

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

## 5.2 Gemeinwohlmaximierung: Spielregeln und Spielzüge

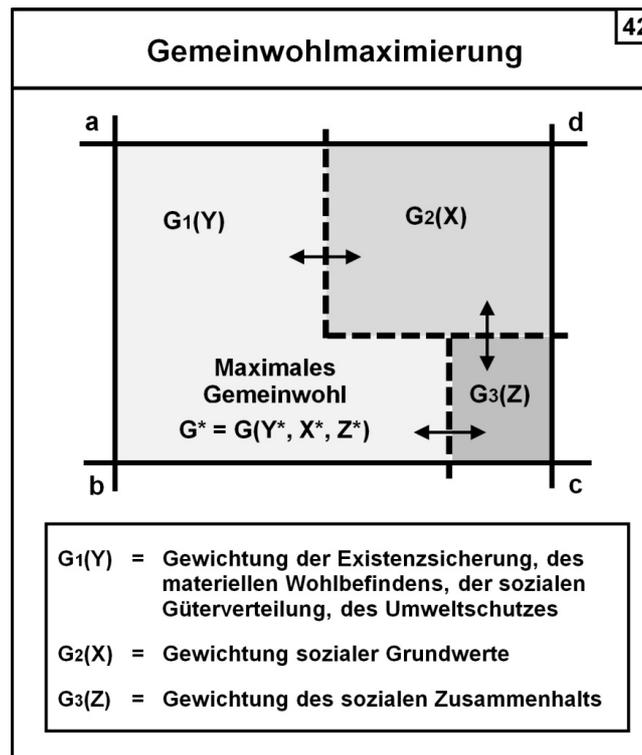
Nach der Einteilung des Staatswesens in die Bereiche der Politik und öffentlichen Verwaltung drängt sich die Frage auf, welche formellen Ziele die staatlichen Institutionen und ihre Vertreter verfolgen oder zu verfolgen haben? Worin bestehen die offiziellen Verpflichtungen des Staates? Eine Übersicht der wichtigsten Motive wurde bereits anhand des normativen Gesellschaftskonzepts des *Gemeinwohls* geschaffen, das sich aus diversen Gesellschaftsprinzipien konstituiert [K3.9]. Aus Gründen der Verständlichkeit teilten wir das Konzept des Gemeinwohls in drei Komponenten auf. Dazu zählen die Grundsicherung materieller Art (Y), ideelle und gesellschaftspolitische Zielsetzungen (X) sowie der immaterielle Aspekt des sozialen Zusammenhalts (Z). Aus diesen drei Elementen lassen sich nun die wichtigsten Aufgabenbereiche staatlicher Institutionen ableiten.

Darunter fällt zunächst die existentielle Grundversorgung, zu der materieller Lebensunterhalt, die physische Sicherheit, Frieden und Gesundheit sowie Schutz der Natur und Umwelt gehören. Zu den gesellschaftspolitischen Zielsetzungen zählt die Wahrung der Freiheit, Rechtstaatlichkeit und der Prinzipien einer sozialen Güterverteilung. Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern, bedarf es eines staatlich betriebenen oder geförderten Bildungssektors und eines öffentlichen Kommunikationsstils, der sich dem Prinzip der sozialen Verantwortung verschreibt. Die Liste öffentlicher Aufgabenbereiche kann darüber hinaus beliebig weitergeführt werden, denn neben den nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen gehören auch Aspekte der internationalen Außenpolitik. Die offiziellen Verpflichtungen staatlicher Organe und ihrer Amtsträger lassen sich daher folgendermaßen zusammenfassen: Sie sind für die nachhaltige Sicherung materieller Bedürfnisse unter Beachtung und Einbeziehung der gesellschaftspolitisch zentralen Grundwerte verantwortlich, um den Bürgern langfristig ein hohes Maß an *Lebensqualität* zu sichern.

Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaft lassen sich die verschiedenen Motive staatlichen Handelns in einem kompakten Begriff zusammenfassen: der *Wohlfahrtmaximierung*. Obwohl Konzepte der Wohlfahrt neben materiellem Wohlstand meist die Aspekte der sozialen Gerechtigkeit und Umwelt einbeziehen [K3.6.3], erweiterten wir diesen Ansatz durch die umfassendere Variante des *Gemeinwohls* [K3.9]. Als theoretisches Konstrukt beruht das entsprechende Konzept der *Gemeinwohlmaximierung* auf dem Leitgedanken, nach dem höchstmöglichen Zufriedenheitsgrad der Bevölkerung zu streben. In dieser Zielsetzung darf das Wohl zukünftiger Generationen nicht fehlen. Folglich gilt, dass ähnlich wie die Planungsstrategien eines Unternehmens sich auch der Staat mit den Ungewissheiten zukünftiger Entwicklungen zu befassen hat. Das Konzept der Gemeinwohlmaximierung lässt sich somit verkürzt als die normative Zielsetzung bezeichnen, für das *größtmögliche Wohlbefinden der Bevölkerung und zukünftiger Generationen* zu sorgen. Um dieses ambitionöse Gesellschaftsmotiv annähernd zu verwirklichen, müssen neben staatlichen Vertretern in Politik und öffentlicher Verwaltung auch der Wähler, die Akteure der Wirtschaft und in der Zivilgesellschaft einen konstruktiven Beitrag leisten.

Um das Konzept der Gemeinwohlmaximierung zu verdeutlichen, lässt sich das Diagramm 42 heranziehen. Es bezieht sich auf die dreigeteilte Definition des Gemeinwohls und geht für die Zwecke der Maximierung von einer ideellen Grundposition aus. Sie ba-

siert auf der Annahme, dass obwohl eine genaue Messung der gesellschaftlichen Zufriedenheit nicht möglich ist, ein hypothetisches Maximum des Gemeinwohls existiert und es mit einem theoretischen Wert bezeichnet werden kann. Grafisch wird dieser willkürlich bestimmte Wert ( $G^*$ ) durch das Rechteck (abcd) dargestellt. Wenn wir von der Existenz dieses Wertes ausgehen, reduziert sich das Problem der Gemeinwohlmaximierung auf die Frage, wie sich die *optimale Zusammensetzung* der drei Komponenten  $G(Y^*)$ ,  $G(X^*)$  und  $G(Z^*)$  sowie ihrer jeweiligen Bestandteile konstituiert und erzielen lässt. Obwohl das abstrakte Konzept der Gemeinwohlmaximierung ausschließlich als gedankliches Hilfsmittel dient, ist es zur Veranschaulichung und als Grundlage für öffentliche Debatten aus drei Gründen geeignet.



Erstens richtet es die Aufmerksamkeit auf gesellschaftspolitische Zielsetzungen und Prinzipien, die im Konzept des Gemeinwohls enthalten sind und somit für die Maximierungsaufgabe in Frage kommen. Beginnen wir mit der Notwendigkeit der materiellen Existenzsicherung und der Gewährleistung eines gewissen Maßes an Wohlstand. Dieser Aufgabenbereich wird bildhaft durch das Feld  $G(Y)$  dargestellt. Er ist insofern von Bedeutung, als die Funktion materieller Grundsicherung zunächst der staatlichen Wirtschaftspolitik zufällt. Dabei muss beachtet werden, dass die finanzielle Wertschöpfung fast ausschließlich auf den Bereich der freien Marktwirtschaft verlagert ist [K2.2.6]. Die verfassungsgemäße Vereinbarung, den Bereich materieller Sicherung weitgehend der Privatwirtschaft anzuvertrauen, beruht auf der Annahme, die freie Marktwirtschaft verfüge über mehr Innovationskraft und Flexibilität als eine staatliche Produktionswirtschaft und könne daher die Herstellung privater Güter effektiver ausführen. Da diese Ausgangsposition auf Grund diverser Fälle des Marktversagens nur bedingt zutrifft [K4.6], muss der Staat mit den Kontroll- und Regulierungsmitteln der Wirtschaftspolitik eingreifen, um seiner Verantwortung für das materielle und ökologische Wohl der Gesellschaft nachzukommen [K5.8].

