Vertrauen und Verantwortung
Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse
Teil I: Gemeinwohl
Christoph Noebel

1.2 Eckpunkte eines Gesellschaftsmodells

1.2.3 Staat und Markt im Überblick

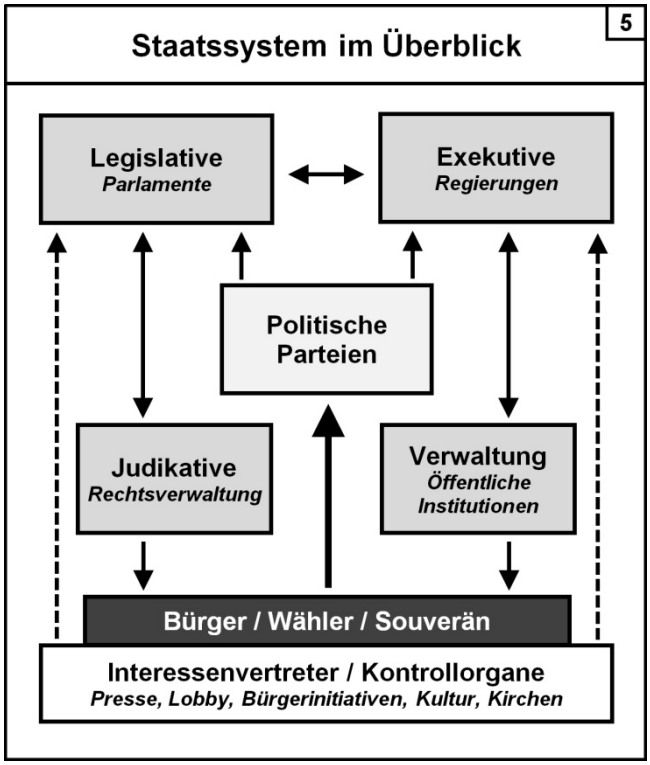
Nachdem wir die Eckpunkte unseres einfachen Gesellschaftsmodells vorgestellt haben, erscheint es folgerichtig, das theoretische Konstrukt in den Dienst realer Gegebenheiten zu stellen. Deswegen werden wir zur Einführung eine Skizze der Strukturen des demokratischen Staatssystems und der freien Marktwirtschaft präsentieren. Obwohl die Beschreibung auf die meisten liberalen Demokratien und Wirtschaftssysteme zutrifft, beziehen wir uns primär auf deutsche Gegebenheiten. Die Sinnhaftigkeit dieser Ausführung liegt nicht nur darin, einen Überblick der Aufgabenbereiche beider Systeme zu schaffen, sondern auch ihrer wechselseitigen Beziehungen, Abhängigkeiten und Ähnlichkeiten.

Unter dem Begriff des *Staates* oder des *Staatswesens* versteht man im Allgemeinen ein *hierarchisches Ordnungssystem* mit Regelwerken und Institutionen, das von den Mitgliedern einer Gesellschaft anerkannt und legitimiert wird. Folglich konstituiert sich der Staat aus einem *Staatsgebiet*, dem *Volk* und einem *Staatssystem*. Zu Letzterem zählt der *Staatsapparat*, in dem angestellte *Staatsdiener* ihre Arbeit verrichten und mit speziellen Verfügungsrechten ausgestattet sind. Diese Vorrausetzungen besagen jedoch nichts über die Beschaffenheit und Wesenszüge der jeweiligen *Staatsform*, denn sie schlägt sich erst im Ordnungsrahmen nieder, der durch eine formelle *Verfassung* oder ein *Grundgesetz* definiert ist. Wenn im Folgenden vom Staat oder *Staatswesen* gesprochen wird, beziehen sich diese Begriffe in erster Linie auf die offiziellen Entscheidungsorgane, ihre Verantwortungsträger und öffentlichen Verwaltungsbereiche [K5.1].

Generell unterscheidet man zwischen zwei politischen Staatsformen, der *Monarchie* und *Republik*. Im Gegensatz zur Monarchie besteht das Wesensmerkmal der Republik darin, dass sie ihre Legitimation vom Volk erteilt bekommt. Die Gemeinschaft der Bürger nimmt demnach im übertragenen Sinn die Rolle der höchsten politischen Instanz des Staatssystems ein. Wie weitläufig der Begriff der Republik angewandt werden kann, zeigt sich deutlich am systemischen Unterschied zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland. In beiden Fällen entsprach das Volk dem *Souverän*, beide Staaten verkörperten jedoch politische Legitimations- und Entscheidungsprozesse, die dem Volk unterschiedliche Machtverhältnisse einräumten. Generell lässt sich eine Republik als Demokratie bezeichnen, wenn sie als Mindestmaß freie Bürgerwahlen zulässt.

