

Politkartelle und Neokratie

Die Schwächen des politischen Wettbewerbs

Begriffe wie Politikartell und Staatsmonopol beschreiben die Wirklichkeit. Es sind Metaphern aus der Welt der Wirtschaft, die zu Einsichten in elementare politische Zusammenhänge verhelfen. Wahr ist, dass demokratische Politik auf eine Weise betrieben wird, die sich mit den Vorgängen in Wirtschaftskartellen vergleichen lässt. Wahr ist auch, dass der demokratische Staat eine Alleinstellung innehat, wie sie in der Wirtschaft nur marktbeherrschende Monopole genießen.

So hilfreich solche der Welt der Wirtschaft entlehnten Begriffe aber für das Verständnis einer demokratischen Ordnung sein mögen, so wenig weisen sie für sich genommen den Weg zu Problemlösungen. Kartellaufsicht und Monopolkontrolle sind keine Methoden, die sich in einfacher Weise von der Wirtschaft auf die politische Ordnung übertragen ließen.

Man weiß natürlich, dass Kartelle und erst recht Monopole von Übel sind. Man weiß, dass Monopole ihre marktbeherrschende Stellung zum Nachteil der Käufer ausnutzen, und man weiß auch, dass in Kartellen die beteiligten Unternehmen darauf abzielen, ähnliche Vorteile für sich zu realisieren wie Monopolisten. Auch im Fall von Kartellen stehen diesen Vorteilen entsprechende Nachteile der Käufer, zumeist also der Konsumenten, gegenüber.

Hieraus wurden wirtschaftspolitische Konsequenzen gezogen. Die Bürger haben verlangt, dass der Staat die Übel des Monopol- und Kartellwesens in Grenzen hält. Es gibt daher Institutionen wie Kartellbehörden und Monopolkommissionen, und es gibt nationale und supranationale Fusionskontrollen, die marktbeherrschenden Stellungen von Unternehmen im Vor- und im Nachhinein entgegenwirken sollen.

Solche politischen Interventionen gegen drohenden wirtschaftlichen Machtmissbrauch beschränken sich auf große und damit wichtige Fälle. Politik interveniert nicht gegen den einen und einzigen lokalen Einzelhändler, gegen den einen Elektriker oder Apotheker, der in seinem Dorf eine monopolistische oder monopolähnliche Stellung innehat, und sie interveniert auch nicht gegen Branchenkartelle in Handel, Handwerk oder Dienstleistungen, wie sie sich oft

standortbedingt in abgelegenen Kleinstädten herausbilden. Sie interveniert nicht einmal gegen große überregionale Monopole, wenn diese nur kleine Marktsegmente beherrschen und die Verbraucher zumutbare Alternativen zu den Monopolprodukten haben. Sie tut es insbesondere dann nicht, wenn ein drohender Marktzutritt von Wettbewerbern allzu hohen Monopolgewinnen vorbeugt. Der drohende oder reale Schaden muss beträchtlich sein, um den Staat als Wettbewerbshüter tatsächlich tätig werden zu lassen. Je kleiner der Marktbereich, in dem Missbrauch einer beherrschenden Stellung stattfindet oder stattfinden könnte, desto weniger besteht Anlass, einen solchen beträchtlichen Schaden zu vermuten.

Staatsmonopol und Parteienkartell

Lange herrschte die Überzeugung vor, dass beim Staat in zweifelsfrei besseren Händen ist, was in der Wirtschaft zu Machtmissbrauch führen würde. Man ging davon aus, dass ein staatliches Monopol allemal besser sei als ein privates. Dass es ein Staatsversagen geben könnte, das ähnlich schwer oder noch schwerer wiegt als das Versagen von Marktmechanismen, ist eine vergleichsweise späte Einsicht.

Diese Einsicht hatte zunächst allerdings geringen praktischen Wert. Sie ließ zunächst nur das ideologische Pendel weit zurückschlagen und eine Tendenz zur Verharmlosung privater Kartell- und Monopolmacht entstehen. Es lag in dieser Tendenz, Monopolbetriebe dem Staat zu entwenden und privaten Monopolisten zu überantworten, die dann aber nicht verantwortungsvoller mit ihrer monopolistischen Machtstellung umgingen als zuvor der Staat. Auch wenn private Monopolisten meistens kostengünstiger operieren als staatliche, blieb daher doch die entscheidende Frage offen, mit welcher Art Monopol, dem privaten oder staatlichen, die Bürger am wenigsten schlecht bedient wären.

