

Leadership: Ein politischer Managementrahmen für Demokratien

Politischer Essay von Jan-Marek Pfau, 2006

(ausgezeichnet im Februar 2006 von der Herbert-Quandt-Stiftung)

Am Anfang steht das Problem

Was kann politische Führung – oder synonym politisches Leadership¹ – heute bedeuten? Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist eine demokratische und das Volk lebt diese Demokratie weitgehend. Sind Demokratie und Führerschaft nicht Antagonismen? Steht das erste nicht für die Verfechtung einer bottom-up-Richtung der Meinungsbildung, das zweite für eine top-down-Richtung? Eine Demokratie schafft die formale Legitimität von Führerschaft – und verteilt die Macht derart, dass das Volk die Legitimität wieder entziehen kann. Die Frage nach der Bedeutung von Führerschaft lässt nur eine normative Antwort zu. Daher ist die Qualität von Führung entscheidend, denn Führung emergiert, und ist demnach auch immer schon vorhanden. Sie muss nicht geschaffen oder eingesetzt werden, wie die Forschungen zur Gruppendynamik und die Erfahrung mit sozialen Attributionseffekten zeigen². Führerschaft ist Bestandteil arbeitsteiliger gesellschaftlicher Organisation und politischer Institutionalisierung, und das schon seit Angedenk unserer europäischen Zivilisation, von Platons *Staat* über Thomas Hobbes' *Leviathan* bis hin zu aktuellen politischen und Staatstheorien. Im Fokus dieses Essays steht also nicht die Frage, wie Führung herzustellen sei, sondern vielmehr, wie eine *gute politische Führung in einer Demokratie* institutionalisiert sein *sollte*.

¹ Das Problem, zwischen dem deutschen Begriff *Führer* und dem Anglizismus *Leader* streng unterscheiden zu müssen, ist ein typisch deutsches. Während im Spanischen der Begriff *el líder* oder im Französischen *le leader* völlig unvorbelastet sind, ist der Begriff des *Führers* durch die deutsche Geschichte semantisch vorbelastet. Im Gebrauch des Begriffes *Leader* im Deutschen kommt nicht selten eine tief verwurzelte Unfähigkeit zum Ausdruck, zunächst sich der Geschichte zu stellen, und schließlich von dort aus einen neuen und unverkrampften Begriff der *Führerschaft* zu entwickeln. Gerade in den Managementwissenschaften ist der Begriff der *Führerschaft* gebräuchlich und wird nicht als vorbelastet empfunden.

² Vgl. Wimmer, R. (1993): Erlebt die Gruppendynamik eine Renaissance? Eine systemtheoretische Reflexion gruppendynamischer Arbeit am Beispiel der Trainingsgruppe. In: Schwarz, G. et al. (Hg.): Gruppendynamik – Geschichte und Zukunft. WUV, Wien. 111-139. Sowie Wimmer, R. (1998): Das Team als besonderer Leistungsträger in komplexen Organisationen. In: Ahlemeyer, H. W. (Hg.): Komplexität managen: Strategien, Konzepte und Fallbeispiele. Gabler, Wiesbaden. S. 105-130.

Repräsentation als ein demokratisches Prinzip

Unsere bundesrepublikanische demokratische Verfassung gibt keinen Rahmen für politische Führung ausdrücklich vor. An die Stelle tritt das politische Konzept einer demokratischen Repräsentation. Der Auftrag eines Politikers in unserer repräsentativen Demokratie besteht darin, den Willen seiner Wählerinnen und Wähler in den allgemeinen politischen Willensbildungsprozess einzubringen und dort zu einem möglichst hohen Grade durchzusetzen. Der *homme politique* steht anstelle des *citoyen*. Der Politiker steht permanent auf der Grenze zwischen seiner öffentlichen Person und seiner privaten Person, denn während der Bürger Auftraggeber des Politikers ist, ist der Politiker sowohl Politiker als auch Bürger. Dass dieses Schisma und der daraus entstehende individuelle Zielkonflikt häufig zugunsten der öffentlichen Person entschieden wird, und der Politiker dadurch selbst nicht mehr im eigenen und eigentlichen Sinne politisch ist, wird gemeinhin tabuisiert. Ein Politiker tritt in seiner Rolle als Repräsentant viel zu oft persönlich in den Hintergrund.

