategie nennt der Politikwissenschaftler Nils Karlson «machiavellisch», nach Niccolò Machiavelli, auf dessen Werk letztlich alle politologischen Theorien der Machtausübung zurückgehen. Sie setzt neben aller Intelligenz auch einen scharfen Machtinstinkt voraus. Das unterscheidet sie von der auf Rationalität setzenden, faktenbasierten «popperianischen» – nach dem Philosophen Karl Popper, dem es um Erkenntnisfortschritt und stückweise Reformen zu tun war – Strategie, wie auch von der mit neuen Denkgebäuden verbundenen «kuhnschen» Strategie, benannt nach dem Wissenschaftstheoretiker Thomas Kuhn, der den Prozess abrupten Paradigmenwechsel beschrieben hat. Dies allerdings, schreibt Karlson in seinem neuen Buch «Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies», sind die Strategien, an deren

Ausarbeitung und Verwirklichung sich auch Wissenschaftler aktiv beteiligen können.

Welche Strategie ist die sinnvollste?

Je nach Situation und Gegenüber können unterschiedliche Ansätze erfolgreich sein, und manchmal bedarf es sogar einer eklektischen Mischung aus verschiedenen – wobei aber ein solcher Mix die Gefahr birgt, sich in Widersprüche zu verstricken und an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Der französische Präsident spielt dieses Spiel, wie es aussieht, clever. Macron setzt auf Information und verwendet mit seiner Regierung viel Mühe darauf zu erklären, was mit welcher Reform bezweckt ist. Er hat aber auch ein eigenes Narrativ geschaffen, das gesellschaftliche Spaltungen überwinden, ein neues Miteinander ermöglichen und die Bürger politisch aktivieren soll. Er hat den Slogan «En marche» über die alten Parteigrenzen hinweg ausgegeben; er fordert Pluralismus und die Tugend ein, Gegensätze auszuhalten («En même temps»); er hat neue internetgestützte Formen der politischen Partizipation integriert und unternimmt damit den so notwendigen wie ambitionierten Versuch, in das zentralisierte, hierarchische System Frankreichs zusätzlich auch noch jene Prozesse spontaner Wissensteilung einzuweben, die sonst eher föderale Strukturen und Graswurzelbewegungen ausmachen. Fast sieht es so aus, als habe Macron bei Humboldt nachgelesen: «Um den Übergang von dem gegenwärtigen Zustand zum neu beschlossenen zu bewirken, lasse man, so viel wie möglich, jede Reform von den Ideen und den Köpfen der Menschen ausgehen.»

Frankreich hat wenig Zeit, aber viel zu verlieren. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, einen selbsttragenden Prozess in Gang zu setzen. Nur wenn die im Frühling 2017 errungene Zustimmung der Bürger zu Macron durch spürbare, vor allem wirtschaftliche Erfolge belohnt wird, kann sich die für die weitere Arbeit an den formellen Institutionen notwendige Überzeugung bestätigt sehen, verfestigen und vertiefen. Er selbst ist sich dessen offenbar bewusst; das erklärt sein Stürmen und Drängen, sein Aufreissen so vieler weiterer Fenster wie möglich. Wenn sich diese «Windows of Opportunity» schliessen, ohne dass man die neuen Aussichten produktiv zu nutzen weiss, dürfte es lange dauern, bis sich wieder jemand zu lüften traut. ◀

Karen Horn

ist Dozentin für ökonomische Ideengeschichte, freie Autorin sowie Chefredaktorin und Mitherausgeberin der Zeitschrift «Perspektiven der Wirtschaftspolitik».