Für die Bürger ist und bleibt dies eine Wahl zwischen zwei Übeln. Dennoch ist es nicht etwa gleichgültig, wie mit diesem Problem politisch verfahren wird. Monopol- und Kartellmacht ist in jedem Fall schädlich, aber das Ausmaß des Schadens ist beeinflussbar. Eine Faustregel der politischen Vernunft in dieser Frage lautet, dass viele kleine Monopole weniger schädlich sind als ein umfassendes großes. Je weniger Güter ein Monopolist anbietet und je kleiner dabei sein geographischer Aktionsradius ist, desto eher hat er den Marktzutritt eines Wettbewerbers zu befürchten und desto weniger bedrohlich ist daher seine Marktmacht. Je leichter es außerdem ist, monopolistische Anbieter oder

zumindest deren Produkte zu ersetzen, desto weniger neigen sie dazu, ihre Machtstellung zulasten von Klienten zu missbrauchen. Wenn daher Monopole oder Kartelle sich schon nicht ganz verhindern lassen, dann sollten diese auf möglichst kleine Marktbereiche beschränkt werden, und dann sollte der Marktzutritt für alternative Anbieter mit möglichst geringem Aufwand möglich sein. Auf solche Verhältnisse hinzuwirken ist die Gestaltungsaufgabe der Wettbewerbspolitik.

Dies sind einfache Einsichten. Sie sind so einfach, dass deren Übertragung vom Erfahrungsbereich Wirtschaft auf den Erfahrungsbereich Politik, auf den Umgang nämlich mit Monopolen und Kartellen im Bereich der politischen Institutionen, eigentlich auf der Hand liegt. Der Staat als ganzer ist für seine Bürger in vielerlei Hinsicht ein großer Monopolbetrieb. Der Staat macht die Politik, und die Bürger sind seine Klienten, die diese Politik über sich ergehen lassen, ohne dass sie im Einzelfall Alternativen hätten. Zwar ist der Staat einer so genannten demokratischen Kontrolle durch die Bürger unterworfen, aber diese Kontrolle ist ein höchst unvollkommenes Surrogat für die Mechanismen eines funktionsfähigen Wettbewerbs. Die demokratische Kontrolle betrifft im Allgemeinen nur die Politik als ganze. Unter anderem deswegen kann sie ein so genanntes Staatsversagen nicht verhindern. Sie verhindert beispielsweise nicht, dass staatliche Versorgungsmonopole ineffizient und eigennützig agieren, und noch weniger verhindert sie Inkompetenz, Ineffizienz, Eigennützigkeit und andere Versagenskategorien in der sonstigen Politik. Dies ist zum einen so, weil der Staat monopolistisch strukturiert ist, und zum anderen, weil die politischen Parteien stillschweigend ein wirksames Politikkartell bilden können. Parteien sind in der Lage, gemeinsame Interessen stillschweigend zu koordinieren. So unterschiedlich ihre Politikangebote auch formuliert sein mögen, so sehr gleichen sie einander doch in elementaren Interessenlagen. Keiner politischen Partei liegt daran, den Staat in seiner monopolartigen Alleinstellung zu gefährden. Parteien würden ihren eigenen Interessen zuwiderhandeln, wenn sie den Staat in Frage stellten, der ihren eigenen privilegierten Status garantiert und damit ihr Politikkartell erhalten hilft.

Vom Parteienkartell und Staatsmonopol sind nicht nur einzelne abgegrenzte Politikbereiche betroffen, vergleichbar etwa mit abgegrenzten Märkten für eine einzelne Güter in der Wirtschaft. Kartell- und Monopolmacht sind in der Politik allumfassend. Die Bürger haben es als Politik Klienten daher nicht nur mit einem drohenden Staats- und Politikversagen in Einzelfragen oder auf einzelnen Politikfeldern zu tun, gegen das sie sich gezielt zur Wehr setzen

könnten. Seitens des Staates und der Parteien sind sie vielmehr durch monopolistische und kartelltypische Verhaltensweisen bedroht, die vergleichbar wären mit dem Marktversagen in einer nur aus einem oder einigen wenigen Unternehmen bestehenden Wirtschaft. Derartiges hat es bisher nur in der sozialistischen Planwirtschaft gegeben.

