

Vertrauen und Verantwortung

Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

5.7 Staatsversagen: Die „unsichere Hand“ des Staates

5.7.8 Staatsversagen und Verantwortung

In der Auseinandersetzung mit diversen Formen des Staatsversagens konzentrierten wir uns ausschließlich auf deren Folgen und Schäden für die Gesellschaft. Abschließend soll ein anderer Aspekt aufgegriffen werden, nämlich die Frage nach den *Konsequenzen* für diejenigen im Staatswesen, die für erhebliche Fehlentscheidungen und Missstände verantwortlich sind. Dieser Aspekt ist bereits im Kontext des Marktversagens insofern aufgegriffen worden, als in der Ursachenanalyse illegaler oder fahrlässiger Wirtschaftsentscheidungen auf die Bedeutsamkeit der Androhung durch Sanktionen hingewiesen wurde [K4.6.2]. Das Argument lautete, dass wenn kriminelle, leichtsinnige oder verantwortungslose Wirtschaftshandlungen auf Grund staatlicher Maßregelungen negative Folgen oder *Konsequenzen* für die verantwortlichen Akteure nach sich ziehen, diese eher bereit seien, ihr Verhalten zu korrigieren. Um eigennützige oder achtlose Fehlentscheidungen in der Privatwirtschaft zu beeinflussen und verantwortliches Verhalten zu fördern, benötige es daher staatlich verordnete Regelwerke, die eine *Impuls- oder Lenkfunktion* ausüben. Im täglichen Leben beobachten wir, dass wenn staatliche Maßnahmen zur Regulierung menschlichen Verhaltens im Verkehr, in der Natur oder in Privatunternehmen vernünftig definiert und durchgeführt werden, sie nicht nur notwendig, sondern auch weitgehend wirkungsvoll sind.

Unsere Begriffsbestimmung des Staatsversagens ging mit dem Befund einher, dass analog zum Marktsystem auch im Staatswesen Missstände herrschen, die nicht nur direkten Schaden in menschlicher, ökologischer und finanzieller Hinsicht verursachen, sondern auch das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Staates beschädigen. Da Max Webers Konzept der *Verantwortungsethik* dem *Homo magistratus* eine moralische Vorbildfunktion einräumt, bedarf es in besonderem Maße öffentlicher Debatten darüber, inwiefern Politiker und öffentliche Amtsträger dieser Idealvorstellung entsprechen und ihrer verantwortungsvollen Position gerecht werden. Besonders in der Ausübung von Staatsgewalt wurde hervorgehoben, dass Missstände keine Ausnahmen bilden und daher der weberianische Idealzustand nur bedingt zutrifft. Diesbezüglich ergeben sich Schnittmengen zwischen der Politologie und der Ökonomik, da die wesentlichen Motivstrukturen und Verhaltensmuster des staatsdienenden *Homo magistratus* nur geringfügig von denen des privaten *Homo oeconomicus* abweichen [K5.3]. In den modernen Gesellschaften liberaler Demokratien ist deshalb die Fragestellung berechtigt und notwendig, *ob* und *wie* folgenschweres Fehlverhalten der Staatsdiener zu bewerten und allenfalls einzuschränken ist. Wenn mit Recht gefordert wird, Versagen in der Privatwirtschaft zu regulieren und gegebenenfalls mit Sanktionen zu belegen, warum sollte dieses Argument nicht auch auf Politik- und Behördenversagen zutreffen? Sollte das Staatswesen der Gesellschaft langfristig schweren Schaden zufügen, wäre es nicht konsequent, im Sinne des Gemeinwohls dieselben ordnungsmäßigen Kriterien und Maßstäbe anzuwenden, die für den einzelnen Bürger, Verbraucher und Privatunternehmer gelten?

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die in der Psychologie allgemein bekannten Lernprozesse durch spezielle Anregungen nicht auch im Staatswesen eine

Anwendung finden könnten. Lässt sich die Entscheidungsfindung der Politiker, Beamten und Verwalter dadurch verbessern, dass auch sie wie Angestellte in anderen Arbeitsbereichen mit positiven Anreizen oder Sanktionen zu vernünftigerem Verhalten angeregt und bestärkt werden. Hierbei geht es nicht um das diffuse Konzept der Leistung [K4.6.7] oder Rache, sondern um die Vermeidung schwerwiegender Fehler und deren schädlichen Auswirkungen für die Gesellschaft. Grundsätzlich lassen sich keine Gründe nennen, warum nicht auch im Staatswesen Anreize eine positive Rolle spielen könnten. Schließlich setzen Politiker Wirtschaftssanktionen als Mittel der Außenpolitik ein, um von den Regierungen anderer Staaten die Einhaltung internationaler Rechtsverpflichtungen zu erzwingen. Für den eigenen Bereich des Staatswesens scheinen die in der Wirtschafts- und Außenpolitik geltenden Maßnahmen nicht zuzutreffen. Dieses widersprüchliche Verhalten wirft daher wichtige Fragen auf: Wie manifestiert sich Fehlverhalten, Fahrlässigkeit und Verantwortungslosigkeit im Staatswesen? Bedarf es übergeordneter und demokratisch legitimierter Instanzen, die eindeutiges Versagen der Politik und öffentlichen Verwaltung beurteilen und notfalls mit Belohnungs- oder Sanktionsanreizen steuern? Wie steht es mit der Widersprüchlichkeit, wenn Politiker in sämtlichen Gesellschaftsbereichen Sanktionen erheben, sie jedoch Maßregelungen für ähnliche Fehlentscheidungen ihrerseits ausschließen? Ist dieses selbstgeschaffene Privileg nicht eines öffentlichen Diskurses wert, zumal politische Beschlüsse einen weitaus größeren Schaden am Gemeinwohl verursachen können als das Fehlverhalten oder die kriminelle Straftat einzelner Bürger oder Institutionen? Angenommen, den staatlichen Entscheidungsträgern würden engere Verfahrensregeln erteilt und sie gegebenenfalls mit Sanktionen belegt, welche Auswirkungen hätten diese Maßnahmen für die Funktionsfähigkeit des Staates?