Stellen wir uns die Politik als Theater vor, in dem Schauspieler auf einer Bühne miteinander interagieren³: Auf der Bühne ist entscheidend, dass nicht die Szene die Schauspieler spielt, sondern dass die Schauspieler ihre Rollen so gut beherrschen, dass sie die Szene spielen. Ein guter Schauspieler ist derjenige, der nicht nur sein Handwerk versteht, sondern darüber hinaus integer ist. Seine Integrität speist sich aus zwei Faktoren: die Authentizität und die natürliche Autorität, die die Person in ihrer Rolle als Politiker ausstrahlt.

System/Institution: Erwartungen und Sicherheit

Kommunikationssysteme, und als solche wird im Folgenden sowohl das politische System als auch andere gesellschaftliche Systeme beschrieben, sind dynamische Systeme. Sie stabilisieren sich in alternierenden Fließgleichgewichtszuständen – ebenso wie Institutionen, die sich selbst permanent wandeln, die aber beide gleichermaßen relative Stabilität erzeugen, indem sie die Erwartungen der Akteure konvergieren lassen.

³ Vgl. Goffman, E. 2000 (1959): *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*. 8. Auflage. Piper, München.

Während Systeme Funktionen sind⁴, die kalkuliert werden können, sind Institutionen Selektionsmechanismen, die von langfristigerer Dauerhaftigkeit sind als die Handlungen von Individuen⁵. Formale und informelle Institutionen, z.B. soziale Normen und Glaube, ebenso wie das Wissen und die Kenntnis über die Struktur von Systemen, reduzieren die Unsicherheit, der ein Akteur in einer Entscheidungs- oder Handlungssituation ausgesetzt ist. Aus diesen methodischen Überlegungen entstehen zwei zentrale Fragen über die Erwartungen an und von Politikern für den Kontext der politischen Führerschaft: (1) Welche Erwartungen bestehen gegenüber dem Politiker von Seiten der Bürgerinnen und Bürger? und (2) welche Erwartungen schaffen Sicherheit für den Politiker?

Zunächst wird von einem Politiker erwartet, als Person des öffentlichen Lebens und als Repräsentant im politischen System allen bestehenden formalen und informellen Regeln des Gesellschaftsvertrags zu entsprechen. Dazu gehören Verfassung und Gesetz ebenso wie soziale Normen, welche kollektiver Bestandteil des jeweiligen kulturellen Systems einer Gesellschaft sind⁶. Von der Person des Politikers wird weiter erwartet, als Autoritätsperson eine glaubwürdige und vertrauenswürdige, konsistente und individuelle Identität darzustellen. Diese macht ihn kalkulierbarer und reduziert damit die Unsicherheit der Wählerinnen und Wähler mindestens im Willensbildungsprozess, möglicherweise jedoch darüber hinaus sogar im alltäglichen Leben.

In einer arbeitsteiligen Welt ist Führung eine Funktion wie viele andere. Sie auszuüben bedarf jedoch besonderer Qualitäten. Im Akt der Wahl eines Repräsentierenden drücken Wählerinnen und Wähler ihren Wunsch aus, Macht zu delegieren. Im Innehaben eines politischen Amtes steckt damit die Verantwortung, diese Macht im Sinne der Wählerschaft auszuüben. In der Wahl wird eine funktionierende Arbeitsteilung belohnt, in der Abwahl eines Kandidaten oder einer niedrigen Wahlbeteiligung hingegen drückt sich Unzufriedenheit über die Erfahrungen bestehender Delegationsverhältnisse von Macht oder mangelndes Vertrauen gegenüber der Kompetenz des Kandidaten aus. Es

⁴ Vgl. Luhmann, N. (2002): Einführung in die Systemtheorie. Carl-Auer-Systeme, Heidelberg; Von Foerster, H. 1993 (1984): Prinzipien der Selbstorganisation im sozialen und betriebswirtschaftlichen Bereich. In: ders.: Wissen und Gewissen. Hrsg. Siegfried J. Schmidt. Suhrkamp, Frankfurt a.M.