Natürlich hat die Analogie zwischen Wirtschaft und Politik ihre Grenzen, auch wenn es um Monopol- und Kartellmacht geht. Eine Besonderheit herkömmlicher demokratischer Politik besteht darin, dass sie sich auf Parteien stützt, die im Volk verankert scheinen. Parteien hatten traditionell eine zahlreiche Mitgliederschaft, eine so genannte Basis, und Parteipolitik musste und muss noch immer von dieser Basis mitgetragen werden. Eine so genannte Basisnähe der Parteipolitik wurde dementsprechend als eine Art Volksnähe gedeutet, und Volksnähe wiederum mochte als geeignetes Mittel erscheinen, um kartell- oder monopolähnlichen Verhaltensweisen in der Politik zu einem gewissen Grade vorzubeugen.

Die Mitgliederbasis fast aller politischer Parteien ist jedoch in der jüngeren Vergangenheit stark geschrumpft. Dies ist mindestens teilweise darauf zurückzuführen, dass den Parteien ein Verhalten zur Last gelegt wird, das mit dem Begriff des Politikartells treffend beschrieben ist. Die Aussicht, als Parteimitglied vom schlechten Ruf eines solchen Kartells mitbetroffen zu sein, ist für die Bürger verständlicherweise wenig attraktiv. Ein weiterer Grund für das Schwinden der Parteibasen liegt darin, dass das politische Tun der Parteien für die Bürger und selbst für Parteimitglieder zunehmend undurchschaubarer geworden ist, ohne dass die Parteien sich zu dieser Entwicklung jemals offen bekannt hätten. Dies hat Bürger und Parteien einander zunehmend entfremdet. Je weniger aber die Parteien noch in der Bevölkerung verankert sind, je schwächer deren so genannte Basis bei den Wählern, desto stärker wird deren Neigung, ein schon bestehendes Politikartell stillschweigend weiter zu festigen. Und je gefestigter ein solches Kartell sich wähnt, desto weniger Skrupel hat es, Interessen einer so genannten politischen Klasse zur impliziten Richtschnur seines Handelns zu machen.

Die Überwindung des Staatsmonopols

Der Monopolcharakter des Staates ist zu einem gewissen Grade unvermeidlich. Staaten müssen nicht mit- bzw. gegeneinander um Bürger konkurrieren, wie Unternehmen es im Wettbewerb um Käufer tun. Dies ist auch deswegen so, weil die Schwelle für die Neugründung von Staaten, denen von ihrem

bestehenden Staat enttäuschte Bürger sich anschließen könnten, viel höher ist als die Marktzutrittsschwelle in monopolistischen Märkten der Wirtschaft. Man kann dies so wenig ändern, wie man vernünftigerweise keine miteinander konkurrierenden Stromleitungsnetze erstellen und betreiben kann, sich also mit deren monopolbildendem Charakter abfinden muss. Es gibt viele so genannte natürliche Monopole in der Wirtschaft, und ein natürliches Monopol ist auf vergleichbare Weise auch der Staat.

Im politischen Umgang mit solchen Monopolen gibt es jedoch Alternativen. Man kann sich auch in der Politik die Erkenntnis zunutze machen, dass kleine Monopole vergleichsweise weniger schädlich sind als große. Man kann dementsprechend versuchen, aus dem einen großen und entsprechend bedrohlichen Staatsmonopol mehrere kleine zu machen. Man kann in diesem Sinne den Staat aufteilen in überschaubare Funktionseinheiten, in so genannte Staatsparten, die jeweils nur für ein Politikfeld zuständig sind. Man kann dies tun, indem man aus einer herkömmlichen Demokratie eine mehrspurige Demokratie und damit eine Neokratie werden lässt. Dies würde den Monopolcharakter des Staates auf ähnliche Weise entschärfen, wie eine Monopolkontrolle in der Wirtschaft dafür sorgt, dass einzelne Unternehmen nicht zu viele Märkte zugleich beherrschen. Es gibt viele andere gute Gründe dafür, das politische Monopol des Staates auf solche Weise zu zerschlagen, aber der wettbewerbstheoretische ist dennoch einer der wichtigsten.

