

Vertrauen und Verantwortung

Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil I: Gemeinwohl

Christoph Noebel

2.2 Verantwortung

2.2.6 Systemverantwortung und Souveränität

Das Konzept einer *systemischen Verantwortung* oder *Systemverantwortung* spielt in öffentlichen Debatten kaum eine Rolle, obwohl es eng mit dem geläufigen Aspekt der *Souveränität* verknüpft ist. Schließlich bedeutet Souveränität nicht nur Selbstbestimmung, sondern auch Eigenverantwortung. Um diese Verbindung zu erläutern ist zunächst zu klären, wie sich der Begriff der Systemverantwortung deuten lässt. Unsere Darstellung der *Institutionsverantwortung* enthält bereits wichtige organisatorische Faktoren, die sich nun auf soziale Systeme übertragen lassen. Da wir uns weitgehend den Gesellschaftsbereichen des Staats- und Marktsystems widmen, liegt es nahe, sich diesbezüglich nur auf diese Systeme zu konzentrieren. Vergleichbar mit den begrenzten Handlungsspielräumen einzelner Personen in Organisationen durch entsprechende *Strukturen* unterliegen die Handlungen individueller Personen und Institutionen auch Einschränkungen durch die übergeordneten Regelwerke sozialer Systeme [K1.2.1].

Daher verlagert sich in Fällen systembedingter Missstände eine Mitverantwortung weg von den Handlungen einzelner Akteure hin zu den *Strukturen* und Gesetzmäßigkeiten des entsprechenden Systems. Ähnlich wie das Konzept der Institutionskultur wirken sich die *kulturellen Werte und Prinzipien* der Gesellschaft auf das Verhalten der Akteure im Staats- und Marktsystem aus. Diesbezüglich lassen sich beispielsweise die sozialen Erwartungen der Effizienz und Leistung oder die moralischen Aspekte der Fairness und Verlässlichkeit heranziehen, um auf soziale Regelwerke hinzuweisen. Die Systeme, Strukturen, Gesetze und kulturelle Beschaffenheit einer Gesellschaft ergeben gemeinsam den *systemischen Ordnungsrahmen*.

In der Beschreibung institutioneller Verantwortung verwiesen wir bereits auf den organisatorischen Ordnungsrahmen, der von der Organisationsleitung definiert und abgesteckt wird. Dasselbe Prinzip lässt sich nun auf soziale Systeme übertragen, wobei auf gesellschaftlicher Ebene die staatlichen Organe und Entscheidungsträger aus Politik und öffentlicher Verwaltung der Verantwortung unterliegen, entsprechende Strukturen und formelle Gesetzmäßigkeiten zu bestimmen.

Um das Konzept der Systemverantwortung zu verdeutlichen, griffen wir den Ansatz der Institutionsverantwortung auf und ersetzten den Begriff der *Organisation* mit dem des *sozialen Systems*. Obwohl sich Letzteres durch ein höheres Maß an Komplexität auszeichnet, lassen sich durchaus Gemeinsamkeiten aufzeigen. Daher argumentiert der Soziologe Walter L. Bühl (1998), dass der Begriff der *Systemverantwortung* nicht nur auf der Erkenntnis jedes Akteurs beruht, Teil eines Systems zu sein, sondern auch die Verantwortung für seine Aufgabenbereiche innerhalb dieses Systems zu übernehmen. Die Festlegung systemischer Regelwerke und eines formellen Ordnungsrahmens beschreibt Bühl als *Systemdesign*, woraus sich eine *Designverantwortung* für soziale Systeme ableiten lässt.

In unserer Beschreibung der institutionellen Verantwortung argumentierten wir, dass die politischen Organe nicht nur den Ordnungsrahmen oder das Design des Staatswesens bestimmen, sondern auch für die Form und Eigenschaften des Wirtschaftssystems

zuständig sind. Dennoch stellt sich die Frage, über wie viel Selbstbestimmung und Souveränität die Akteure innerhalb der Staats- und Marktsysteme verfügen? Inwieweit können sie ihre Systeme selbst regulieren, sondern auch Korrekturen durchführen und für Erneuerung sorgen?