⁵ Mantzavinos, C. (2001): Individuals, Institutions, and Markets. Cambridge UP, Cambridge (UK); North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge UP, Cambridge (UK). North, D. C. (2005): Understanding the Process of Economic Change. Princeton UP, Princeton, NJ.

⁶ Vgl. Baecker, D. (2001): Ellipse der Kultur. In: ders.: Wozu Kultur? 2. erweiterte Auflage. Kadmos, Berlin. 181-192.

handelt sich um den demokratisch legitimierte Entzug der Legitimität, Macht auszuüben.

Zur Frage, welche Erwartungen Sicherheit für den Politiker schaffen, gibt es im Sinne der Repräsentation, die methodische Grundlage des Amtes ist, zwei Kategorien: Zum einen Erwartungen gegenüber dem wählenden Volk, zum anderen gegenüber sich selbst. Die Erwartungen gegenüber dem Volk drücken sich im Engagement während des Wahlkampfes aus. Die Abgabe einer Stimme ist Ausdruck einer konvergenten gegenseitigen Erwartung zwischen Politiker und Wähler. Gegenseitige Zielharmonie gebunden mit Vertrauen schaffen Stimmen. Ziele können die Reduktion der Arbeitslosigkeit um 5 %, die Einführung eines Gesetzes zum Atomausstieg, die Liberalisierung spezifischer regulierter Märkte oder einfach der Verweis auf ein Parteiprogramm sein. Ein Kandidat tritt aber immer auch mit einer Strategie an, also einer aus seiner Sicht als dominante Strategie eingeschätzte Lösungsstrategie für die Erfüllung der genannten Ziele. Diese gibt Mittel und Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge an, von denen angenommen wird, dass sie in Bezug auf das Zielsystem effizient sind – und in der Wahl der Mittel unterscheiden sich auch heute noch Politiker aller Parteien in der Bundesrepublik Deutschland.

Der Politiker kann seinen Einfluss mitbestimmen, indem er sich an die vom Volk entgegengebrachte Erwartung anpasst. Nur allzu oft wird aus Machtgier an dieser Schraube im System zu weit geschraubt, so dass die Anpassung größer als die vom Politiker ausgestrahlte Authentizität wird. In diesem Fall wird nach kurzer Zeit die Legitimität aufgrund von Vertrauensverlust durch die Wähler entzogen. Die Einschätzungen, die die Wählerinnen und Wähler über die Bindungskraft treffen, die der Politiker seinen Zielen gegenüber einzusetzen bereit ist, wird mit der Abgabe der Stimme durch die Wählerinnen und Wähler zertifiziert.

Die Erwartung gegenüber sich selbst kann der Politiker nur selbst definieren. An dieser meist impliziten Erwartung sich selbst gegenüber wird er jedoch ebenso von seinen Wählerinnen und Wählern gemessen werden wie an den explizit artikulierten politischen Zielen. Jedoch gibt es hier kein allgemein gültiges Maßsystem, weil die Maßstäbe und die Messprozesse individuell und vor allem meist implizit ablaufen.

Politisches Leadership kann nicht ohne vergleichsweise hohe eigene Erwartungen der

Führenden gegenüber sich selbst und die unbedingte Bindung an die eigenen Ziele funktionieren. Es sind meist eben nicht die Ziele, die ein Politiker vertritt, die für die Wahl ausschlaggebend ist, sondern vielmehr die Glaubwürdigkeit, mit der er diese Ziele vertritt. Dies soll das Phänomen der Führung nicht auf einen Psychologismus reduzieren; schließlich wird Glaubwürdigkeit vor allem durch die plausible, nachvollziehbare, transparente und auf das Individuum des Politikers bezogene Darstellung der Ziele erreicht. An diese Stelle tritt die Frage der Integrität.

Orientierung und politisches Leadership

In einem chaotischen Markt politischer Information suchen *alle* Bürger nach Orientierung; Politiker in ihrer Rolle als *citoyen* ebenso wie Wählerinnen und Wähler. Politiker orientieren sich, um ihre *policies* zu formulieren, wie ihre Wählerinnen und Wähler auch, v.a. mit Hilfe von parteigebundenen Informationsmedien und durch parteinahe Institutionen, sowie anhand scheinbar objektiver journalistischer Analysen, Wahlprognosen und Medienberichten. Von Politikern abgegebene Meinungen, Werturteile und Politikvorschläge sind mediiert und damit zwangsläufig übersetzt, verändert und interpretiert. Sie sind tradiert⁷.