Weniger bedrohlich und weniger schädlich als ein umfassendes großes sind mehrere kleine Politikmonopole auch deswegen, weil jedes einzelne leichter zu entmachten ist. Die Bürger hätten es vergleichsweise leicht, in je einzelnen Politikbereichen kollektiv neue Staatsparten zu gründen oder bestehende Staatsparten fusionieren zu lassen. Sie könnten auf einzelnen Politikfeldern Sezessionen anzetteln oder auch politische Reintegration betreiben. Sie könnten in einem Bereich wie der Kulturpolitik sogar individuell die Staatszugehörigkeit wechseln, mit der Folge, dass die betroffenen Staatsparten sich um den Erhalt ihres Mitgliederbestandes auf ähnliche Weise bemühen müssten wie Wirtschaftsunternehmen um ihre Käufer. Die Bürger könnten all dies tun, ohne je den Staat als ganzen aufzulösen zu müssen. Weil damit die Schwelle für Ereignisse, die bestehende Staaten und Parteien in ihrer Existenz bedrohen, viel niedriger läge als in der herkömmlichen politischen Ordnung, wäre die Monopolmacht des Staates wesentlich eingeschränkt. Aus dem einen großen Politikmonopol würde eine größere Anzahl kleinerer, und keines

dieser kleineren Politikmonopole könnte sich so unangefochten fühlen, wie es beim herkömmlichen demokratischen Gesamtstaat bisher der Fall war.

Die Überwindung des Parteienkartells

Mit der Aufspaltung des herkömmlichen Staates in unabhängige Staatssparten, dem Übergang also zu einer Neokratie, ließe sich zwar die monopolistische Machtstellung des Staates größtenteils überwinden, aber das Problem des Politikkartells der Parteien wäre damit noch nicht aus der Welt. Auch in einer neokratischen Ordnung, einer mehrspurigen Demokratie also, könnten herkömmliche politische Parteien ihr Kartell und damit ihre herkömmliche Machtstellung zu wahren versuchen, indem sie in allen Politikbereichen zugleich und damit in allen Staatssparten eine ähnliche politische Rolle anstreben wie in der herkömmlichen Demokratie. Sie könnten versuchen, die Aufspaltung des Staates in unabhängige Sparten zu unterlaufen, indem sie in jeder Politiksparte als Politikanbieter auftreten und dabei die institutionell getrennten Politikfelder zumindest ideologisch und rhetorisch zu einem scheinbaren Ganzen verbinden. Sie könnten als spartenübergreifende politische Mächte agieren wollen, mit dem Ziel, letztlich doch die Politik als ganze aus den Führungszirkeln der Parteien heraus zu dominieren. Wenn dies gelänge, wenn also eine kleine Zahl von Parteien mit überkommenen generalistischen Ideologien und dementsprechend mit überkommener politischer Rhetorik spartenübergreifend tätig bliebe, dann könnten sich Politikartelle in ganz ähnlicher Weise bilden oder behaupten wie in der herkömmlichen Demokratie. Der Monopolcharakter des Staates wäre gemildert, aber das Parteienkartell in seiner Rolle als eigentliches politisches Machtzentrum eher noch gestärkt.

Die Aufspaltung des Staates in unabhängige Sparten wäre daher machtpolitisch wenig wert, wenn sie nicht einherginge mit einer Aufspaltung der Zuständigkeiten politischer Parteien. Auch in einer neokratischen Ordnung würden weiterhin parteiähnliche Organisationen gebraucht, aber keine von ihnen sollte in mehr als einer Staatssparte Politikangebote unterbreiten und Kandidaten zur Wahl stellen dürfen. Sie sollten weder explizit noch implizit eine Klammer bilden können, die mehrere oder gar alle Sparten des Staates ideologisch und programmatisch verbindet. Dies könnte in einer neokratischen Ordnung erreicht werden, indem Parteien und auch Parteienkoalitionen per Verfassung untersagt wird, spartenübergreifend um Wähler zu werben.

Mit der Beschränkung der Parteien auf einzelne Politikbereiche wäre im Vergleich zur herkömmlichen Demokratie viel gewonnen, aber es gibt eine weitere Eigenart des herkömmlichen Parteienwesens, das zur Bildung von Politikartellen und zu falschen Kompetenzanmaßungen durch politische Parteien verführt. Dies ist die politische Tätigkeit auf den verschiedenen organisatorischen Ebenen des Staates, d.h. der Kommunal-, der Landes- und der Bundespolitik. Herkömmliche Parteien sind es gewohnt, auf allen diesen Ebenen gleichermaßen zu agieren und dementsprechend auf all diesen Ebenen politische Kompetenz zu beanspruchen, um ihre ebenenübergreifende Rolle zu rechtfertigen. Sie suggerieren den Bürgern, auf allen diesen Ebenen gehe es um inhaltlich eng miteinander verflochtene politische Fragen. Sie versuchen, die Politik dieser Ebenen institutionell, ideologisch, rhetorisch und programmatisch zu verklammern und sie insbesondere zu Wahlkampfzeiten mit ähnlich lautenden Slogans zu bewerben.