In einem hierarchisch aufgebauten Staatssystem lässt sich trotz dessen Komplexität eine Zuschreibung von Verantwortung relativ leicht aufzeigen. Die politischen Entscheidungsgremien sind zunächst verantwortlich für die Funktionsfähigkeit ihrer eigenen Institutionen und Subsysteme. Folglich verfügen politische Institutionen grundsätzlich über die notwendige Souveränität und genügend Handlungsspielraum, um das staatliche *Systemdesign* zu bestimmen. Sollten diese aus verschiedenen Gründen scheitern, haben wir es mit Formen des *Staatsversagens* zu tun [K5.7].

In liberalen Demokratien liegt eine Mitverantwortung auch bei den Bürgern und Wählern, da sie gewissermaßen als *politische Auftraggeber* fungieren. Die Verantwortung für *systemisches Versagen* liegt daher zwar hauptsächlich bei den *Systemdesignern* in Form der politischen und administrativen Entscheidungsträger, diese werden jedoch von der Bürgerschaft gewählt. Die Komplexität der Verantwortungslinien rührt somit daher, dass sie mit unterschiedlicher Gewichtung auf allen Ebenen des demokratischen Gesellschaftssystems verteilt sind.

Auf Grund des Pluralismus in einem demokratischen Staatssystem beruhen Korrekturen und Reformen grundsätzlich auf dynamischen Entscheidungsprozessen, die sowohl aus eigenen systeminternen Impulsen entstehen als auch auf Druck von außen. In liberalen Demokratien gehören Parteimitglieder, offizielle Interessenvertreter und letztlich die Wahlberechtigten zu denjenigen Akteuren, die von innen heraus zur Veränderung politischer Prioritäten und der Formulierung neuer Regelwerke beitragen. Zu den exogenen Schubkräften für Veränderung zählen die Medien, Kulturschaffenden, Wissenschaften und Bürgerinitiativen, die dem Bereich der Zivilgesellschaft zuzuordnen sind. Es handelt sich hier um Institutionen, deren soziale Aufgabe nicht nur darin besteht, als Kontrollmechanismus zu agieren, sondern auch Wissen zu vermitteln und die Grundlagen für Kritik und öffentliche Debatten zu schaffen, um dadurch einen Beitrag zur allgemeinen Meinungsbildung und Impulse für politische Reformen zu leisten.

Die Thematik einer systemischen Selbstkorrektur ist im Rahmen der Marktwirtschaft etwas anders verlagert, da es sich hier um ein schwer fassbares und weitgehend horizontales System ohne ausgeprägte Hierarchien handelt. Wie wir im Detail erörtern werden, leidet die freie Marktwirtschaft unter systembedingten Schwachstellen, die in das Konzept des *Marktversagens* fallen [K4.6]. Besonders der Wettbewerb bietet eine systemische Ausgangslage, die trotz positiver Impulse, zu Verwerfungen führen kann. Für einige Missstände zählt das Primat des Wettbewerbs zu den Ursachen und entspricht somit dem Konzept der Systemverantwortung. Wer Eigennutz in der Gesellschaft beklagt und zugleich den Wettbewerb als ideales System darstellt, der missachtet, dass es sich dabei um zwei Seiten einer Medaille handelt.