Für die Information, die ein Politiker herausgibt, bedeutet das, dass sie nicht mehr als ‚reine Information‘, sondern als eine in einen vorinterpretierten Kontext eingebettet beim Bürger ankommt. Ist die Wahrscheinlichkeit der Wiedererkennung einer Meinung eines Politikers aufgrund einer abgegebenen Stellungnahme relativ hoch, so besteht die Gefahr, dass diese Meinung des Politikers als fremde Meinung identifiziert wird, z.B. als diejenige seiner Partei, als diejenige bestimmter Medien oder Medienkonzerne oder als diejenige bestimmter Interessenvertretungen und Lobbies. Wird dem Politiker eine *in diesem Sinne fremde Meinung* attestiert, so liegt eine Sanktion durch Vertrauensentzug von Seiten der Wählerschaft nahe: Die Erwartungssicherheit, die der Politiker durch seine Integrität im Wahlkampf vermitteln konnte, zerfällt mit dem schwindenden Vertrauen in die Versprechen, die er abgegeben hat.

Selten erleben wir Politiker, die von Herzen sprechen. Die Berufung auf ein scheinbar

⁷ Vgl. Ferrari, G. (2001): *La Comunicación. Principio, fin y dilema de los medios massivos*. 1ª ed. Longseller, Buenos Aires.

objektives Wissen, welches außerhalb des Politischen und in den Händen von *Experten* liegen *soll*, ist allgegenwärtig. Die Objektivität daran aber ist eine Illusion der Traditionen, in denen das Wissen entsteht und in welchen Informationen gedeihen. Diese Traditionen – oder nennen wir sie politische Sub-Kulturen, besonders bedeutsam sind die Netzwerke, die sich um die politischen Stiftungen in Deutschland, vor allem aufgrund der Begabtenförderungsprogramme ergeben – sind hochgradig exklusiv organisiert. Expertensysteme und Berater aller Couleur können so über den demokratisch gewählten Repräsentanten auf undemokratischem Wege implizit Macht und Einfluss gewinnen, indem sie ihn scheinbar nur informieren.

Vor dem Schleier der scheinbaren Objektivität der Informationen, die die Repräsentanten verbreiten, und von Experten und Beratern angeratenen pragmatisch notwendigen Entscheidungen aufgrund der oft als ausweglos oder alternativlos beschriebenen, von Sachzwängen restringierten Situation ist der Grad des Mangels an Orientierung der Führenden entscheidend dafür, wieviel Einfluss diese *back office*-Gruppen in einer repräsentativen Demokratie haben. Daher besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Integrität demokratischer Führung und dem Maß an Demokratie überhaupt.

Der Politiker schafft sich so eine Position der scheinbaren Unantastbarkeit, was wiederum den Zweifel des Bürgers an dessen Integrität anregt. Politik ist immer auch etwas, was angefasst werden kann. Politik ist praktisch und heißt, eine Meinung zu haben. Der Politiker *sollte* mit einer als seiner eigenen Meinung markierten Information auftreten, die ihn sowohl innerhalb seiner eigenen politischen Sub-Kultur (z.B. Partei, Gebietskörperschaft usw.) als auch gegenüber anderen unterscheidet.

Staatsräson, Integrität und Repräsentation

Das Konzept der Staatsräson fordert dem Politiker ab, in Situationen der politischen Notwendigkeit im Sinne des Staates *raisonnablement*, also *vernünftig*, zu handeln. Das bedeutet, dass der Politiker den eigenen Willen zugunsten des Vorteils für den Staat zurückstellt. Der Politiker tritt als notwendigerweise utilitaristisch-rational handelnde Person auf, auch gegen das eigene Interesse, vorausgesetzt es liegt im wichtigeren Interesse des Staates. Die Staatsräson sticht im heutigen politischen Prozess gar nicht mehr sichtbar hervor. Heute tritt der Politiker eher als gelegentlich rational handelnde