Einige Themen staatlicher Verantwortungslosigkeit sind in den vorherigen Kapiteln erörtert worden. Sie sorgen nun insofern für Kontroverse, als es nur bedingt übergeordnete Instanzen gibt, die den Staatsorganen mit Anreizen zu rationalem und gemeinnützigem Handeln verhelfen können. Dies bedeutet nicht, dass keine Kontrollmechanismen existieren, denn in einer liberalen Demokratie lassen sich mindestens vier Gesellschaftsbereiche nennen, die als Kontrollorgane Einfluss auf das politische Geschehen ausüben. Dazu zählt erstens die Justiz, die jedoch selber auf die politisch legitimierte Gesetzgebung angewiesen ist. Zweitens kann der Wähler mit seiner Stimme in regelmäßigen Abständen direkten Einfluss auf das Verhalten der zur Wahl stehenden Volksvertreter nehmen. Drittes dienen die seriösen Medien als wichtige Kontrollinstanz, um Missstände aufzudecken und Druck auf die Staatsorgane auszuüben. Eine ähnliche Rolle spielen auch die Interessensvertreter, Kirchen, Wissenschaftler und Kulturschaffenden. Viertens, vermag sich zivilgesellschaftliches Engagement mit friedlichen Protesten und Aktionen Gehör zu verschaffen, um politische Fehlentscheidungen und Missstände im Staatswesen anzuprangern und die Politik zur Einführung angemessener Reformen aufzufordern. Wie bereits aufgezeigt, liegt das Machtmonopol dennoch ausschließlich bei den gewählten Entscheidungsträgern. Eine Forderung nach mehr Anreizen durch Belohnungen oder Sanktionen für Beamte und Politiker mag daher berechtigt sein. Sie ist jedoch weitgehend theoretisch, denn staatliche Entscheidungsträger neigen nicht dazu, das Verhalten ihrer Zunft aus eigenem Antrieb heraus mit Regelwerken einzugrenzen. Wie in der Beschreibung des *Homo magistratus* aufgezeigt, ist der verbeamtete Staatsdiener keineswegs frei von eigennützligen Motiven. Der Gedanke, er wäre bereit, sich selbst zu sanktionieren, erscheint daher illusorisch.

Um das kontroverse Thema staatlichen Versagens und des politischen Umgangs damit besser einordnen zu können, sei noch einmal erwähnt, dass sich daraus nicht nur finanzielle, sondern auch immaterielle Schäden für das Gemeinwohl ergeben. In der Presse wird regelmäßig auf die materiellen Schäden durch Fehlentscheidungen in der

Prioritätensetzung und Zuordnung knapper Finanzmittel sowie auf Fälle eindeutiger Ressourcenverschwendung hingewiesen. Obwohl die offiziellen Rechnungshöfe milliardenschwere Beträge beklagen, die jährlich verschwendet und für unsinnige Projekte ausgegeben werden, verfügen sie nicht über die Befähigung, Sanktionen oder Maßregelungen zu verhängen. Neben den Verteilungsmissständen materieller Art lassen sich außerdem Verhaltensweisen der öffentlichen Amtsträger nennen, die immaterielle Schäden verursachen und kritische Fragen der Verantwortung und möglicher Sanktionen aufwerfen.

Unsere Analyse des politischen und behördlichen Versagens bezog sich nicht nur auf eklatante Fehlentscheidungen der Amtsträger, sondern auch auf Verletzungen moralischer Normen durch ihren unangemessenen Umgang mit Bürgern. Die unterschiedlichen Facetten des Staatsversagens verursachen daher Schäden am Gemeinwohl in zweierlei Hinsicht. Finanzielle Misswirtschaft und Missbrauch des Gewaltmonopols bieten direkte Indizien des Scheiterns öffentlicher Organe. Darüber hinaus schüren sie auf indirekte Weise bedenkliche Vertrauensverluste in die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen und der liberalen Demokratie.