Obwohl Lehrbücher der Wirtschaftswissenschaften darauf hinweisen, dass Formen des Marktversagens weitgehend durch staatliche Kontroll- und Regulierungsmaßnahmen begrenzt oder beseitigt werden müssen, weist das Marktsystem dennoch eigene systeminterne Veränderungsprozesse auf. Diese ergeben sich zum Teil aus den Druckverhältnissen des Wettbewerbs und der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Verbrauchern und Produzenten. Wie der Philosoph Ludger Heidbrink et al. (2011) aufzeigt, tragen zunehmend Verbraucher und deren Interessenvertreter mit ihrem Konsumverhalten und Protest dazu bei, Änderungen in den Verhaltensweisen der Unternehmen zu bewirken. Hier wird ein wichtiger Aspekt angesprochen, denn unternehmerische Reformbereitschaft beruht größtenteils auf dem Wirkungsgrad oder Design diverser An-

reize. Aus wirtschaftspolitischen Regulierungsmaßnahmen, den Kräften des kommerziellen Wettbewerbs und dem Marktverhalten der Verbraucher entsteht ein ausgeweiteter Ordnungsrahmen, innerhalb dessen private Unternehmen agieren können. Trotzdem wirft dieser Sachverhalt die kontroverse Frage auf, in welchem Maße Firmen für unethisches Verhalten eine Verantwortung tragen, obwohl ihr Handeln den offiziellen Gesetzmäßigkeiten des Ordnungsrahmens entspricht. Vergleichbar mit dem Aspekt der Institutionsverantwortung sind die *systemischen Spielregeln* der Marktwirtschaft durchaus von Bedeutung und werden daher auch als *Verortung der Marktmoral* beschrieben. In der Skizze der Wirtschaftsethik werden wir auf den Konflikt zwischen unternehmerischer und systemischer Verantwortung in mehr Detail eingehen [K4.10.1].

Bis jetzt ist das Konzept der Systemverantwortung weitgehend als Erklärungsansatz für die Entwicklung von Missständen in Organisationen beschrieben worden. Nun tritt die Frage in den Vordergrund, wie systembedingte Einschränkungen entstehen und sich auf den Staat auswirken. Für unsere Analyse ist diese Frage zunächst von Bedeutung, da wir davon ausgehen, dass der Staat den Bereich der materiellen Produktion dem privaten Marktsystem überlässt. Er verlässt sich auf den diffusen Mechanismen des Marktes und gibt somit einen Großteil seiner Kontrolle ab. Dennoch wird die kontinuierliche Abhängigkeit des Staats vom Marktsystem besonders deutlich, wenn er Verpflichtungen und Verträge eingeht, die er zu erfüllen hat. Hierzu lässt sich beispielhaft die Staatsverschuldung heranziehen, denn sie kann zu Belastungen und Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums führen [K5.8].

Obwohl die damit verknüpften Verbindlichkeiten und Einschränkungen als Verlust der Unabhängigkeit und *Souveränität* bezeichnet werden, handelt es sich dabei um *selbst auferlegte* Verpflichtungen, die über eine Inanspruchnahme der Finanzmärkte systemisch bedingt sind. Finanzielle Verbindlichkeiten dieser Art sind insofern erwähnenswert, als sie regelmäßig für öffentliche Kontroversen sorgen. Diese beziehen sich weitgehend auf die kapitalismuskritische These eines staatlichen Souveränitätsverlusts, verursacht durch die Macht der Wirtschaft, Lobby und des Kapitals. Wie weit dieses Argument zutrifft, soll an anderer Stelle erörtert werden [K4.8]. Dennoch ist es sinnvoll, sich kurz der Frage staatlicher Souveränitätsverluste durch systemisch bedingte Beschränkungen zu widmen.

Begibt sich der Staat in eine Lage der Abhängigkeit, ergeben sich daraus zwei Fragen. Erstens ist zu klären, ob die Entscheidung freiwillig geschieht und alternative Handlungsoptionen zur Verfügung stehen. Sollte dies der Fall sein, handelt der Staat selbstbestimmt und es findet kein Souveränitätsverlust statt. Wenn nun Abhängigkeiten durch eingegangene Verträge oder andere Verpflichtungen entstehen, stellt sich die Frage, ob es möglich ist, sich eigenmächtig aus der potentiellen Zwangslage zu befreien. In der Regel gibt es Auswege aus derartigen Situationen, doch diese sind meist mit negativen Konsequenzen verbunden. Sollten Alternativen durchweg unvorteilhaft ausfallen, befindet sich der Staat in einem Dilemma, das im Sprachgebrauch als Wahl zwischen „Pest und Cholera“ bezeichnet wird. Angenommen, er verfügt über eine zu hohe Verschuldungsrate und leidet unter dem finanziellen Druck der Tilgung und zugesagter Zinszahlungen. Die Entscheidung, Zahlungen ausfallen zu lassen, böte zwar eine Lösung, die daraus resultierende Staatspleite würde jedoch einen Schaden in der Gesellschaft anrichten, der womöglich schlimmere Folgen hätte als sich den selbstgewählten Zwängen der Verschuldung zu beugen.