Einen schematischen Überblick des Staatssystems der BRD bietet das Diagramm 5. Während das Volk mit seinen wahlberechtigten Bürgern als Souverän auftritt, reihen sich danach der *Bundespräsident* als repräsentatives Staatsoberhaupt und die gewählten *Volksvertreter* in ihrer Funktion als politische Entscheidungsträger ein. Die entsprechenden Institutionen des Staatssystems setzen sich aus zwei Kammern der *Legislative* zusammen, dem *Bundestag* und *Bundesrat*. Zuständig für den kontinuierlichen Ablauf der Staatsgeschäfte ist die politische *Exekutive* der *Bundesregierung*. Ihr Entscheidungsspielraum fällt zwar breit aus, für das Absegnen neuer Gesetze benötigt sie jedoch die Zustimmung des gewählten *Parlaments*. Dieser zentrale Ort der Demokratie unterliegt der

Meinungsvielfalt, die sich in der inhaltlichen Programmatik und den Kräfteverhältnissen der gewählten Parteien äußert.



Obwohl Regierungsparteien meist eine parlamentarische Stimmenmehrheit genießen, darf der gestalterische Einfluss der Oppositionsparteien nicht unterschätzt werden. Als Mitstreiter im politischen Wettbewerb zählt es zu ihren Aufgaben, eine kritische Auseinandersetzung mit der Regierung zu führen und eigene Gesetzesvorlagen einzubringen. Folglich beruhen die staatlichen Entscheidungsgremien der Exekutive und Legislative auf komplexen Wechselbeziehungen, die den demokratischen Prinzipien entsprechen, gleichzeitig aber auch Funktionsschwächen aufweisen. Diese beziehen sich primär auf das Problem, dass wichtige Entscheidungs- und Reformprozesse nur träge vorankommen oder verschleppt werden. Für repräsentative Demokratien besteht außerdem die Gefahr, dass sich Regierungen zu stark an den Einflüssen lautstarker Wählergruppen und Interessenvertreter orientieren, sodass schwächere Gesellschaftsgruppen weniger Gehör finden und vernachlässigt werden. In unserer Analyse der liberalen Demokratie werden wir genauer auf derartige Probleme eingehen [K5.6].

Auf dritter Ebene des Staatssystems befindet sich die *öffentliche Verwaltung.* Dabei handelt es sich um den Staatskomplex, der sämtliche Ministerien, Ämter, Behörden, Sicherheitsorgane sowie öffentliche Einrichtungen der Bildung und Kultur umfasst. Die Angestellten dieser Institutionen verrichten einen *öffentlichen Dienst* und verfügen oft über den privilegierten Status des Beamten. Ebenso wie gewählte Politiker verpflichten sich staatliche Amtsträger offiziell, dem Wohl der Bürger und Gemeinschaft zu dienen. Die Frage, ob und wie weit die öffentliche Verwaltung diesem Anspruch gerecht wird, bietet genügend Diskussionsstoff und wird daher später unter dem Begriff des *Behördenversagens* genauer untersucht [K5.7.6].

Eine besondere Rolle auf dieser Verwaltungsebene nimmt die *Judikative* ein. Gemeinsam mit den Sicherheitskräften tritt sie nicht nur als Ordnungshüter auf und regelt Verstöße der Bürger gegen Gesetzesvorschriften, sondern ist auch befugt, politische und verwaltungstechnische Entscheidungen staatlicher Institutionen auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Folglich übt die Justiz in einem *Rechtsstaat* nicht nur die Funktion des *Rechts-*

verwalters aus, sondern auch die eines *Kontrollorgans*. In dieser Rolle wird der Judikative die Verantwortung übertragen, den Bürger vor Willkür und Rechtsbrüchen der Politik und öffentlichen Verwaltung zu schützen.