Solche enge Zusammenbindung der Staatsebenen entspricht dem Interesse der Parteien, aber eine sachliche Notwendigkeit hierfür besteht nicht. In Wahrheit geht es in der Kommunal-, der Landes- und der Bundespolitik um höchst verschiedene Problemstellungen. Schon in der herkömmlichen Demokratie beruht es daher auf einem falschen oder zumindest überholten Politikverständnis, wenn Parteien auf allen Staatsebenen, der kommunalen, der landes- oder bundespolitischen, fachliche Kompetenz vorgeben.

In den meisten verselbständigten Staatssparten einer mehrspurigen Demokratie bedürfte es ohnehin nur einer einzigen politischen Entscheidungs- und demokratische Kontrollebene. In der Sparte für Friedens- und Sicherheitspolitik etwa gäbe es nur eine solche Ebene, und nur auf dieser einen Ebene würden daher die Bürger zu demokratischen Wahlen aufgefordert. Im so genannte Rumpfstaat aber, dem Verwaltungsstaat, der übrig bliebe, nachdem sich vom herkömmlichen Staatswesen die zu verselbständigenden Sparten abgespalten haben, könnte eine horizontale Gliederung ähnlich derjenigen des bestehenden Staates erhalten bleiben.

Die Bedrohlichkeit von Politikartellen könnte in solchem Rumpfstaat erheblich gemindert werden, wenn es Parteien untersagt würde, auf mehreren Staatsebenen politisch aktiv zu sein. Die Folge hiervon wäre, dass Parteien bzw. parteiähnliche Organisationen sich konsequent auf die Aufgabenstellungen einzelner Staatsebenen spezialisieren müssten. Solche Spezialisierung hätte nur positive Effekte. Sie würde Parteien auf ihrer jeweiligen Staatsebene

kompetenter machen und ihnen damit auf lange Sicht auch ein weit höheres Maß an Glaubwürdigkeit verleihen, als es in einer andersartigen politischen Ordnung möglich wäre. Parteien etwa, die sich eine spezialisierte Kompetenz für kommunalpolitischen Fragen aneigneten und im politischen Wettbewerb nur diese Kompetenz zu reklamieren brauchten, könnten den Bürgern gegenüber viel ehrlicher auftreten als weniger spezialisierte, also generalistischere Parteien, die von der Kommunal- bis hin zur zentralstaatlichen Ebene politische Fachkompetenz suggerieren müssten.

Problemstellungen, Kompetenz und Inkompetenz auf den verschiedenen Staatsebenen haben in einem sinnfällig gegliederten Staatswesen in der Tat so wenig miteinander zu tun, dass die demokratischen Prozesse – und damit auch die politische Rhetorik - dieser Ebenen konsequent auseinandergehalten werden sollten. Selbst die politische Korruption wäre nach einer Entflechtung der verschiedenen Staatsebenen weit weniger bedrohlich als in anderen institutionellen Strukturen. Nur in einem derart entflochtenen Staatswesen nämlich könnten die Bürger einigermaßen sicher sein, dass von Parteien ausgehende politische Korruptionsfälle sich auf jeweils nur eine Staatsebene beschränken. Das Szenario einer das gesamte Staatswesen durchdringenden Korruption wäre zumindest umso unwahrscheinlicher, je konsequenter eine Demokratie nach Ebenen wie auch nach Sparten gegliedert ist.

Fazit

Es hilft, Politik aus wettbewerbstheoretischer Sicht zu betrachten. Diese Sicht der Dinge macht bewusst, dass eine monopolähnliche Stellung des Staates den Bürgern schadet und ebenso ein Politikartell politischer Parteien. Beides ist nicht gänzlich zu verhindern, aber der Schaden kann dennoch wirkungsvoll eingedämmt werden. Möglich ist dies durch Gestaltung der politischen Ordnung und damit der Organisationsnormen der Staatsverfassung. Die Verfassung müsste vorgeben, dass der Staat in Sparten aufgespalten werden sollte und dass Parteien jeweils nur in einer Sparte und auf einer institutionellen Ebene tätig sein dürfen. Darüber zu wachen, dass diese Normen auch eingehalten, dass beispielsweise nicht Parteien oder Parteienkoalitionen entstehen, die sparten- und ebenenübergreifend unzulässig miteinander verflochten sind, wäre eine Aufgabe neokratischer Verfassungsgerichte.