Bildhaft lässt sich das Dilemma mit einer Bahnfahrt beschreiben. Ein Passagier steigt freiwillig in den Zug und verpflichtet sich, während der Fahrt nicht auszusteigen. Sollte er im Verlauf der Fahrt benachrichtigt werden, dass ihm bei seiner Ankunft Probleme drohen, bleiben ihm nur die beiden Möglichkeiten, die Fahrt weiterzuführen oder die

Notbremse zu ziehen und auszusteigen. Letztere Option schädigt nicht nur alle Mitfahrer, sondern in seinem Zustand vielleicht auch ihn. In diesem Beispiel haben wir es insofern mit einer Systemverantwortung zu tun, als das rigide System der Bahnfahrt, das im Falle dieses Fahrgasts nur ungünstige Handlungsoptionen erlaubt, zur Begründung für sein Dilemma heranzuziehen ist.

Das Szenario der Bahnfahrt wirft zwei wesentliche Aspekte auf. Erstens bleibt es eine Ermessensfrage, inwiefern die missliche Lage des Gasts als Verlust seiner Souveränität zu bezeichnen ist. Schließlich hat er freiwillig den Zug betreten, wobei ihm womöglich bewusst war, dass die Fahrt unheilvoll enden könnte. Einmal in den Zug gestiegen, muss er sich den Einschränkungen und möglichen Konflikten während der Fahrt stellen. Der zweite Aspekt bezieht sich auf den in politischen Kreisen gelegentlich genutzten Begriff der *Alternativlosigkeit*. Im Falle der Zugfahrt würde dieser Gedanke bedeuten, dass neben der Möglichkeit weiterzufahren, die Betätigung der Notbremse *keine* zweite Handlungsoption darstellt. Der Fahrgast leidet zwar unter einem Entscheidungskonflikt, da er jedoch die zweite Möglichkeit wahrnehmen kann, ist er zu keiner Zeit ohne Alternative unterwegs. Folglich wird das Konzept der Alternativlosigkeit falsch verwendet, wenn es eine Situation beschreibt, in der tatsächlich alternative Optionen existieren, die womöglich mit hohen Kosten oder Unannehmlichkeiten versehen sind. Wenn sich der Fahrgast dafür entscheidet, die Fahrt fortzusetzen, hat er insofern eine rationale Entscheidung getroffen, als die Alternative hätte schlimmer ausfallen können.

Kehren wir zurück zum Beispiel der Staatsverschuldung. Sie wird zunächst freiwillig eingegangen und ist nicht alternativlos. Sollte eine Verschuldungsklemme entstehen, kann das Szenario einer Staatpleite so abschreckend wirken, dass sich die politisch Verantwortlichen wahrscheinlich dagegen entscheiden. Maßnahmen zur Einhaltung der Schuldentilgung lassen sich daher nicht als alternativlos bezeichnen, solange die schmerzlichere Staatspleite zu jeder Zeit eine echte Alternative darstellt.

Literatur

Bühl, Walter L. (1998): „Verantwortung für soziale Systeme: Grundzüge einer globalen Gesellschaftsethik“, Klett-Cotta Verlag, 1998

Heidbrink, Ludger et al. (2011): „Die Verantwortung des Konsumenten: Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum“ Campus Verlag, 2011