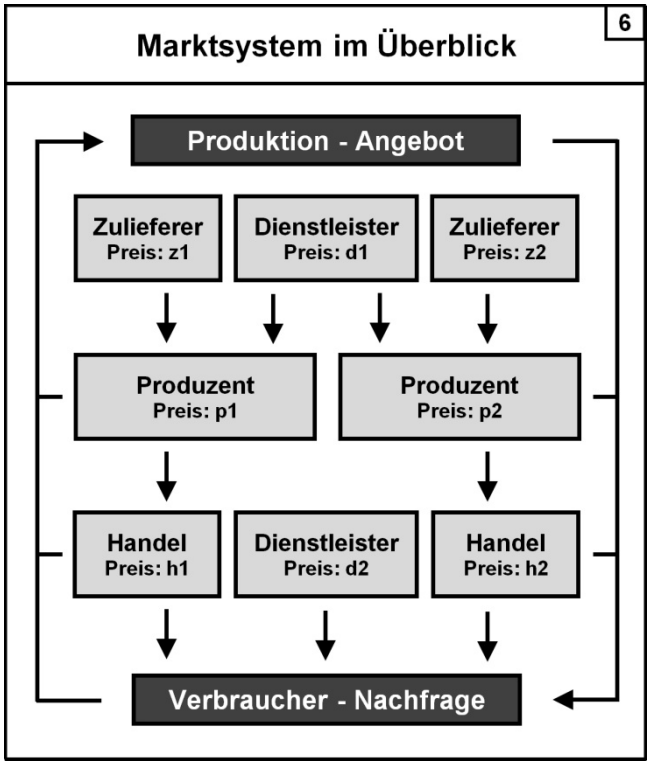
Wie im Diagramm 5 als Teil der Bürgerschaft dargestellt, verfügt das liberal-demokratische Staatssystem über einen weiteren Gesellschaftsbereich, dem eine äußerst wichtige Funktion zukommt. Es handelt sich um die Vielzahl der Institutionen, die in unserem S-W-Z Modell unter die Kategorie der *Zivilgesellschaft* fallen und eine staatlich *unabhängige Kontrollfunktion* einnehmen. Der freien Presse steht diesbezüglich eine bedeutsame Rolle zu, denn sie wird nicht umsonst als *vierte Macht im Staat* bezeichnet. Im Idealfall sorgen private und öffentliche Medien nicht nur für Unterhaltung, sondern widmen sich ihrer Aufgabe als Korrektiv, indem sie über Missstände im Staat und Auswüchse des freien Marktes berichten. Da dem freien Journalismus und besonders dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine zentrale Rolle als Informationsquelle und unabhängiges Sprachrohr zukommt, wird ihnen im Verlauf der Studie ein separates Kapitel gewidmet [K5.12].

Unter die Rubrik externer Kontrollinstanzen fallen außerdem die organisierten Interessenvertreter, Kulturschaffenden und Bürgerinitiativen. Zu Letzteren zählen nicht nur *gemeinnützige Vereine* und das *soziale Engagement* einzelner Personen, sondern auch Formen *politischer Bürgerbeteiligung* außerhalb der offiziellen Parteienlandschaft. Da die Zivilgesellschaft ein Teilsystem unseres Gesellschaftsmodells darstellt, werden wir uns auch mit diesem wesentlichen Aspekt der liberalen Demokratie genauer befassen [K6.4].

Bevor die Kurzbeschreibung des Staatssystems abgeschlossen wird, sei darauf hingewiesen, dass die meisten Staaten nicht so zentral geführt werden, wie aus Diagramm 5 zu schließen ist. Fast alle demokratischen Staaten weisen verschiedene Formen der *Dezentralisation* auf. Im Vergleich zu einigen europäischen Ländern hat sich Deutschland als *föderaler Staat* entwickelt, der auf einer stark vertikal ausgerichteten Struktur basiert. So besteht das deutsche Staatssystem neben dem *Zentralstaat* des Bundes aus den weiteren Ebenen der *Länder*, *Landkreise*, *Städte und Gemeinden*. Die besondere Eigenschaft des *föderalen Staatssystems* besteht darin, dass die einzelnen Entscheidungsebenen ein hohes Maß an Autonomie besitzen und sich die Entscheidungsstrukturen auf allen Ebenen ähneln. Das hierarchisch geprägte Staatssystem existiert somit auf allen föderalen Ebenen. Zwar verfügen die Länder, Landkreise, Städte und Gemeinden über eigene Parlamente, Kreistage, Rathäuser und Behörden, sie sind jedoch je nach Rang der föderalen Pyramide stets mit den darüber oder darunter liegenden Ebenen verbunden. Wenn sich also die Strukturen des Zentralstaates bereits als vielschichtig bezeichnen lassen, wird aus der mehrfachen Auflage dieser Gesellschaftsordnung ein vertikal aufgebautes und äußerst komplexes Staatsgebilde. Die Tatsache, dass der föderale Staat auf einer deutlichen Aufgabentrennung und Verteilung von Zuständigkeiten beruht, hat enorme Vorteile, besonders wenn wichtige Entscheidungen vor Ort gefällt werden müssen. Die oft diffuse Verteilung von Zuständigkeiten und finanziellen Abhängigkeiten birgt jedoch auch Gefahren. So können bürokratische Verfahrensweisen und ungenau formulierte Gesetzmäßigkeiten systembedingte Spannungen erzeugen, die im Falle grober Fehlentscheidungen und Missstände zu einer Verschleierung der Zuständigkeitslinien und Kultur der *Verantwortungslosigkeit* führen [K5.7.6].