Person auf. Eigenes und Staatsinteresse sind kaum mehr voneinander zu unterscheiden. Die Ziele vermischen sich. Daher scheint eher wahrscheinlich, dass der individuelle Mensch hinter seiner Repräsentation verwischt. So werden unsere Politiker zu Maskottchen eines Prozesses, der sich medial selbst zu regulieren scheint⁸. Die Orientierungslosigkeit der Politiker drückt sich darin aus, mit wieviel falscher Sicherheit sie ihre als eigene Meinungen getarnten Scholastiken vortragen. Die Legitimation des integren rational handelnden Politikers sind jedoch *seine eigenen guten Gründe*⁹, nicht irgend ein objektives Wissen oder sein Amt an sich.

Leadership by Integrity

“It seems to me that two facts and their interaction of results determine the major problems both of government and of management today. One fact is economic and relates to our situation in the world; the other is psychological and concerns our attitudes and aspirations, but it is just as much a matter of fact.”¹⁰

Mit der Frage nach der Integrität des Politiker ist automatisch die Frage nach seiner Authentizität und damit nach seiner Autorität gestellt. Die Frage der Authentizität wurde anhand des angedeuteten Wissensbegriffs problematisiert. Authentizität ist zwar eine psychologische Kategorie, kann jedoch systematisch informationstheoretisch analysiert werden. Die Frage der Autorität löst sich weitest gehend von alleine, wenn der Führende über Authentizität und Integrität verfügt. Autorität ist eine kommunikative Attribution, die im Idealfall noch im Innehaben eines Amtes lediglich formale Bestätigung erfahren soll.

⁸ Die Annahme selbst-regulierender Prozesse stammt aus der Logik (oder *Unlogik*) kollektiven Handelns. So operiert das Wissenschaftssystem, welches als ein Protagonist dieser medialen Ausdifferenzierung von politischen Sub-Kulturen zu nennen ist, über das Medium der Wahrheit. Indem es über die Unterscheidung von Wahrheit/Nicht-Wahrheit kommuniziert, differenzieren sich politische Kulturen bereits im Prozess der Wissensentstehung aus. Ein weiteres gesellschaftliches Sub-System, welches eine bedeutende Rolle in dieser Selbst-Regulation spielt, ist der Journalismus, dessen Operationen die Veröffentlichung von Informationen sind. Es operiert vor allem über die Medien der Neuigkeit und der Überraschung und entlang der Unterscheidung früher/später. Dies war erwähnenswert vor dem Hintergrund, dass wenn Wissen nicht objektiv ist, es exklusiv sein muss.

⁹ Vgl. Nida-Rümelin, J. (2005): Über menschliche Freiheit. Reclam, Ditzingen. Und Nida-Rümelin, J. (2001): Strukturelle Rationalität: Ein philosophischer Essay über praktische Vernunft. Reclam, Ditzingen.

¹⁰ Vickers, G. 1965 (1959): Towards a Sociology of Management. Chapman and Hall, London.

Politisches Leadership als theoretisches Konstrukt wird von zwei Seiten gerahmt: Auf der einen Seite stellt die Integrität der handelnden Personen die innere Grenze seiner Handlungsmöglichkeiten dar. Dieser Psychologismus deutet auf *Erwartungen, politische Einstellungen* und *Sorgen* hin, die sowohl die Wählerinnen und Wähler haben und im Akt des Wählens teilen, als auch der Politiker als Mensch und Bürger – in seiner Rolle als *citoyen* – hat. Diesen Ausdruck zu verleihen, widerspricht nicht der Repräsentationsfunktion, welche durch das politische Amt geschaffen wird, sondern ist im Sinne einer vernünftigen Staatsräson tragendes Element gelingender repräsentativer Demokratie und eine Ergänzung des Politikers als ‚reinen *homme politique*‘.

Auf der äußeren Seite wird politisches Leadership durch Wissen begrenzt. Unabhängig davon, dass Wissen tradiert ist und damit als politische Sub-Kultur scholastisch einordenbar, wiedererkennbar und kopierbar ist, kann es in vielen Fällen auf einen Ursprung zurück verfolgt werden. Die Integrität des Politikers zeigt sich diesbezüglich darin, dass er indem er seine *Quellen kommentiert offenlegt, Transparenz* schafft.