Wie im Überblick unseres Gesellschaftsmodells erläutert [K1.2.3], herrscht eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Staat und Privatwirtschaft. Folglich unterliegen nicht nur Unternehmen, sondern auch politische Entscheidungsträger wirtschaftlichen

Einschränkungen. Obwohl Politik und Justiz diesen Ordnungsrahmen weitgehend bestimmen können, bedeutet die Produktionsverlagerung auf das private Marktsystem, dass der Staat in der Ausübung seiner wirtschaftspolitischen Entscheidungen ökonomischen und finanziellen Einschränkungen ausgesetzt ist. Die materielle Wertschöpfung der Marktwirtschaft trägt nicht nur in direkter Weise zum Wohlbefinden der Bürger bei, sie beeinflusst auch die Höhe des öffentlichen Haushalts und politischen Handlungsspielraums. Neben den Möglichkeiten, sich über die Finanzmärkte zu verschulden, bedeutet dieses Abhängigkeitsverhältnis, dass staatliche Einnahmen begrenzt sind und daher auf der Ausgabenseite wirtschaftspolitische Verteilungsfragen aufwerfen. Dieser Sachverhalt wirkt sich auf die Realisierbarkeit öffentlicher Zielsetzungen aus. Egal, ob es sich um die Sicherheits- oder Sozialpolitik, die Umwelt- oder Bildungspolitik handelt, das Ausführen öffentlicher Aufgaben ist trotz Spielräume an limitierte Finanzierungsmöglichkeiten gebunden. Analog zur unternehmerischen Gewinnmaximierung unterliegt auch der Staat neben politischen Einschränkungen und Kompromissen finanziellen Rahmenbedingungen, die sich in übertragenem Sinn als *Spielregeln* bezeichnen lassen. Sie verweisen auf Beschränkungen und Engpässe, innerhalb derer der Staat seine *Spielzüge* in Form politischer Entscheidungen treffen kann. Die Gemeinwohlkomponente  $G(Y)$  bezieht sich daher auf den gesellschaftspolitischen Prozess, die politischen und finanziellen Möglichkeiten und Verteilungsfragen so zu gewichten und auszuloten, dass die bestmöglichen Lösungen zugunsten des Gemeinwohls  $G(Y^*)$  zustande kommen. Vergleichbar mit dem Unternehmenskonzept der *sozialen Gewinnmaximierung*, gebunden an innere und äußere Rahmenbedingungen [K4.4.3], kann auf abstrakte Weise von einer *eingeschränkten Gemeinwohlmaximierung* des Staatswesens gesprochen werden.

Neben der materiellen Güterproduktion und den heiklen Fragen ihrer Verteilung erfordert die Gemeinwohlmaximierung eine Gewichtung und Prioritätensetzung der *immateriellen Faktoren*. Hier bezieht sich die Komponente  $G(X)$  nicht nur auf Entscheidungen, welchen *relativen Stellenwert* die gesellschaftlichen Grundwerte der Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit und Demokratie einzunehmen haben, sondern auch wie sie in der Praxis gewährleistet werden können. Die Umsetzung dieser Zielrichtungen leidet weitgehend darunter, dass sie vom Pluralismus demokratischer Diskurse und finanziellen Mitteln abhängig ist. Der dritte Faktor  $G(Z)$  greift das immaterielle Gesellschaftsmotiv des *sozialen Zusammenhalts* auf. Diese wichtige Komponente bezieht sich zunächst auf die gesellschaftliche Wertschätzung der Wohltätigkeit, Toleranz und sozialen Verantwortung. Daraus speist sich das allgemeine Vertrauen in Menschen, Institutionen und Systeme, das bereits als wichtiges Bindemittel des gemeinschaftlichen Zusammenlebens bezeichnet wurde [K2.1]. Vertrauen in den Staat basiert auf der materiellen Sicherung (X), einer Gewährleistung der gesellschaftlichen Grundwerte (Y), aber auch auf der Pflege sozialer Normen, Bräuche und Institutionen. Darüber hinaus spielt die Qualität des gesellschaftlichen Dialogs und öffentlichen Kommunikationsstils eine wichtige Rolle in der Entwicklung gesellschaftlicher Vertrauensverhältnisse.

Aus den drei genannten Hauptfaktoren der Gemeinwohlmaximierung ergibt sich ein zweiter Grund, warum dieser Ansatz als Bewertungsmodell des Staatswesens von Nutzen sein kann. Zunächst illustrieren die zweiseitigen Pfeile im Diagramm 42, dass alle Motive und Zielsetzungen miteinander verwoben sind, sich gegenseitig bestärken oder auch widersprechen. Das Problem, einen bestmöglichen Gemeinwohlwert zu bestimmen, beruht sowohl auf der Bestimmung der einzelnen Ziele, Prinzipien und Motive als auch auf politischen Abwägungen in der Bestimmung ihrer *Prioritäten*. Im Kontext des Konzepts der Freiheit verwiesen wir zum Beispiel auf den Konflikt zwischen den Persönlichkeitsrechten des Einzelnen und dem Motiv der öffentlichen Sicherheit [K3.3.4].