Wenden wir uns dem Wirtschaftssystem der *freien Marktwirtschaft* zu, lässt es sich vereinfacht als ein soziales System bezeichnen, in dem Menschen und Institutionen zusammenkommen, um Güter und Dienstleistungen ohne wesentliche Einschränkungen zu tauschen. Der Handel wird dadurch vereinfacht und verfeinert, dass Geld als anerkanntes Zwischenmedium eingesetzt wird, um die Transaktionen der Käufer und Verkäufer zu erleichtern. Als Grundlage des Handels dient die Befriedigung einer *Nachfrage* von

Verbrauchern und Konsumenten durch ein entsprechendes *Angebot* von Produzenten und Unternehmen. Folglich stellt der freie Markt ein System dar, in dem theoretisch *Marktpreise*, die *Menge* und *Qualität* der Güter von den Marktteilnehmern derart ermittelt werden, dass sich wie von *unsichtbarer Hand* gelenkt, Nachfrage und Angebot decken und somit eine optimale Verteilung von Gütern stattfindet [K4.5]. Obwohl das System der freien Marktwirtschaft erfahrungsgemäß effizienter mit knappen Ressourcen umgeht als eine *staatsgelenkte Planwirtschaft* oder *unfreie Marktwirtschaft*, werden wir in der Ausführung des Konzepts des *Marktversagens* aufzeigen, dass es ohne staatliche Kontrolle und Eingriffe durchaus Probleme für die Gesellschaft verursacht [K4.6]. Auf Grund des Fehlens angemessenerer Alternativen gehen wir vom regulierten Marktsystem als „Bestes aller schlechten Wirtschaftssysteme" aus.