Die Tatsache, dass Fälle des Staatsversagens regelmäßig bekannt werden, wirft die Frage auf, wie neben den externen Einflussnehmern mit internen Verfahrensweisen damit umgegangen wird. Bei gravierendem Politik- und Behördenversagen wird in der Regel ein Prozedere eingeleitet, das einer selbstverordneten Korrekturmaßnahme entsprechen soll. Demzufolge berufen die Oppositionsparteien *Untersuchungsausschüsse* ein, um entsprechende Erkenntnisse über deren Umstände, Ursachen und Auswirkungen zu gewinnen. Obwohl dieser Mechanismus zu begrüßen ist, da er für einen Grad an Transparenz sorgt, beschränkt er sich ausschließlich auf *Empfehlungen*, wie die untersuchten Missstände in Zukunft zu vermeiden seien. In Abwesenheit jeglicher Druckmittel, die Empfehlungen und Korrekturmaßnahmen gegebenenfalls mit Androhung von Sanktionen einzufordern, kann von persönlichen Folgen für die Verursacher kaum die Rede sein. Häufig sind die betroffenen Minister in ihrer Rolle als Dienstherrn der Verwaltung bereit, die *politische Verantwortung* für Missstände unter ihrer Aufsicht zu übernehmen. In der Öffentlichkeit wird diese gängige Floskel jedoch als inhaltsleer und folgenlos eingeschätzt. Ohne persönliche Konsequenzen für die Verantwortlichen entstehen somit die nächsten Skandale, um abermals mit Untersuchungsausschüssen der Öffentlichkeit einen *neuen* Reformwillen zu bekunden. Im Modell der Wirtschaftskriminalität verwiesen wir darauf, dass nicht nur gesetzeswidrige Handlungen, sondern auch Fahrlässigkeit mit Konsequenzen zu begegnen seien, damit sie sich nicht *lohn*en. Für Politik und öffentliche Verwaltung trifft dieses Argument theoretisch auch zu, in der Praxis jedoch nicht.

Da Politiker und Beamte außer den Befragungen in Ausschüssen und den Medien kaum mit persönlichen Konsequenzen zu rechnen haben, überrascht es nicht, dass Bürger und Wähler über diese *Selbstabsicherung* befremdet oder gar verärgert sind. Der Grund dafür liegt primär in der Wahrnehmung einer doppelten Moral. Wenn für den Bürger bei geringen und unbeabsichtigten Rechtswidrigkeiten gesetzlich festgelegte Strafen drohen, gelten ähnliche Sanktionen für den Spitzenpolitiker und hohe Beamte bei rechtmäßigen Handlungen nicht, obwohl sie erhebliche Schäden für die Gesellschaft verursachen. Im Falle folgenschwerer Kriegsbeteiligungen, Planungsfehler oder einer mangelhaften Gesundheits- und Umweltpolitik wird pauschal behauptet, man hätte mit *bestem Wissen und Gewissen* gehandelt. Das politische Problem asymmetrischer Information [K5.7.2] zeigte jedoch, dass die Bezeichnung des *besten Wissens* äußerst dehnbar ausfallen kann. Auch die Floskel des *besten Gewissens* wäre nur dann glaubwürdig, wenn

der *Homo politicus* keine eigennützigen Wahlmotive verfolgte, den Fraktionszwang ablehnte und sich ausschließlich dem langfristigen Wohl der Gesellschaft verschrieb.

Der Sachverhalt fehlender Konsequenzen ist zum Teil vergleichbar mit fehlendem Verantwortungsbewusstsein in einigen Vorstandsetagen großer Unternehmen. Ein wesentlicher Unterschied liegt jedoch darin, dass sich Politiker in TV-Talkshows über unternehmerisches Verhalten echauffieren und entsprechende Maßnahmen fordern, sie jedoch für vergleichbares Fehlverhalten ihrerseits keine Notwendigkeit für Konsequenzen sehen. Das Hauptproblem dieser Argumentationsweise liegt in der Widersprüchlichkeit, wenn Spitzenpolitiker als Moralapostel auftreten und meinen, andere über Tugenden belehren zu müssen, über die sie selber nicht verfügen. Nicht nur unsere Analyse des Staatsversagens verwies auf moralisch fragwürdiges Verhalten vieler Politiker, ihre niedrigen Vertrauenswerte belegen, dass Doppelmoral weder ihnen, noch der Gesellschaft dient.

Um das Thema der Verantwortung öffentlicher Amtsträger aus praktischer Sicht einzuordnen und bewerten zu können, werden im Folgenden zwei Politikbereiche untersucht. An die Einführung in das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen Staat und Markt [K1.2.3] und die Analyse des Marktversagens [K4.6] anknüpfend, erscheint es sinnvoll, zuerst einen Blick auf den Bereich der *Wirtschaftspolitik* zu werfen. Da bereits das Thema der Bildung als zentraler Baustein einer zivilisierten Gesellschaft behandelt wurde [K3.8] und für die Lösung gesellschaftspolitischer Probleme eine notwendige Bedingung darstellt, folgt darauf eine kritische Untersuchung der *Bildungspolitik*.