Wie in der Definition des Gemeinwohls erörtert, verlangt dieses normative Konzept nicht nur die Gewichtung der einzelnen Bestandteile und entsprechende Konfliktlösungen. Sie wirft auch die Frage auf, wer im Namen der Gesellschaft darüber zu entscheiden hat. In einer repräsentativen Demokratie liegt die Verantwortung erstrangig bei den Politikern, wobei in den Entscheidungsprozessen auch die meinungsbildenden Instanzen der Medien und Wissenschaften sowie die Stimmen der Wähler und Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle spielen. Obwohl in einer pluralistischen Gesellschaft viele Akteure an Debatten über die Gewichtung sozialer Anliegen und Belange teilnehmen, liegt die Entscheidungshoheit der Prioritäten in letzter Instanz bei den gewählten Volksvertretern. Da das Konzept des Gemeinwohls reichlich Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit genießt, erscheint es sinnvoll, ihm nicht nur eine Struktur zu verleihen, sondern auch aufzuzeigen, dass es mit schwierigen Konflikten, Abwägungen und politischer Prioritätensetzung verknüpft ist. Trotz Komplexität und Ungenauigkeiten bietet daher der Gedanke seiner Maximierung ein überschaubares Modell; es darf jedoch nur als theoretisches und didaktisches Gedankengerüst verstanden werden.

Das dritte Motiv, die Gemeinwohlmaximierung als Gesellschaftskonzept vorzuschlagen, ergibt sich aus der Möglichkeit, diesen Ansatz als Grundlage für die Gestaltung eines neuartigen Fachbereichs zu nutzen. Analog zu unserem Konzept der *integrativen Wirtschaftslehre* lässt sich daraus eine analytische Verfahrensweise ableiten, die als *integrative Staatslehre* zu bezeichnen ist [K5.11]. Sie bezieht sich auf das Gemeinwohl als *Bewertungsgrundlage*, um damit ähnlich wie die kritische Untersuchung der liberalen Marktwirtschaft das demokratische Staatswesen und dessen öffentliche Institutionen nach qualitativen Kriterien begutachten zu können. Eine derartige Auseinandersetzung befasst sich nicht nur mit den offensichtlichen Vorteilen, den Strukturen und Verfahrensprozessen des liberalen Staates, sondern auch mit seinen Formen des Scheiterns zu Lasten des Gemeinwohls.

Eine Analyse des individuellen, institutionellen und systemischen Versagens der Politik und öffentlicher Behörden dient keinem Selbstzweck, sondern soll ausschließlich dazu beitragen, Erkenntnisse zu gewinnen, Lehren daraus zu ziehen und entsprechende Korrekturmaßnahmen zu entwickeln. Grundsätzlich ist es nicht nur von öffentlichem Interesse, *was* der Staat macht, sondern auch *wie*, *warum* und *wie gut*. Kritische Fragen dieser Art führen dazu, dem Konzept des *Staatsversagens* im Vergleich zur aktuell engen Anwendung in akademischen Kreisen eine differenziertere Interpretation zu verleihen [K5.7]. Da sich dieses Konzept in den Sozialwissenschaften ausschließlich auf wirtschaftspolitische Aspekte konzentriert, distanzieren wir uns von dieser begrenzten Definition und schlagen eine breitere Interpretation vor, die vielmehr dem allgemein genutzten Begriff entspricht. Demzufolge wird Staatsversagen als Verstoß gegen das Gemeinwohl gedeutet, der sämtliche Fehlentscheidungen und Missstände staatlicher Organe umfasst. In diesem Zusammenhang spielt das Konzept der sozialen Verantwortung eine wesentliche Rolle, denn wenn Staatsdiener durch fehlende Moral, Fürsorge und Zuverlässigkeit das Vertrauen der Bürger verletzen, unterwandern sie die Autorität und Akzeptanz des Staates, gefährden den sozialen Zusammenhalt und schaden langfristig dem Gemeinwohl.