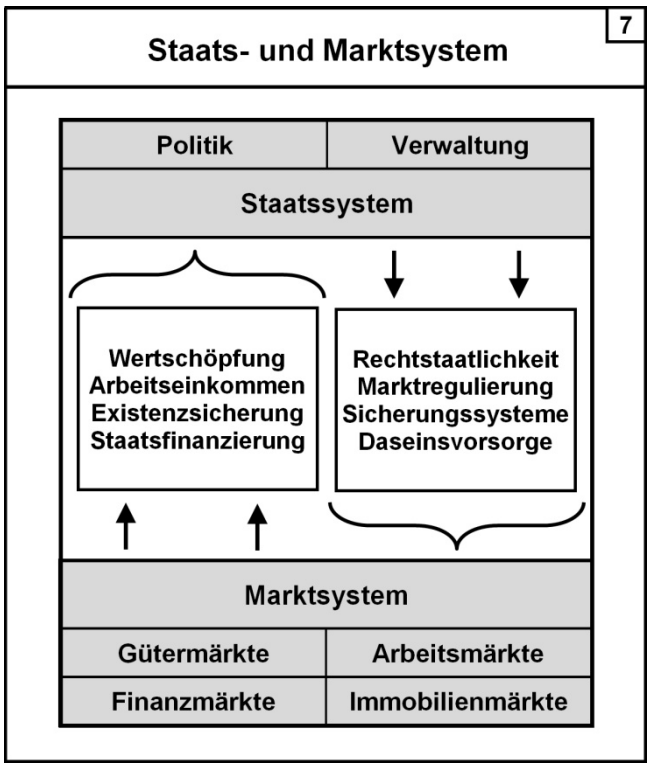


Wie im Diagramm 6 illustriert, weist es unterschiedliche Strukturebenen auf, die im Vergleich zum Staatswesen generell einem *horizontalen System* entsprechen. Hinsichtlich der Angebotsseite lassen sich vereinfacht drei Ebenen nennen: den Zulieferern, Produzenten der Konsumgüter und dem Handel. Zunächst benötigt eine Industriegesellschaft die Produktion von *Investitionsgütern* und *Dienstleistungen*, die auf Basis der Preise (z) und (d) den Endproduzenten der Konsumgüter angeboten werden. Auf zweiter Ebene findet die Herstellung dieser Güter statt, die anhand der Zwischenpreise (p) an den Handel geliefert werden. Zuletzt kauft der Verbraucher die produzierten Güter und Dienstleistungen für Marktpreise (h) und (d). Da die Herstellung der Konsumgüter mehrere Produktionsfaktoren benötigt, besteht das Wirtschaftssystem aus weiteren Märkten. Zu diesen zählen insbesondere die Arbeitsmärkte, Finanzmärkte und die Märkte für Land und Immobilien, wobei zu beachten ist, dass diese jeweils eigene Strukturen, Besonderheiten und Probleme aufweisen.

Trotz der Vielschichtigkeit des Marktsystems scheint es auf den ersten Blick weniger komplex als das Staatssystem zu sein, da es weniger hierarchische Strukturen aufweist. Dieser Sachverhalt mag stimmen, doch die Komplexität des Marktsystems hat andere Ursachen. Während der Staat trotz seiner vielschichtigen Hierarchien über ein relativ hohes Maß an Kontrolle verfügt, leidet das Marktsystem darunter, dass ihm diese Eigen-

schaft weitgehend fehlt. Das freie Zusammenspiel unzähliger Anbieter und Verbraucher in den Gütermärkten sowie die Entscheidungsprozesse in den Finanz- und Arbeitsmärkten lassen sich bildhaft als eine Vielzahl improvisierter Choreografien beschreiben. Folglich ähnelt das freie Marktsystem einem *diffusen* und nur begrenzt kontrollierbaren Organismus, in dem mehrere *unsichere Hände* mitzuwirken scheinen. Besonders die Finanzmärkte weisen immer wieder kollektiv irrationales Verhalten auf und neigen unter gewissen Umständen zu Instabilität. Das Marktsystem mag daher die Funktion eines Verteilungsmechanismus von Gütern besser als ein System der Staatsproduktion erfüllen, es birgt jedoch das intrinsische Problem, kritische Situationen und Krisen nur bedingt verhindern zu können. Es ist nur begrenzt in der Lage, Kräfte der Selbstkorrektur zu entfalten. In einer Untersuchung des Marktsystems ist es daher notwendig, sich nicht nur mit den positiven Aspekten, sondern auch mit Formen und Ursachen des Versagens zu beschäftigen.

Der Sachverhalt diverser Missstände und Fehlentwicklungen in der Wirtschaft verweist darauf, dass die höher angesiedelte Entscheidungsmacht des Staats eingreifen muss, um ein gewisses Maß an Kontrolle und gesellschaftlich annehmbarem Verhalten im Wirtschaftsgeschehen zu garantieren. Dieser Aspekt der Aufsichtsfunktion deutet bereits auf eine direkte Verknüpfung der Markt- und Staatssysteme hin. Während die Privatwirtschaft für die *materielle Wertschöpfung*, *Existenzsicherheit* der Bürger und die *Finanzierung des Staatsapparates* sorgt, liegt die Verantwortung des Staates in Bezug auf das Marktsystem darin, die Rolle des Kontrolleurs einzunehmen. Es gehört somit in den Verantwortungsbereich politischer Organe, für Rechtsstaatlichkeit zu sorgen, den marktwirtschaftlichen *Ordnungsrahmen* zu bestimmen und eine nachhaltige *Wirtschaftspolitik* zu betreiben [K5.8]. Folglich trägt das Versagen des Staates, wenn er seine wirtschaftspolitische *Lenkfunktion* vernachlässigt, zu Marktverzerrungen, sozialen Fehlentwicklungen und potentiellen Wirtschaftskrisen bei [K4.7]



Unser S-W-Z Gesellschaftsmodell konstituierte sich aus drei sozialen Systemen und deren gegenseitigen Kreuzverbindungen. Im Diagramm 7 wird nun das Wechselverhältnis zwischen den Staats- und Marktsystemen etwas detaillierter skizziert. Auf der linken

Seite sind die gesellschaftlichen Funktionen der Privatwirtschaft aufgeführt. Zu ihren Aufgaben zählen die materielle Existenzsicherung der Bevölkerung, das Generieren von Arbeit und Einkommen sowie die Finanzierung des Staatswesens. Ohne wirtschaftliche Wertschöpfung über das Existenzminimum hinaus wäre der Staat kaum in der Lage, die finanziellen Mittel aufzubringen, um langfristig seiner gesellschaftspolitischen Verantwortungen nachzukommen. Erst die Möglichkeit, sich Geldmittel über die *Besteuerung* der Wirtschaftsakteure zu beschaffen und über die internationalen Finanzmärkte Schulden aufzunehmen, gewährt dem Staat den *Handlungsspielraum*, den er benötigt, um dem Wohl der Gemeinschaft effektiv dienen zu können. Das Verhältnis zwischen Markt und Staat lässt sich somit als Kreislauf aus wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Unternehmen, Arbeitnehmern, Verbrauchern, Interessenvertretern und dem Staatswesen zusammenfassen, wobei die Finanzmärkte im übertragenen Sinn das Öl im Getriebe des modernen Wirtschaftswesens darstellen.

Das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen Wirtschaft und Staat lädt zu einem interessanten Gedankenspiel mit folgender Frage ein: Welches der beiden Systeme könnte ohne das andere besser überleben? Zunächst geht das Urteil an die Wirtschaft, da nur sie die materielle Grundlage der Existenzsicherung der Bevölkerung gewährleist. Dennoch ist die Antwort in Bezug auf die modere Gesellschaft längst überholt. Während die einfache Agrarwirtschaft vor der Industrialisierung noch ermöglichte, eine begrenzte Bevölkerungszahl ohne Unterstützung des Staates zu ernähren, trifft dieser Sachverhalt in der modernen Industriegesellschaft nicht mehr zu. Auf Grund der Abhängigkeiten durch Arbeitsteilung ist die freie Marktwirtschaft nicht mehr in der Lage, ausnahmslos allen Menschen ein Überleben zu sichern.

Das moderne Marktsystem benötigt daher den Staat aus drei wichtigen Gründen: Erstens bedarf es des genannten Ordnungsrahmens mit marktbezogenen *Spielregeln*, die für alle Teilnehmer gleichermaßen gelten. Zweitens muss der Staat als *Verteilungsinstanz* eingreifen, um zu garantieren, dass Menschen nicht verarmen und unter dem Existenzminimum leben. Die daraus folgende *Sozialpolitik* und deren Versicherungssysteme sollen dazu beitragen, das intrinsische Gerechtigkeitsproblem der liberalen Marktwirtschaft zu lindern, auf das wir separat eingehen werden [K4.10.2]. Drittens enthält das Marktsystem *blinde Flecken*, da es nicht fähig ist, die Verfügbarkeit einiger Güter für alle Menschen zu sichern. Hier ist das Staatswesen gefordert, die Schwächen des Marktes mit Regulierungsmaßnahmen aufzufangen und mit der Bereitstellung *öffentlicher Güter* seiner Verpflichtung der *Daseinsvorsorge* nachzukommen [K4.6.8].

Neben einer Auseinandersetzung mit den wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Staat und Markt soll die Trilogie dazu dienen, konzeptionelle Gemeinsamkeiten beider Systeme aufzuzeigen. Zunächst beruhen sowohl die freie Marktwirtschaft als auch das demokratische Staatswesen auf den Prinzipien des *Wettbewerbs*. Beide Systeme genießen daher die damit verbundenen Vorteile, sie leiden jedoch gleichermaßen unter den negativen Aspekten des Konkurrenzkampfes und eigennütziger Handlungsmotive. Außerdem werden wir in Teil III der Studie demonstrieren, dass sich einige Merkmale des Marktversagens auf das Konzept des Staatsversagens übertragen lassen. Wir beobachten also *Ähnlichkeiten* in den Ursachen des Scheiterns beider Systeme. Dieser Umstand ist insofern bedeutsam, als er der verbreiteten Praxis einseitiger Beurteilung zugunsten des Staates widerspricht. In öffentlichen Debatten werden häufig soziale Motive der Wirtschaftsakteure vernachlässigt und materielle Zielsetzungen im Gegensatz zu den immateriellen Anliegen des Staates moralisch minderwertig eingestuft. Die Bereiche der Marktwirtschaft und des Staates werden daher oft als separate und aus ethischer Sicht gegensätzliche Einheiten gehandhabt. Diesbezüglich verhält sich unsere Analyse weitgehend neutral, da wir keine wertende Position zugunsten des einen oder anderen Gesellschafts-

bereichs einnehmen. Mit Hinweisen auf gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse, ähnliche Verhaltensmuster und vergleichbare Ursachen des Versagens bedienen wir uns einer analytischen Methode, die mittels gleicher Bewertungskriterien versucht, beide Systeme entsprechend einheitlich zu behandeln.